



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P

CON NÚMERO DE ACUERDO 944893 DE FECHA 24-III-94

**“LA FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE FORMULAR OBSERVACIONES AL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CARLOS FIDEL DE RÉGULES PALACIOS

DIRECTOR: DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

MEXICO D. F.

2013

A Olga, in memoriam

A mi alma mater, la Universidad Panamericana

A mis maestros

A Lourdes y Fidel

A Mónica, Fernando y Mauricio

A Jessica y Alejandro

*A mi maestro, el Doctor José Luis Soberanes
Fernández, por obsequiarme inmerecidamente el
privilegio de contar con su guía.*

A Reinaldo López Bosch y José Daniel Hidalgo

A la Maestra Julieta Fernández Ugalde

Al Licenciado Rosendo González Cázares

Al Maestro Ivan Noel García Gil Lara

A mi maestro, el Doctor Francisco de Rosenzweig

*Al Doctor Leonardo Zamudio Villanueva, por su
hospitalidad y gran calidad humana*

Ubi spiritus, libertas

ÍNDICE

Introducción.....	3
I. Sobre la Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	8
1.1 Panorama introductorio.....	8
1.2 Características del cargo presidencial en México.....	16
1.3 Antecedentes históricos en materia fiscal y presupuestaria.....	20
1.3.1 Roma.....	21
1.3.2 Época precortesiana.....	24
1.3.3 La Colonia.....	25
1.3.4 México independiente.....	28
1.4 Conceptos generales.....	33
1.5 Definición del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	35
1.6 El Presupuesto como Ley.....	37
1.7 El Presupuesto como Decreto de la Cámara de Diputados.....	45
1.8 El Presupuesto como mecanismo de colaboración de poderes.....	46
II. Principios que rigen la actividad presupuestaria.....	54
2.1 Principios presupuestarios en particular.....	55
2.2 Elaboración, análisis, discusión y modificación del Presupuesto.....	86
2.2.1 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	86
2.3 Proceso Presupuestario.....	89
2.4 Modificación del Presupuesto de Egresos una vez aprobado.....	91
III. El veto presidencial.....	93
3.1 Planteamiento.....	93
3.2 Intervención ordinaria del Presidente en el procedimiento legislativo.....	95
IV. Formulación de observaciones del Presidente de la República al Presupuesto de Egresos de la Federación.....	123
4.1 Clasificación de las facultades legislativas.....	124
4.2 Origen del debate.....	126
4.3 Postura dominante.....	129
4.4 Controversia constitucional 109/2004.....	131
Conclusiones.....	137
Bibliografía.....	142

Introducción

Las dos funciones básicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son, por un lado, reconocer los derechos humanos y establecer los medios que garanticen a los ciudadanos el goce y disfrute de los mismos y, por el otro, controlar el ejercicio del poder público, a efecto de que se logren los objetivos nacionales recogidos en ella; ambas funciones, están íntimamente relacionadas, ya que sólo en un entorno público equilibrado, asentado bajo los principios democráticos, puede constituirse, y construirse, una sociedad en la que el común denominador sea el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.

A nuestro parecer, las dos funciones anteriores se materializan en dos instituciones jurídicas previstas en nuestro orden constitucional y que son muestras fehacientes del principio de división de poderes inmerso en nuestra Ley Fundamental, entendido éste como colaboración de funciones: el Presupuesto de Egresos de la Federación y el veto presidencial, instituciones que han sido ampliamente analizadas y debatidas en la doctrina jurídica; sin embargo, cuando ambas son parte del mismo debate, han surgido distintas posturas que hasta la fecha, no han propiciado la existencia de una definitiva, razón por la cual, nos proponemos desarrollar la presente tesis.

Vamos por partes, la finalidad más importante del Presupuesto de Egresos de la Federación, es establecer el destino específico que tendrán los recursos públicos obtenidos, principalmente, mediante el pago de las contribuciones a cargo de los ciudadanos en cumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para ello, cada año el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remite a la Cámara de Diputados el denominado *paquete económico* que, entre otros documentos de naturaleza fiscal, contiene el proyecto de Presupuesto de Egresos, con el objeto de que ésta lo analice, discuta, en su caso modifique y apruebe; lo anterior, es conocido como el

proceso presupuestario, en el cual intervienen tanto el Ejecutivo como el Legislativo, conforme a lo señalado en las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Precisamente por su naturaleza y por los sujetos que intervienen en su materialización, es que el Presupuesto de Egresos de la Federación se ha convertido en un instrumento jurídico paradigmático que diversos doctrinarios han analizado, buscando desentrañar las razones por las cuales el Constituyente de 1917 dispuso, por ejemplo, que su aprobación fuera una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, fundamentándose en el principio de representación popular, o que sea únicamente el Ejecutivo Federal el encargado de elaborar el proyecto económico que regirá en nuestro país durante un año fiscal, bajo la premisa de que la ley le asigna un aparato administrativo que cuenta con los conocimientos técnicos elementales para ese fin, a diferencia del órgano legislativo, que está sujeto a otras dinámicas de poder más inclinadas al manejo político, que a la planeación gubernamental.

El Presupuesto de Egresos de la Federación encierra en su naturaleza un profundo conflicto de poder político, el cual, con motivo de la alternancia partidista y la pluralidad de nuestro sistema representativo, ha tenido mayor notoriedad. Además, no se puede pasar por alto que hace no muchos años México estuvo sumergido en un presidencialismo llevado a su máxima expresión, situación que con el paso de los años se ha modificado, debilitando al Ejecutivo para fortalecer al Legislativo; sin embargo, lo anterior no se ha traducido en una reforma integral que equilibre de forma expresa las atribuciones de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario.

Como resultado de la necesidad de contar con un marco jurídico que coadyuve a lograr una actividad presupuestaria adecuada, en el año de 2006 fue publicada la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual tiene por objeto reglamentar diversos preceptos constitucionales en materia de

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Partiendo de lo anterior, pareciera que estamos ante el surgimiento de una rama de estudio del Derecho Público, que podría considerarse independiente a la fiscal y administrativa, nos referimos al Derecho Presupuestario, por lo que en las siguientes líneas se buscará definir si lo anterior es verdadero.

Por lo que respecta al veto presidencial, tenemos que decir que representa, a nuestro parecer, el único medio jurídico de defensa directo que, por sí mismo, ejerce el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos frente a los embates del Legislativo, claro está excluyendo de la anterior afirmación a los mecanismos procesales constitucionales de los que puede valerse, como la controversia constitucional. La razón de distinguir entre veto y controversia constitucional, radica en que en el primero no hay una mediación de otro poder en la resolución de las diferencias que se pueden suscitar entre el Ejecutivo y el Legislativo, a diferencia del segundo, en donde el encargado de poner fin al conflicto es el Poder Judicial.

El error principal de algunos doctrinarios se traduce en afirmar que mediante el veto el Presidente nulifica la actividad legislativa, lo cual es totalmente falso a la luz de la normativa aplicable; por el contrario, el veto tiene como finalidad fortalecer el dialogo entre ambos poderes, tan es así, que las observaciones pueden ser superadas por la Cámara de Diputados. A partir de lo anterior, se debe decir que el veto tiene únicamente por consecuencia la imposibilidad de que un proyecto de ley o decreto entre en vigor, hasta en tanto no sea nuevamente discutido y, en su caso, aprobado a través de la superación de las observaciones presidenciales.

La hipótesis de nuestra investigación se centra en el caso, no muy lejano de acontecer, en el que el Presidente se viera obligado a enviar sus observaciones a

la Cámara de Diputados, a efecto de que ésta reconsidere algún aspecto que obstaculice la actividad administrativa.

En reiteradas ocasiones ha surgido un debate jurídico en materia de veto presupuestario, que en recientes fechas llegó al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la existencia de la facultad del Presidente de la República de formular observaciones al Presupuesto de Egresos, tema en el que están inmersos diversos aspectos constitucionales, que van más allá de la literalidad de las normas en la materia. Es de destacar, que la controversia constitucional, punto central del debate mencionado, no fue resuelta de forma clara, por dos aspectos: el primero, es que no satisface la necesidad de sentar un precedente que de forma clara defina la existencia del veto y, segundo, que fue a través de una votación cerrada que se decidió que el Ejecutivo sí está facultado para formular las observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual nubla aún más el tema que nos ocupa, considerando que la configuración de nuestro máximo tribunal es distinta y cualquier controversia en la materia que pudiera surgir, no necesariamente sería resuelta en los mismos términos.

Como se podrá vislumbrar, a lo largo de la presente tesis se expondrán diversos temas de Derecho Presupuestario, con el objeto de analizar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos; enumerar y analizar los principios presupuestarios; estudiar el proceso presupuestario desde la óptica de la colaboración de poderes o funciones, y razonar adecuadamente la procedencia del veto presupuestario; todo lo anterior, utilizando los diversos métodos de interpretación jurídica existentes, con la finalidad de obtener conclusiones objetivas apegadas a la lógica jurídica.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento para la titulación por tesis en la Licenciatura en Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, no se omite mencionar que los Criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de

México, se han tomado como sistema de referencia para la elaboración de la presente investigación.

I. Sobre la Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación

De manera previa al estudio sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, resulta necesario que analicemos algunos otros tópicos que resultan indispensables para el adecuado desarrollo de la presente tesis profesional, tales como la forma de Estado y de gobierno (en especial sobre el presidencialismo), los elementos del Estado de democracia clásica y los antecedentes históricos en materia presupuestaria más relevantes, para después enunciar y desarrollar las teorías que categorizan al Presupuesto de Egresos como ley, decreto o mecanismo de colaboración entre poderes.

1.1 Panorama introductorio

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos, unidos en una federación establecida conforme a los principios previstos en nuestra ley fundamental. Lo anterior, quedó plasmado en el artículo 40 constitucional, precepto que en palabras de Miguel Carbonell y Pedro Salazar,¹ es de gran importancia política y jurídica, debido a que indica los elementos esenciales del Estado mexicano y porque en él, podemos encontrar las bases para definir las formas de Estado y de gobierno que rigen en nuestro sistema de organización política. Pues bien, una república con esas características, necesita de órganos que ejerzan el poder público a través de las tres funciones básicas de todo Estado, en tanto ente político: ejecutiva, legislativa y judicial.

Lo anterior, equivale a decir que nosotros elegimos una *forma de Estado*², conocida como *Estado de Democracia Clásica*, “donde el valor político

¹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 73.

² Se utiliza la expresión “*forma de estado*” para indicar, de la manera más amplia las diversas relaciones que unen entre sí los diversos elementos constitucionales de carácter tradicional del mismo Estado –gobierno, pueblo y territorio– sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico; definición de Bisscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho*

fundamental está representado por la eminente dignidad de la persona humana, bajo el tenor de que la organización estatal ha sido instituida y desarrollada con el único objeto de fomentar las múltiples posibilidades de la propia persona y para facilitar su realización efectiva en el seno de la sociedad”³ . Además, tal forma de Estado está caracterizada por los siguientes factores:⁴

- i) Pluralidad de órganos constitucionales y la aceptación de la división de poderes: es decir, se distribuyen las principales funciones públicas entre diversos órganos y organismos estatales, mediante una paridad jurídica perfectamente delimitada, con funciones propias y coordinadas; estos órganos cumplen con la función de representación de los ciudadanos, entendiendo por representación “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”;⁵
- ii) Una constitución rígida: la cual, servirá como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad; en ella se establecerá la estructura organizativa del Estado y se reconocerán los derechos fundamentales de los habitantes. Dicho documento fundamental, sólo podrá ser modificado por una mayoría calificada de los órganos facultados, de ahí su carácter rígido;
- iii) Un parlamento electivo generalmente bicameral: conformado por personas elegidas según el principio del sufragio universal y renovado periódicamente, en quien recaerá la función legislativa estatal. La razón de su existencia se traduce en que todos los grupos sociales, mayoritarios o

constitucional comparado, *Las formas de estado y las formas de gobierno y las Constituciones modernas*, trad. de Hector Fix-Zamudio, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 114.

³ *Ibidem*, p. 121.

⁴ *Ibidem*, pp. 123 a 125.

⁵ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 506.

minoritarios, tengan una representación efectiva y puedan tener voz y voto en las decisiones políticas;

iv) Una amplia tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos:

mediante la cual, toda persona pueda hacer valer sus derechos fundamentales reconocidos en la carta magna, en el marco de un régimen de libertades, sin más limitación que lo expresado en las leyes; claro está, bajo la consideración de que la persona es la causa del derecho y el poder político y,

v) Una descentralización amplia: Gabino Fraga señala que la descentralización “obedece a la necesidad de dar mayor satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual, el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades”.⁶

En nuestro sistema de organización política hay varios fenómenos de descentralización, tales como la existencia de las entidades federativas que tienen un régimen de competencia distinto al de la federación, el régimen municipal y aquélla que tiene lugar en el Ejecutivo, mediante la existencia de entidades paraestatales. La descentralización coadyuva a dinamizar y regionalizar las actividades gubernamentales.

De forma muy similar a lo señalado por Bisscaretti di Ruffia, Peter Häberle señala como características esenciales del Estado Constitucional (o Estado de democracia clásica), la dignidad humana como premisa antropológico-cultural; la soberanía popular; la división de poderes y, los derechos fundamentales; lo anterior, deriva en una democracia pluralista y en una sociedad abierta.⁷

⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 47ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 200.

⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007, p. 83.

Todo Estado que se materialice en la forma de democracia clásica, se manifiesta a través de una estructura específica que expresa el aspecto exterior del poder político,⁸ nos referimos a una *forma de gobierno*, la cual, puede ser monárquica o republicana, pudiendo ésta última traducirse en un parlamentarismo o en un presidencialismo, dependiendo de qué órgano, ejecutivo o legislativo, tenga más relevancia o preeminencia respecto del otro.

La forma de gobierno presidencial, tiene sus raíces en el texto constitucional surgido de la Convención de Filadelfia de 1787, dotando a la joven nación norteamericana de un sistema político que desde entonces se ha distinguido por la fuerza y simbolismo de su presidente; de ahí hasta hoy, la mayoría de los países latinoamericanos han sido claramente influenciados por dicho sistema, quizás orillados por la clara y notoria hegemonía regional de los Estados Unidos, a partir de su independización de las potencias europeas.

Para Bisscaretti di Ruffia, la subordinación del Legislativo al Ejecutivo en Latinoamérica se debe más a situaciones particulares de *facto* o “ambientales”, que a cuestiones de *iure*, como el bajo nivel social, el amplio analfabetismo, la debilidad y el carácter meramente personalista de los partidos políticos, la actitud conservadora del clero y la relevancia del ejército⁹ (a lo que verbigracia podríamos agregar diversos factores reales de poder como las agrupaciones sindicales, los sectores económicos, los intereses internacionales, entre otros); ello, ha permitido supervalorar la figura presidencial y programar los sistemas políticos para que el Presidente sea la encarnación del poder mismo. El mismo autor destaca que México, al igual que Costa Rica, es un país que “presenta una vida constitucional suficientemente regular”,¹⁰ razón por la cual se ha arraigado el sistema presidencial.

⁸ Lions, Monique, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, edición histórica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, t. II, p. 1726.

⁹ Bisscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 2, p. 189.

¹⁰ *Idem.*

Respecto a la forma de gobierno presidencialista, el Doctor Jorge Carpizo¹¹ consideró que las características de un sistema de tal cuño, como el mexicano, son las siguientes:

- El Poder Ejecutivo es unitario; está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;
- El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da autonomía respecto a éste;
- El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;
- Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso;
- Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso, y
- El Presidente no tiene la facultad de disolver el Congreso.

En contraste, las características de una forma de gobierno parlamentarista son:¹²

- Todos los miembros del Poder Ejecutivo, incluido el Presidente y los secretarios de Estado son también miembros del Parlamento;
- El Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria;
- El Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un Jefe de Gobierno que se encarga de llevar la administración y el gobierno mismo;
- Existe la figura del Primer Ministro;
- El Gabinete tiende a subsistir, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;

¹¹ Carpizo McGregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 2010, pp. 13 a 14.

¹² *Idem.*

- La administración pública está encomendada al Gabinete, pero éste se encuentra sometido a la supervisión del Parlamento;
- En ciertos casos el Jefe de Gobierno puede solicitar al Jefe de Estado que disuelva el Congreso.

Existe una posición intermedia entre presidencialismo y parlamentarismo, la cual se conoce como “semipresidencialista” y tiene las siguientes notas distintivas:¹³

- Tanto el Legislativo como el Ejecutivo, en ocasiones están unidos o separados debido a la existencia de un presidente o Jefe de Estado elegido por votación popular que comparte la función ejecutiva con el Primer Ministro o Jefe de Gobierno;
- El Primer Ministro es nombrado a propuesta del Presidente por el Parlamento;
- El Parlamento puede revocarle su confianza al Primer Ministro;
- El Presidente tiene la facultad de disolver el Parlamento;
- Se convierte en “superpresidencialismo” si el Presidente es del mismo partido político mayoritario en el Parlamento, *a contrario sensu* de la “cohabitación”, en cuyo caso el gobierno tomará la forma de parlamentarismo.

Con base en lo arriba expuesto, podemos afirmar que el sistema político mexicano tiene el carácter de presidencial, considerando la casi nula intervención del Legislativo en las decisiones y funciones del Presidente de la República, lo cual no significa que el Legislativo quede totalmente acotado, partiendo del hecho muy notorio de que durante los últimos dos sexenios, aquél ha sido maniatado por éste; sin embargo, ello no quiere decir que en doce años nuestro sistema político hubiera cambiado, ya que en el ámbito jurídico aún se advierte la preeminencia del poder presidencial.

¹³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, nota 1, p. 73.

Así pues, una vez analizada la forma de Estado y de gobierno de nuestro país, podemos decir en términos más claros, que mediante nuestra norma fundamental cedemos una parte de nuestra individualidad para formar un ente abstracto de naturaleza colectiva que nos representa a todos por igual, a este ente lo denominamos Estado, pero *¿por qué existe el Estado?* a lo cual debemos responder en primer lugar, porque debe existir un orden y alguien debe tener el imperio de la ley bajo su resguardo para brindarlo; segundo, para que éste ente vele porque cada uno de los mexicanos tenga acceso a los derechos fundamentales que nuestra norma fundamental reconoce.¹⁴

Debido a que el Estado requiere de una estructura, es necesario que cuente con los recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades colectivas, y la prestación de los servicios públicos a su cargo, que se traducirán en bienestar social para todos los habitantes, pero la pregunta que lógicamente nos hacemos es: *¿cuál es la fuente de esos recursos?* responderemos señalando que, al ser precisamente nosotros la razón de ser y la finalidad del Estado, somos nosotros mismos los que debemos contribuir en forma proporcional y equitativa al gasto público, sea a través del pago de los impuestos al adquirir bienes, contratar la prestación de algún servicio, o mediante el pago de los servicios públicos que presta el Estado.

Ahora bien, para que el ente estatal pueda obtener tales recursos económicos de parte de los particulares, es indispensable que se emitan leyes que contemplen la obligación de cubrir tales impuestos, de lo contrario no se podría exigir el pago de los mismos, o sea las *leyes fiscales*; bajo ese orden de ideas, surge otra pregunta: *¿qué son este tipo de leyes?* en términos claros podemos decir, que son ordenamientos jurídicos de observancia general; es decir, están dirigidas a toda persona que se ubique dentro de sus supuestos normativos. Este tipo de leyes, al igual que todas las demás, son emitidas por el único órgano que

¹⁴ Para mayor detalle sobre los fines del Estado, véase Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 5, pp. 234 a 264.

tiene la facultad *ex lege* de hacerlo: el Congreso de la Unión, quien por conducto de las dos cámaras que lo integran, la de Diputados y la de Senadores, ejerce la función legislativa del Estado mexicano en el ámbito federal, ya que en el local dicha función será ejercida por los congresos estatales.

Seguramente muchos se preguntarán *¿por qué los impuestos tienen que estar consignados en leyes?* a lo cual, hay que responder que es precisamente mediante las leyes que los ciudadanos pueden tener la certeza jurídica de qué, cómo, cuánto, cuándo y dónde, deben pagar sus contribuciones, así como conocer los medios de defensa por medio de los cuales podrán oponerse a dicho pago, o bien, reclamar lo que consideren como una afectación a sus derechos; dicha certeza deriva de la obligatoriedad de la ley, aunque hay que decir que la ley no es la única fuente del Derecho Fiscal; en igual sentido, opina Arrioja Vizcaíno citando a Maurice Duverger quien sostiene que “el impuesto lo decide en principio la ley...el impuesto es una materia reservada al legislador”.¹⁵

Una vez que el Estado recaude los mencionados recursos, los debe distribuir a través de la figura jurídica denominada gasto público, el cual es definido como el “monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos y sociales, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia como pensiones, jubilaciones, subsidios...”,¹⁶ pero *¿cómo distribuye los recursos?*, a lo cual tendremos que decir que existe otro representante de los mexicanos, en quien recae la función administrativa del Estado y la planeación del desarrollo de la República, a quien se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, funcionario público que, mediante la autorización de la Cámara de Diputados y conforme al marco legal en la materia, programará y ejecutará el gasto público. A continuación, de forma muy sucinta expondremos las principales características y funciones que

¹⁵ Arrioja Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 20° ed., México, Themis, México, 2010, p. 50.

¹⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, en *op. cit.* nota 8, t. II., p. 1809.

tiene a su cargo el ciudadano que sea elegido para ocupar dicho cargo, bajo la consideración de que, junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la figura del Presidente de la República es de vital importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

1.2 Características del cargo presidencial en México

El ejercicio del Poder Ejecutivo en México consta de dos aspectos muy importantes: gobierno y ejecución; el gobierno contiene la iniciativa y la reglamentación; por otro lado, la ejecución implica la aplicación de lo ordenado.¹⁷ En nuestro sistema jurídico, la figura política del Presidente de la República está prevista en el Título III, Capítulo III: del Poder Ejecutivo, artículos 80 a 93 de nuestra Carta Magna, en donde podemos encontrar las características principales de dicha investidura, las cuales fueron enlistadas por Jorge Carpizo¹⁸ de la siguiente forma:

- a. Carácter unitario: En su mensaje ante el Constituyente, el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en relación a la existencia de una presidencia colegiada señaló que *“La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al Gobierno de la República”*,¹⁹ esa era la opinión mayoritaria sobre la existencia de una presidencia colegiada o compartida; por tal razón, el Constituyente de 1917 señaló que el despacho del Ejecutivo sería ejercido por un solo individuo, razón por la cual, en nuestro sistema de organización política no hay cabida para una vicepresidencia. Fundamento: artículo 80 constitucional: *“se deposita el ejercicio del Supremo Poder*

¹⁷ Jellinek, Georg, *ob. cit.*, nota 5, p. 546.

¹⁸ Carpizo Mcgregor, Jorge, *ob. cit.*, nota 11, p. 53.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 25° ed., México, Porrúa, 2008, p. 736.

Ejecutivo²⁰ de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”;

- b. *Elección por voto popular universal libre y directo*: a partir de 1917, son los ciudadanos mexicanos los que eligen al Presidente de la República, fórmula distinta a la prevista en la Ley Fundamental de 1857, la cual disponía que en la elección participaría un elector por cada quinientos habitantes. Fundamento: artículo 81 constitucional, *“La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”*;
- c. *Principio de no reelección y periodo sexenal*: declarado por primera vez en el artículo 4 del Plan de San Luis²¹ y plasmado en la redacción del artículo 83 de nuestra norma fundamental, el cual, ha sido reformado en cuatro ocasiones;²² en su texto original contemplaba un periodo presidencial de cuatro años y preveía que el ciudadano que tuviera el carácter de presidente sustituto o de presidente interino, sí podría ser reelecto para otro periodo, siempre y cuando no fuera el inmediato. Posteriormente, se modificó la duración del periodo presidencial a seis años y se estableció que aquellos que hubieren ocupado el cargo de forma interina o sustituta, jamás podrían volver a ocupar el cargo presidencial. Fundamento: artículo 83 constitucional *“El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”*.
- d. *Cargo irrenunciable*: El cargo es irrenunciable por regla general; sin embargo, el ciudadano que lo ocupe, puede renunciarlo excepcionalmente por causa grave, la cual deberá ser calificada como tal por el Congreso de la Unión; no obstante, se podrá ausentar del territorio nacional hasta por siete días, o más,²³ de lo cual deberá dar cuenta a la Cámara de Senadores o en su caso, a la Comisión Permanente: Fundamento artículo 86

²⁰ La expresión de “supremo” es una reminiscencia de otras épocas, que en nuestra norma fundamental sólo se utiliza para denominar al Poder Ejecutivo, no así al Legislativo o al Judicial. Para mayor información al respecto, véase Carpizo McGregor, Jorge, *ob. cit.*, nota 11, p. 45.

²¹ Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, nota 19, p. 762.

²² En total, han sido 4 veces las que se ha reformado el artículo 83 constitucional, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días: 22 de enero de 1917, 24 de enero de 1928, 29 de abril de 1933 y la más reciente el 9 de agosto de 2012.

²³ Para mayor detalle sobre las ausencias del presidente, véase Villalpando César, Jose Manuel, *La silla vacía*, 1ª ed., México, Planeta, 2003.

constitucional: ²⁴ *“El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”* y, artículo 88 constitucional: *“El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente”*.

- e. *Facultad Reglamentaria*: El presidente podrá emitir normas de carácter general denominadas reglamentos, las cuales tendrán como finalidad desarrollar el contenido de las leyes para facilitar su aplicación, los reglamentos pueden ser de leyes o también, reglamentos que organicen la estructura de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales son denominados reglamentos interiores. Fundamento: artículo 89 constitucional, fracción I: *“Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”*.

En cuanto a sus facultades, en adición a las contempladas en el artículo 89 constitucional, existen otras que se encuentran previstas en preceptos constitucionales ubicados en otros títulos, secciones y capítulos e incluso en leyes, las cuales han sido clasificadas de la siguiente forma: **i)** facultades en el procedimiento legislativo, como poder presentar iniciativas de ley, formular observaciones a las leyes y decretos y publicación de los mismos; **ii)** facultades legislativas, como la emisión de reglamentos de leyes e interiores; **iii)** facultades de nombramiento respecto a los titulares de las secretarías de Estado; **iv)** facultades militares y preservación de la seguridad interior, como disponer de la guardia nacional; **v)** facultades en materia de relaciones exteriores, como la celebración de tratados internacionales; **vi)** facultades de carácter económico y hacendario, como la presentación del paquete económico; **vii)** facultades respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como los nombramientos de los titulares de dichos organismos; **viii)** facultades en

²⁴ Artículo constitucional sin reformas.

materia agraria, como la expropiación; **ix)** facultades en materia laboral, como el nombramiento y supervisión de las juntas de conciliación y arbitraje en materia federal; **x)** facultades en materia penal, como la investigación de delitos a través de la Procuraduría General de la República; **xi)** facultades en materia educativa. Además de las categorías de facultades expuestas, Carpizo²⁵ señala que en el pasado existían otras facultades que resultaban meta constitucionales, como el ser jefe de un partido político, intervenir en el proceso de designación de su sucesor, así como en el de los gobernadores, miembros del Congreso de la Unión, entre otros, las cuales, no son de interés para la presente investigación, ya que van más allá del ámbito jurídico.

En nuestro sistema político y jurídico el Presidente de la República cumple con las funciones de un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno: entendiendo por el primero, la persona que representa la unidad del propio Estado, desempeñando una función simbólica a través de actividades de orden ceremonial, no gubernamentales; por lo tanto, es irresponsable, inamovible e inviolable, toda vez que sus actos no son actos de gobierno y, por el segundo, aquella persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el Legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas.

La idea de un Presidente fuerte, fue heredada del sistema presidencial de los Estados Unidos de América, en donde ese cargo fue concebido bajo la idea de que *“Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno”*.²⁶

²⁵ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, pp. 190 a 199.

²⁶ Hamilton, Alexander, *et. al.*, *El Federalista*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 297.

Una de las facultades más importantes del Ejecutivo, que será abordada a detalle en el siguiente capítulo, es la relativa a la Planeación Nacional del Desarrollo, ya que el Presidente de la República, por disposición constitucional y conforme a la Ley de Planeación, es el encargado de llevar a cabo un plan, en el que precisará las prioridades de su gobierno, para lograr los objetivos previstos en nuestra Constitución: nos referimos al Plan Nacional de Desarrollo, del cual se desprenderán programas que serán creados para darle cumplimiento. Con base en lo establecido en dicho plan y sus programas, el Presidente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborará año con año un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se establecerá el destino específico del gasto público al que todos los ciudadanos contribuyeron y lo enviará a la Cámara de Diputados, para que ahí se examine, discuta, en su caso modifique y apruebe; entonces, surge otra pregunta importante *¿el Presupuesto de Egresos es una ley, si no es ley, qué es?* a lo cual pretendemos responder en el presente capítulo, para ello, expondremos las diversas teorías sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, pero antes enunciaremos los antecedentes históricos de nuestro sistema jurídico más destacados en materia presupuestaria.

1.3 Antecedentes históricos en materia fiscal y presupuestaria

El papel de la historia²⁷ en el análisis de las instituciones jurídicas es esencial para cualquier trabajo de investigación, de otra forma resultaría imposible interpretar integralmente las normas jurídicas, por ello resulta útil conocer su desarrollo, evolución y el contexto histórico en el que se han desenvuelto. Por tal motivo, a continuación enlistaremos de forma breve, no por ello restrictiva, aquellos antecedentes históricos que resultan relevantes para el desarrollo de la presente tesis, por lo que respecta al Presupuesto de Egresos, bajo la

²⁷ La ciencia de la historia del derecho es la disciplina que estudia de manera sistemática, crítica e interpretativa los fenómenos jurídicos del pasado, que han tenido verdadera importancia y trascendencia en la sociedad. Para mayor información sobre dicho concepto y sus alcances, véase Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 11 a 30.

consideración de que en el capítulo respectivo sobre la figura jurídica del veto, expondremos algunos antecedentes históricos relevantes en esa materia.

1.3.1 Roma

Muchos se preguntan *¿por qué recurrir al Derecho Romano como primer antecedente histórico en el análisis de nuestras instituciones jurídicas?* por lo que es necesario precisar la importancia de tener clara la respuesta a esa interrogante; en primer lugar, debemos distinguir entre tradición legal y sistema legal; por tradición legal entendemos “un conjunto de actitudes profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca de la naturaleza del derecho, acerca del papel del derecho en la sociedad y el cuerpo político, acerca de la organización y la operación adecuadas de un sistema legal, y acerca de la forma en que se hace o debiera hacerse, aplicarse, estudiarse, perfeccionarse y enseñarse el derecho. La tradición legal relaciona el sistema legal con la cultura, de la que es una expresión. Ubica al sistema legal dentro de la perspectiva cultural”²⁸ y, por sistema legal entendemos “un conjunto operativo de instituciones, procedimientos y reglas legales”.²⁹

Así pues, nuestro sistema legal emana de una tradición jurídica particular: el Derecho Romano, de ahí la *ratio* de considerarlo como la base de los antecedentes de nuestro sistema jurídico, bajo la premisa siempre cierta de que en él podemos encontrar el origen de nuestras instituciones jurídicas.

Bajo este tenor, debemos decir que el Derecho Romano, se convierte en el primer antecedente histórico formal del Derecho Fiscal, por ello, el término latino *fiscum*, alusivo a la bolsa o cesto que el recaudador llevaba adherida al brazo y en la que introducía las contribuciones que entregaba cada *paterfamilias* para cubrir

²⁸ Merryman, John H., *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Carlos Sierra, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 17.

²⁹ *Idem.*

el erario público, es la raíz etimológica de la palabra fisco, y sus derivaciones como fiscal; por tal razón, el Derecho Fiscal es la rama del derecho público que se encarga del estudio de las normas jurídicas y los principios que regulan la actividad del Estado actuando como fisco.³⁰

En sus orígenes, la actividad fiscal estuvo ligada casi en su totalidad a la propiedad y al uso de la tierra, como ejemplo de ello podemos citar que en la época preclásica, con motivo de las conquistas, aumentó considerablemente la extensión del territorio romano, y por lo tanto, surgió el régimen de propiedad pública del pueblo romano (*ager publicus populi Romani*), principal fuente de recursos públicos. Tal régimen se clasificaba de la siguiente forma³¹ (se enlistan las categorías más importantes):

- a. *Ager stipendiarius*: régimen constituido por las tierras conquistadas devueltas a los pueblos vencidos después de un proceso de pacificación, así el pueblo romano se reservaba la propiedad sobre dichas tierras, y los pueblos extranjeros que recobraban su uso debían pagar a Roma un tributo o renta de carácter anual llamado *stipendium* o *decuma*;
- b. *Ager occupatorius*: conformado por aquellos terrenos que eran ganados al enemigo y entregados en posesión a los ciudadanos romanos, a cambio de un tributo, para que fueran explotados para fines agrícolas, evitando así que permanecieran ociosos e improductivos;
- c. *Ager compascuus*: constituido por tierras de aprovechamiento comunal, cedidas a particulares a cambio de una renta denominada *scriptura* y,
- d. *Ager vectigalis*: porción de las tierras públicas de labranza cedidas en arrendamiento bajo el control de los censores,³² a cambio de una renta anual denominada *vectigal*.

³⁰ Arrija, Vizcaíno, *op. cit.*, nota 15, pp. 17 a 18.

³¹ De Churruca Arellano, Juan, *Introducción histórica al Derecho Romano*, 8ª ed., Bilbao, Universidad de Deusto, 1997, pp. 51 a 53.

³² Magistratura que constituía el máximo honor público al que podía aspirar un ciudadano romano, su función principal era la elaboración y renovación del censo cada cinco años. Era tal la calidad

Con el advenimiento de la república, las fuentes de ingresos públicos romanas sufrieron algunas modificaciones (no por ello dejaron de aplicarse aquellos impuestos relacionados con la propiedad y el uso de la tierra), y son clasificadas en ordinarias o extraordinarias; dentro de las primeras, podemos encontrar tributos que gravaban el patrimonio, a las actividades comerciales, a las importaciones y exportaciones o incluso a las manumisiones y, dentro de las segundas, se encuentran todos aquellos tributos que, conforme al *ius belli* debían pagar los pueblos conquistados. Durante el principado, también tuvieron vigencia algunos impuestos relacionados a las confiscaciones de enemigos políticos condenados por alta traición, y algunos más relacionados con los productos derivados de la explotación de los bienes del emperador.

El poder decisorio sobre los asuntos relacionados con el destino de los impuestos recaía en el Senado (*erarii dispensatio*); sin embargo, los ejecutores de tales decisiones eran los cuestores³³ (del latín *quaestores*), la magistratura pública más antigua en la estructura política de Roma, cuya razón de ser fue precisamente la administración del erario público³⁴ (*aerarium populi Romani*).

Con motivo de la modificación de la estructura política republicana y con la instauración del principado, el emperador comenzó a tener intervención en las decisiones relacionadas con el gasto público; es decir, dichas decisiones ya no emanaban de la *auctoritas*³⁵ del Senado sino de la *potestas*³⁶ del monarca. Por lo anterior, junto a la figura del *aerarium* surgieron dos formas distintas de masas de bienes públicos: el *fiscus*, caja pública que se integraba por los ingresos procedentes de las provincias imperiales, de la actividad minera o de la acuñación de moneda, el cual era administrado por funcionarios imperiales que sustituyeron

moral de los censores, que eran los encargados de velar por el cuidado de las buenas costumbres, para lo cual se le dio la facultad de señalar, mediante una nota censoria, a quien se comportara de forma indigna. Otra función relevante que tenía el censor era la de designar a los ciudadanos que ocuparían un lugar en el Senado. Para mayor información *Ibidem*, p. 76.

³³ *Idem*.

³⁴ Kunkel, Wolfgang, *Historia del Derecho romano*, 9ª ed., Barcelona, Ariel, 1999, p. 26.

³⁵ Saber socialmente reconocido.

³⁶ Poder público, imperio.

a los antiguos cuestores y, el *patrimonium*, conformado por los bienes propios del emperador.

1.3.2 Época precortesiana

En las sociedades precortesianas asentadas en Mesoamérica, principalmente en la Azteca, la actividad fiscal derivaba, de la pertenencia a un grupo o como producto de una relación de subordinación causada por una guerra o por sumisión voluntaria, en la que el vencido o sometido tenía la obligación de entregar periódicamente ofrendas al vencedor como un *tributo* en forma de objetos con valor intrínseco, ya que no existía la moneda como la conocemos en nuestros días; sin embargo, es de destacarse que la administración de los tributos, al igual que en la Roma primitiva, se confundía con el tema de la tenencia de la tierra, bajo la consideración de que los productos de determinados terrenos, cultivados en común, estaban destinados a su pago.³⁷ Así, el triunfador de la guerra o *señor* (haciendo alusión al fenómeno político conocido como *Señorío*), utilizaba los objetos recaudados para la construcción de sus ciudades, mejoramiento de sus caminos o mercados, construcción de acueductos que proveyeran de agua a las grandes ciudades, o incluso, para la ayuda piadosa de los desprotegidos, no sin olvidar que mediante el tributo, podía seguir financiando su actividad militar y también le era útil para crear alianzas con otros grupos, tal es el caso de algunas civilizaciones que alcanzaron un gran apogeo como la Azteca, grupo social que mediante la *Triple Alianza* administró complejos sistemas de rutas y plazas de mercado, provincias tributarias y redes de compromiso de linajes.³⁸

Los tributos eran recaudados periódicamente por recaudadores y capataces denominados *calpixqui* que estaban bajo las órdenes del *tlatoani*, para ello, acudían con los jefes de cada familia en las diversas provincias, algunas de ellas

³⁷ Margadant Spanjaerd-Speckman, Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del derecho mexicano*, 18ª ed., México, Esfinge, 2012, pp. 29 a 30.

³⁸ Escalante Gonzalbo, Pablo, *Nueva historia mínima de México*, 1ª ed., México, El Colegio de México, 2007, p.47.

distantes del altiplano central, como la zona huasteca ubicada al norte, la zona mixteca entre Puebla y Oaxaca o la montaña tlapaneca y meseta central en Guerrero. Así, grupos como los zapotecos, mixtecos y tlapanecos, tributaban al *Señorío* mexica, obteniendo a cambio protección, objetos suntuarios para cubrir las necesidades de su nobleza, entre otros beneficios materiales y políticos.³⁹

De esta forma transcurrió el devenir de la actividad tributaria hasta el encuentro con Hernán Cortés, quien a base de audacia e ingenio, supo utilizar muy bien el descontento social de los grupos sometidos y subyugados militar y fiscalmente por los mexicas, como los tlaxcaltecas, totonacas, texcocanos, huastecos, o incluso con aquellos territorios que se habían mantenido independientes y que no enviaban tributos al *tlatoani* como Michoacán, Metztlán, Tututepec, Tehuantepec y varias comunidades de lo que hoy es Chiapas y Guatemala, para planear lo que a la postre sería la caída de la gran Tenochtitlan y el fin de una era histórica de nuestra nación mexicana; la siguiente, duraría tres siglos.⁴⁰

1.3.3 La Colonia

En la época colonial o novohispana, la mayoría de lo que se recaudaba tenía como fin generar la mayor cantidad de utilidades para enviarlas a España, ya en forma de objetos, ya en metales como el oro y la plata, o incluso personas. En cuanto al control de los ingresos y egresos de la Nueva España, se tiene conocimiento de la existencia de instrumentos jurídicos de control fiscal importantes, los cuales, se materializaron bajo el reinado de Felipe III y Carlos II, quienes intentaron formalizar la existencia del “libro común” y de la “razón general de la real hacienda”; sin embargo, lo anterior se pudo culminar hasta la llegada de Carlos III, quien mediante una real ordenanza, reglamentó de manera precisa la forma de establecer las intendencias encargadas de recaudar, administrar y cuidar

³⁹ *Ibidem*, p. 52.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 54 a 57.

cada uno de los ramos y rentas reales. Al respecto Gustavo F. Aguilar⁴¹ da cuenta de la existencia de dos documentos importantes, que pareciera tenían como finalidad llevar un control de los ingresos y los gastos:

- i) El “*Libro común del cargo universal de hacienda real*”, el cual se ubicaba en las Cajas Reales y tomaba la forma de un libro grande, encuadernado y con numeración de fojas en las que se asentaban todas las partidas que perteneciesen al rey, y debían ser firmadas por los jefes principales de los distritos en presencia de un escribano de la real hacienda y,
- ii) Hacia finales del siglo XVI, unas nuevas ordenanzas de Felipe II, dispusieron que además del libro común del cargo universal de la hacienda real, hubiese otro libro encuadernado que se titulaba “*De la razón general de real hacienda*”, en el que se consignaban todos los géneros de hacienda que pertenecían al rey, contemplando los ramos cuyo ingreso estaba destinado al real erario, así como los bienes raíces y cualquier otro capital de la masa común del monarca.

El concepto de real hacienda⁴², en términos sencillos, hace alusión al cúmulo de riquezas y bienes de la corona, que en términos generales tenían su origen en los siguientes rubros fiscales:⁴³ **minería**: la corona era propietaria de las minas, las cuales podían ser explotadas mediante autorización, caso en el cual se fijaba el porcentaje del producto que debía enterarse al erario; **monopolios**: existían ciertos productos y actividades que sólo podían ser explotados por la corona (especies, tabaco, lotería, etc.), y sus ganancias significaban una gran fuente de riqueza para la corona; **venta de oficios públicos**; **diezmos**; **tributos**; **impuestos al comercio**, como la alcabala; **papel sellado**, en el que debían constar ciertos actos jurídicos; **bienes realengos**; **impuestos a funcionarios**

⁴¹ Aguilar, Gustavo F., *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días*, 2ª ed., México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1947, pp. 1-5, único ejemplar disponible en la biblioteca Lerdo de Tejada ubicada en el Antiguo Palacio del Arzobispado.

⁴² González, María del Refugio, en *op. cit.*, nota 8, t. IV, p. 3158 a 3162.

⁴³ Margadant Spanjaardt-Speckman, Guillermo Floris, *op. cit.*, nota 37, pp. 111-116.

civiles, como la mesada; **concesión de títulos nobiliarios**, como los de conde o marqués; **donativos obligatorios**; **confiscación de bienes**, como castigo a ciertos delitos; **caja de consolidación**, entre otros. La distribución de los ingresos fiscales se realizaba sobre tres ramos:⁴⁴

- a. **“masa común” de la real hacienda**: mediante la cual, la Nueva España pagaba sus propios gastos, de existir sobrantes eran enviados a determinadas regiones de las Indias y si había excedentes se enviaban a Madrid;
- b. **“ramos destinados a España”**: cuyo monto total debía enviarse íntegro a España, sin poder desviar recursos para otros ramos como el pago de gastos militares y administrativos y,
- c. **“ramos ajenos”**: administrados e inspeccionados por la Junta Superior de la Real Hacienda, cuyo producto estaba destinado a un fin determinado.

Los ingresos que no se categorizaban en alguno de los tres ramos mencionados, eran utilizados para el pago de sueldos de los funcionarios de la Nueva España, gastos militares y para la ayuda de ciertas partes de las Indias como Cuba y las Filipinas; los remanentes eran enviados a España y eran utilizados para financiar actividades militares, principalmente.⁴⁵

De esta forma, la Junta Superior de la Real Hacienda recaudaba grandes sumas, sobre las cuales se elaboraban libros de cuentas que eran enviados al Supremo Consejo de Indias, para que ahí fueran revisados⁴⁶ (el más alto organismo colegiado que asesoraba al rey para el gobierno de las Indias durante los siglos XVI a XIX).⁴⁷

⁴⁴ *Ibidem*, p. 117.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Para mayor información sobre las funciones de dicho organismo colegiado, véase Soberanes Fernández, José Luis, en *op. cit.*, nota 8, t. I, pp. 773 a 774.

1.3.4 México independiente

En el contexto internacional, a finales del siglo XVIII y principios del XIX tuvieron lugar algunos movimientos sociales e ideológicos, tales como la Revolución Francesa o la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, los cuales, representan la cristalización de los postulados de la Ilustración ideados por grandes pensadores como Montesquieu, Rousseau, Locke y Voltaire. Lo anterior, tuvo una transición silenciosa pero efectiva del debate de las ideas a la praxis política. De forma vertiginosa, dichos postulados fueron tomados como estandarte por muchos de los pensadores libertarios de Hispanoamérica contrarios al *ancien régime*, como Hidalgo en la Nueva España y Bolívar en Sudamérica.

La esencia de la Ilustración la podemos conocer a través de sus postulados básicos: la libertad entendida como autonomía, la igualdad, la tenencia de la propiedad privada, la fraternidad, la autodeterminación política y la libertad de conciencia, los cuales, comenzaron a ser tomados como base para la elaboración de los proyectos de documentos constitucionales que siguen teniendo vigencia práctica hasta nuestros días.⁴⁸ El documento característico de la Ilustración y por lo tanto, paradigmático en cuanto a su gran carga ideológica, es la *Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano*, seguido muy de cerca por la *Declaración de Derechos de Virginia* y la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*.

La importancia de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* radica en dos factores; primero, que reconoce la preexistencia de los derechos inherentes, naturales, inalienables y sagrados de toda persona a causa de su propia naturaleza, como la libertad, la igualdad, la propiedad, entre otros, y segundo, que en ella podemos encontrar algunos principios de organización política, que constituyen los fundamentos de la nueva teoría política y del derecho

⁴⁸ Soberanes Fernández, José Luis, *El pensamiento constitucional en la independencia*, 1ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 11.

público contemporáneo, como el de la soberanía y representación populares, la voluntad general, el referente a la división de poderes y la responsabilidad estatal frente al ciudadano.⁴⁹

Por lo que respecta a la materia fiscal y presupuestaria, no podemos pasar por alto tres principios contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, nos referimos a los que corresponden a la contribución general, proporcional y equitativa para cubrir los gastos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas, que fueron contemplados en los siguientes términos:

Artículo 13.- *Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; ésta debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad.*

Artículo 14.- *Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.*

Artículo 15.- *La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.*

Por lo que respecta al ámbito novohispano, historiográficamente podemos dividir al siglo XVIII en tres etapas:⁵⁰ la primera, va del año 1750 a 1767 y se caracterizó por la introducción, a nuestro solar patrio, de la filosofía moderna europea plagada de iusnaturalismo y principios políticos (no sólo de la corriente francesa, sino también de pensadores españoles como Francisco de Vitoria y Fernando Vázquez de Menchaca), la cual, podemos encontrar impregnada en

⁴⁹ Lions, Monique, en *op. cit.*, nota 8, t. II, p. 983-984.

⁵⁰ Para una descripción más detallada sobre la Ilustración y su desarrollo en la Nueva España, véase Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 48, p. 12.

textos de la época escritos por autores como Francisco Xavier Clavijero; la segunda etapa, se refiere a la consolidación de las ideas de los ilustrados en la Nueva España y a la producción destacada de documentos literarios de gran calado, dando testimonio de ello autores como José María Guridi y Alcocer y, la tercera etapa, derivó en el receso intelectual y la transición a la praxis de los ideales filosóficos modernos, como el movimiento del cura Hidalgo quien pasó de la revolución ideológica al levantamiento popular, a la insurrección pues.

El movimiento social iniciado en Dolores anticipaba una verdad incuestionable: la semilla de la Ilustración comenzaba a germinar y a rendir sus primeros frutos; así, surgieron diversos documentos históricos que marcaron el inicio del Constitucionalismo mexicano, como las diversas Proclamas de Miguel Hidalgo; los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, o los Elementos Constitucionales de Rayón, los cuales, a su vez prepararon lo que estaba por venir: la aparición de nuestros documentos constitucionales, como la Constitución de Apatzingán, que en realidad no fue la primer constitución mexicana,⁵¹ sino la de 1824, cuyos puntos esenciales son los siguientes:⁵² miembros componentes de la federación; organización del poder central; división clásica del poder federal en otros tres poderes independientes, aunque perfectamente conexos; límites de la soberanía de los estados y condiciones para la reforma del pacto federal. Además, se otorgó por primera vez a una autoridad legislativa la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno, de lo cual, surgen algunos conceptos básicos en materia presupuestaria:

1.- Se establece a nivel constitucional, que los gastos generales deben estar consignados en un acto legislativo;

⁵¹ *Ibidem*, p. 113.

⁵² Sierra, Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, 1ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 131.

2.- A su vez, se decretó que se debían aprobar de forma previa las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales. Sobre este punto, es importante recordar que el espíritu de esta disposición era evitar un déficit alto en las finanzas públicas;

3.- Se debía arreglar la recaudación de los gastos generales, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. Lo anterior, da cuenta de los primeros resabios de una actividad hacendaria y presupuestaria formal, ordenada y sistemática, mediante la cual el Estado se encargaba del manejo adecuado de los recursos públicos y,

4.- Surge una actividad fiscalizadora a cargo del poder legislativo por lo que respecta a la actividad gubernamental, con lo cual surge el antecedente de la actual Cuenta Pública.

Ya consumada la independencia, el entorno económico deplorable y la desorganización administrativa no se hicieron esperar, por lo que una vez instalada la Regencia de Iturbide, se solicitaron diversos préstamos forzosos para la sobrevivencia del recién surgido régimen.⁵³ En cuanto a la actividad presupuestaria, es de destacarse que en febrero de 1822 se habló por primera vez de la formación de un presupuesto de egresos; sin embargo, existieron dos factores que retrasaron el desarrollo de la actividad presupuestaria; primero, no existían antecedentes destacados de la época colonial referentes a la hacienda pública y, segundo, se utilizó como punto de partida un proyecto de presupuesto para el año de 1819, que tenía grandes lagunas en las materias económica y jurídica, además no contaba con el respaldo de una autoridad formal, por lo cual, dicho instrumento no tuvo fuerza jurídica.⁵⁴ A los dos factores anteriores, habría que agregar que una vez derrocado el régimen de Iturbide, el Congreso Constituyente en abril de 1823 declaró nulos todos los actos del Gobierno Imperial y decretó la implementación de medidas, como desconocer la gran mayoría de los

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Aguilar, Gustavo F., *op. cit.*, nota 41, p. 6.

créditos solicitados, mandar cesar la fabricación de papel moneda y sacar de circulación todo el papel moneda con curso legal, lo cual, tuvo un efecto negativo en la hacienda pública, considerando que el valor de la moneda disminuyó y para revertir ese efecto, se tuvieron que solicitar nuevos empréstitos respaldados por la próximas recaudaciones.⁵⁵

Durante una buena parte del siglo XIX nuestro país vivió una lucha constante entre diversos grupos, como el de los centralistas contra los federalistas, o los liberales contra los conservadores, lo cual llevó al país a serios problemas de orden financiero; sin embargo, debemos mencionar que los documentos constitucionales posteriores al de 1824, previeron la existencia del presupuesto y otorgaron al Ejecutivo la facultad de llevar a cabo la planeación anual fiscal, y remitir al Congreso la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos. Además, diversas disposiciones legales de carácter administrativo, establecieron que las facultades del Ejecutivo en materia fiscal y presupuestaria, las ejercería mediante el Ministerio de Hacienda.

Por lo que respecta a la legislación secundaria en el ámbito presupuestario, desatacan las siguientes leyes en la materia: como producto del apotegma central del Porfiriato “*poca política y mucha administración*” y de la relativa paz que se vivió en nuestro país durante dicho periodo histórico, citamos la Ley General sobre Presupuesto, Rendición de Cuentas y Responsabilidad de Empleados que Manejan Fondos del 30 de mayo de 1881,⁵⁶ de gran trascendencia ya que de forma posterior a su entrada en vigor, México tuvo por primera vez un equilibrio presupuestario y se dieron los primeros superávits financieros; la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación del año 1928; la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 1935 y, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del año 1977, instrumento jurídico fundamental derivado de la reforma política del mismo año.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁶ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 27, pp. 202 a 203.

En el año 2007 entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución Política. Dicha ley abrogó la del año 1977 y al Manual de Normas Presupuestarias, se conforma por 118 artículos que reflejan algunos avances técnicos en la materia en comparación con su predecesora, que se traducen en la mejora de las finanzas públicas sujetando su administración a la eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Una vez expuestos brevemente los antecedentes históricos más relevantes en materia presupuestaria, continuaremos con el análisis sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

1.4 Conceptos generales

El estudio del Presupuesto de Egresos, dentro de la ciencia jurídica, se ubica en la rama pública del derecho público, específicamente en las ramas fiscal y financiera, definiendo a la primera como el conjunto de normas jurídicas que regulan y sistematizan los ingresos fiscales, considerando al Estado como fisco y, a la segunda, como el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular los gastos públicos, considerando al Estado como ente financiero.⁵⁷

Algunos sectores de la doctrina, incluso han afirmado que existe una rama del derecho autónoma denominada derecho presupuestario, con motivo del grado de especialización de la materia; sin embargo, no tomaremos partido por alguna de las teorías anteriores, en virtud de lo siguiente:

- a) De origen, el Presupuesto de Egresos es un instrumento jurídico constitucional, por lo tanto las normas y principios del derecho fiscal o financiero resultan insuficientes para su estudio integral y sistemático;

⁵⁷ Gil Valdivia, Gerardo, en *op. cit.*, nota 8, t. II, p. 1183 a 1184.

- b) Las ramas financiera y fiscal, a su vez son ramas del derecho administrativo; por lo cual, resulta innecesario hacer una distinción tajante entre una u otra;
- c) El objeto de estudio del derecho fiscal solamente abarca los ingresos estatales y las relaciones jurídicas que se actualizan en torno a ellos;
- d) El objeto de estudio del derecho financiero es la administración y el ejercicio del gasto público, no así el proceso de elaboración, creación, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, a reserva de tratarlos de forma individual, cada ordenamiento jurídico goza de ciertas particularidades; por ejemplo, las leyes tienen un ámbito de aplicación general, son abstractas e impersonales, ya que no están dirigidas a un sujeto determinado, además su vigencia no está sujeta a un periodo de tiempo concreto, a diferencia de otros instrumentos como los decretos, cuya nota característica es su particularidad y temporalidad, lo que equivale a decir que su ámbito de aplicación es más limitado en comparación con el de las leyes.

A su vez, cada ordenamiento puede ser emitido por distintas autoridades, pero sólo el Congreso de la Unión está facultado para emitir leyes; sin embargo, el Presidente de la República también puede emitir normas jurídicas de efectos generales⁵⁸ y atemporales contenidas en instrumentos como el reglamento, el cual, es definido como aquella norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Poder Ejecutivo, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa; es decir, el reglamento siempre estará supeditado a la existencia de una ley. La diferencia más evidente entre una ley y un reglamento es en cuanto

⁵⁸ En el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se señalan los actos administrativos de carácter general, entre los que se encuentran, además de los reglamentos, los decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y en general cualquier otra disposición análoga.

a su objeto, ya que la ley crea situaciones jurídicas generales ampliando o restringiendo la esfera jurídica del gobernado, y el reglamento sólo desarrolla el contenido de la ley para que pueda aplicarse en términos prácticos.

En torno a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, algunos sectores de la doctrina afirman que, como consecuencia de su proceso de creación debe otorgársele el carácter de ley, otros refutan lo anterior, señalando que en virtud de sus efectos jurídicos y su ámbito de aplicación, es un decreto de la Cámara de Diputados, algunos más incluso afirman que es una simple autorización que toma la forma de un acto administrativo de dicho órgano legislativo, por lo que a lo largo de este capítulo se expondrán las diversas teorías al respecto, para ello, consideramos necesario definir en primer término la institución jurídica que nos ocupa, con el objeto de analizarla integralmente.

1.5 Definición del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el campo de la ciencia económica el término presupuesto ha sido definido como el *“balance de las necesidades y recursos del Estado”* o *“como la expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un periodo de tiempo determinado”*,⁵⁹ por otro lado, para el derecho constitucional el Presupuesto de Egresos es *“el acto legislativo de previsión y autorización de los ingresos y gastos del Estado para un ejercicio financiero, generalmente anual”*, definición que de primera vista nos parece completa, aunque hay que acotar que en nuestro sistema jurídico los ingresos estatales se encuentran consignados en un instrumento distinto al correspondiente a los egresos.

Para González Oropeza y Quiroz Acosta es el *“decreto mediante el cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse*

⁵⁹ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, en *op. cit.*, nota 8, t. IV, p. 2997.

en un año fiscal”.⁶⁰ De la anterior definición se desprenden, de forma enunciativa, más no limitativa, algunos elementos que son indispensables para comprender el concepto, a saber:

- Naturaleza jurídica: la definición invocada contempla al Presupuesto de Egresos como decreto.
- Objeto: el presupuesto es el instrumento de asignación de los recursos federales a los programas y acciones de gobierno.
- Anualidad del Presupuesto: lo anterior se traduce en el llamado principio de anualidad, el cual limita la vigencia del presupuesto a un año calendario, con algunas excepciones como los proyectos plurianuales.

En nuestro sistema jurídico no existe una definición legal del Presupuesto de Egresos; sin embargo, en el artículo 2, fracción XXXV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es contemplado de la siguiente manera:

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.

(...)

Tal concepto legal carece de elementos para poder tomarlo como una definición; sin embargo, en su redacción podemos encontrar las partes que conforman al Presupuesto de Egresos, una de ellas el decreto, donde se establecen las disposiciones jurídicas que aplicarán durante un año respecto al uso de recursos públicos.

⁶⁰ Gil Valdivia, Gerardo, en *op. cit.*, nota 8, t. IV, p. 2999.

Dicho lo anterior, a continuación trataremos la teoría que considera al Presupuesto de Egresos como una ley.

1.6 El Presupuesto como Ley

Con el objeto de facilitar la comprensión de la teoría que nos ocupa, se partirá de la definición de ley como producto de la legislación, al respecto García Máynez define a ésta como *“el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes.”*⁶¹

Bajo este tenor, de forma muy breve, se enunciarán los principales requisitos que debe tener un instrumento jurídico para ser considerado ley:

- Generalidad: en contraposición a especialidad; es decir, el destinatario de la ley es el sujeto universal e indeterminado; a *contrario sensu*, la ley no está dirigida a un sujeto en particular, esta característica atañe al ámbito subjetivo de la norma;
- Abstracción: los supuestos normativos contenidos en los preceptos de una ley se aplicarán como consecuencia de la actualización de las respectivas hipótesis normativas;
- Autoridad facultada para expedirlas: únicamente el Congreso de la Unión;
- Procedimiento legislativo: Para que una ley tenga fuerza jurídica debe ser creada, interpretada, reformada o abrogada conforme al procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional;
- Temporalidad: Las leyes no están sujetas a un lapso de tiempo concreto;

⁶¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 47° ed., México, Porrúa, 1995, p. 52.

- Obligatoriedad: Toda ley emitida por la autoridad competente conforme al procedimiento establecido en la norma primaria una vez promulgada deberá cumplirse irremediabilmente y,
- Coercibilidad: De no cumplirse los preceptos legales que han entrado en vigencia, pueden hacerse exigibles incluso mediante la fuerza pública.

Un tema que ha suscitado el interés de los estudiosos del derecho es el relativo a que en nuestro sistema jurídico existen actos legislativos formales o materiales, como ejemplo de los primeros, se puede citar cualquier ley emitida por el Congreso de la Unión, y de los segundos alguna disposición reglamentaria emitida por el Presidente de la República. El criterio que se utiliza para diferenciarlos es de naturaleza subjetiva; es decir, si es emitido por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo, bajo ese tenor los actos formalmente legislativos están encomendados al Congreso; sin embargo, como ya se mencionó, el titular del Ejecutivo puede emitir disposiciones de carácter legislativo como es el caso de los reglamentos, que son actos materialmente legislativos aunque formalmente ejecutivos.

Queda claro que el Congreso de la Unión es el encargado de emitir los actos formalmente legislativos, pero *qué forma revisten dichos actos*, para lo cual consideramos conveniente analizar el tratamiento constitucional de tales actos. Al respecto, el artículo 70 de nuestra Carta Magna dispone lo siguiente:

Artículo 70.- *“Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de **ley** o **decreto**. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.*

El precepto constitucional anterior tiene su origen en el artículo 47 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, cuyo texto original era el siguiente:

Artículo 47: *Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.*⁶²

Respecto a la inclusión de la palabra “decreto”, Jose Luis Soberanes Fernández apunta que en los trabajos parlamentarios que dieron como fruto nuestra primer norma constitucional, la Comisión de Constitución, encabezada por José Miguel Ramos Arizpe, presentó una propuesta de artículo 5° que finalmente quedó plasmada en el artículo 47, añadiendo la palabra decreto con el objeto de aclarar que ambas cámaras pudieran expedir órdenes, pero que éstas que tomaban la forma de decretos, no eran actos del Congreso General;⁶³ luego entonces, resulta necesario acotar que los decretos son actos legislativos que no tienen los efectos de generalidad que sí tiene una ley.

Lo anterior, aplicado al Presupuesto de Egresos, significa que al ser aprobado por una de las cámaras del Congreso de la Unión, la de Diputados, goza de la naturaleza de un acto legislativo, aspecto que no fue compartido por Gabino Fraga quien al respecto, señaló *“no puede decirse que la Cámara de Diputados, por medio del Presupuesto de Egresos, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya un acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo”*,⁶⁴ opinión que no compartimos, ya que el Presupuesto de Egresos sí crea situaciones de carácter general, considerando que, como ya fue mencionado, una de las partes que lo conforma se denomina decreto, el cual

⁶² *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 1ª ed., México, Secretaría de Gobernación, 2006, p. 105.

⁶³ Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Federación, Los primeros avatares constitucionales de México 1821-1824*, 1ª ed., México, Porrúa, 2013, p 102.

⁶⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 6, p. 335.

contiene disposiciones normativas que deberán ser acatadas por los sujetos obligados a darles cumplimiento, independientemente de las disposiciones legales en la materia.

A partir de lo anterior, ya contamos con el género próximo del Presupuesto de Egresos: acto legislativo formal y materialmente. Ahora bien, para obtener la diferencia específica; es decir, saber si podría ser considerado ley o decreto, se recurrirá a una interpretación gramatical del artículo 74, fracción IV de la Carta Magna, norma constitucional que prevé la existencia del Presupuesto de Egresos, la cual señala lo siguiente:

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 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.

(...)

De lo anterior podemos inferir dos cosas; la primera, no se le otorga la categoría de ley o decreto, sino simplemente es contemplado como el Presupuesto de Egresos de la Federación y, la segunda, que su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que la Cámara de Senadores no tiene injerencia en el proceso presupuestario, lo cual, es un elemento que se debe tener en cuenta al analizar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, ya que conforme a nuestra Ley Fundamental, las leyes son emitidas por el Congreso de la Unión; es decir, mediante la intervención de ambas cámaras, cuestión que no es totalmente clara, ya que del enunciado general del artículo 72 constitucional contenido en su primer párrafo, se puede desprender la idea de que pueden existir proyectos de leyes unicamerales.

Otro punto que se debe destacar del artículo 74, fracción IV, es que al instrumento en el que se consignan los ingresos del Estado se le denomina Ley de Ingresos de la Federación, lo que significa que el Constituyente sí le otorgó el carácter de ley a dicho documento, por lo que su procedimiento legislativo está sujeto a lo señalado en el artículo 72 en lo general (siendo la Cámara de Diputados la de origen y la de Senadores como revisora), y en la fracción IV del artículo 74 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de forma específica. En adición a lo expuesto, resalta que el documento que el Ejecutivo remite y que una vez aprobado tendrá el carácter de ley no es denominado proyecto, como sucede en el caso del Presupuesto, sino “iniciativa”.

Aunado a lo anterior, el proceso de elaboración del presupuesto es el señalado expresamente en el mismo artículo 74, lo anterior es discutido en la doctrina, ya que se ha utilizado como un argumento a favor, respecto a que al presupuesto no le es aplicable el procedimiento legislativo contenido en el artículo 72 constitucional, el cual señala en su primer párrafo lo siguiente:

Artículo 72. *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones (...).*

Al respecto, estimamos necesario señalar que no hay otro procedimiento legislativo independiente o autónomo al contemplado en el citado artículo 72, aunque ciertamente existen algunas reglas especiales en cuanto a ciertos requisitos de forma del Presupuesto de Egresos, como los plazos de presentación, aprobación, entre otros, pero no por ello se puede afirmar que el proceso presupuestario se rige únicamente por la fracción IV del artículo 74 constitucional, ya que aunque su aprobación sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, su proceso de aprobación se sujeta a los apartados del artículo 72 que le resulten aplicables. Al respecto, algunos tratadistas como Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, mediante una interpretación literal del precepto afirman que el enunciado *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*, excluye de forma expresa a los asuntos catalogados como facultades exclusivas de su ámbito de aplicación.

En cuanto a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del año 1857, en un principio de corte unicameral, preveía en su artículo 70 que las iniciativas o proyectos de ley debían sujetarse a ciertos requisitos, semejantes a los que señala el artículo 72 vigente, con la diferencia de que en aquél no se hacía

alusión a las facultades exclusivas de alguna de las cámaras y el modo de proceder sucesivo de la discusión, precisamente por el carácter unicameral del Congreso de la Unión, hasta la reforma de 1874.

La Constitución de 1917, en su texto original, contenía una aparente contradicción, ya que por una parte en su artículo 65 disponía que el Congreso de la Unión se ocuparía de aprobar el Presupuesto de Egresos, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos y por la otra, en su artículo 74, fracción IV señalaba que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos, tal como sigue:

Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

(...)

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo;

(...)

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

(...)

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

(...)

De lo anterior podemos concluir que el Constituyente de 1917, no tenía claro en realidad si el Presupuesto de Egresos formaría parte del catálogo de atribuciones del Congreso o bien, si competía exclusivamente a la Cámara de

Diputados aprobarlo. Esta aparente contradicción, que ni siquiera estuvo sujeta a debates en los momentos previos a la aprobación de la Carta Magna, fue heredada de la Constitución de 1857 y enmendada hasta 1977, mediante el decreto que reformó y adicionó los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la ley fundamental.⁶⁵

Otro punto importante al momento de analizar la naturaleza jurídica de cualquier instrumento jurídico es la forma en la que se modifica o abroga, en lo particular, el Presupuesto de Egresos es modificable conforme al proceso legislativo bajo los lineamientos expresos del artículo 126; es decir, la Cámara de Diputados no tiene la facultad constitucional de modificar el Presupuesto de Egresos pero sí de aprobarlo, lo cual no tiene sentido jurídico ni político si partimos del principio de autoridad formal de la ley contenido en el inciso F del artículo 72 constitucional, según el cual las leyes y decretos, se interpretan, reforman o derogan conforme a los mismos trámites establecidos para su formación, proceso constitucional que para Jesús Arroyo Moreno carece de sindéresis, ya que lo importante, es que el Presupuesto de Egresos, se aprueba por los diputados; lo secundario, la modificación, se aprueba por diputados y senadores, lo cual según dicho autor, carece de lógica.⁶⁶

En virtud de que en las referencias constitucionales y legales, no le es reconocida tal naturaleza, no estamos en posibilidades de afirmar fehacientemente que es una ley, siendo un argumento sólido el que alude al artículo 133 constitucional, en el sentido de que en el proceso de elaboración, discusión y aprobación de las leyes intervienen ambas cámaras del Congreso de la Unión; es decir, la categoría de leyes como acto legislativo, son producto del bicameralismo, donde existe una cámara de origen y otra revisora, contrario a lo que sucede en la génesis del Presupuesto de Egresos.

⁶⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

⁶⁶ Arroyo Moreno, Jesús A., *El Presupuesto de Egresos y el veto*, en Ars Iuris, no. 32/2004, México, Instituto Panamericano de Jurisprudencia, Universidad Panamericana, p. 249.

1.7 El Presupuesto como Decreto de la Cámara de Diputados

Genéricamente el *decreto* se define como “toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido”.⁶⁷

Partiendo de la definición anterior, pareciera que alguno de sus elementos se pueden identificar de forma expresa en el Presupuesto de Egresos, ya que es una disposición emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, órgano legislativo del Estado Mexicano, cuyo objeto es establecer el destino específico de los ingresos, para lo cual crea situaciones jurídicas concretas como lo es el acceso de los ciudadanos a los programas gubernamentales, autorizando para tal efecto al Ejecutivo a llevar a cabo las erogaciones necesarias e inherentes a la realización de sus atribuciones, y que tendrá vigencia durante el periodo de un año contado a partir del primer día de enero (con la excepción de los proyectos plurianuales).

Como ya se mencionó, las resoluciones del Congreso siempre tendrán el carácter de ley o decreto; sin embargo, el artículo 74, fracción IV, al hacer referencia al Presupuesto de Egresos no le atribuye el carácter de una u otra categoría, por el contrario, es contemplado simplemente como el Presupuesto de Egresos, por lo que conforme a lo expuesto anteriormente y bajo la idea de que no es una ley en sentido formal, debería ser considerado decreto, en el entendido de que sólo puede tener alguna de esas dos naturalezas jurídicas.

Continuando con el análisis del citado artículo 72 constitucional, el cual señala que tanto los proyectos de leyes y de decretos se deben ajustar al

⁶⁷ Aguilar y Cuevas, Magdalena, en *ob. cit.*, nota 8, t. II, pp. 997-999.

procedimiento legislativo; es decir, independientemente de la naturaleza del acto legislativo, éste deberá sujetarse a las bases contenidas en dicha norma y a las disposiciones legales aplicables en la materia.

Al respecto, Felipe Remolina Roqueña⁶⁸ y Freddy Priego Álvarez⁶⁹, consideran que el PEF es un decreto expedido por la Cámara de Diputados, para sostener lo anterior se apoyan en dos argumentos: primero, toda vez que no es considerado ley, debe ser decreto de acuerdo con el artículo 70 constitucional; y, segundo, que al ser publicado por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación, en su proemio es denominado Decreto, tales argumentos no resultan del todo contundentes ya que independientemente de la denominación que se le atribuya, el Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo.

1.8 El Presupuesto como mecanismo de colaboración de poderes

En palabras de Emilio Rabasa *“La completa separación de poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la Ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su responsabilidad, absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina más a las gestiones oratorias*

⁶⁸ Remolina Roqueña, Felipe, *“La adopción de los presupuestos públicos en el esquema constitucional mexicano”*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (coords.), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001, p. 205.

⁶⁹ Priego Álvarez, Freddy, *“Génesis y evolución del presupuesto público en México”*, en Nava Escudero, Oscar y Ortega Maldonado, Juan Manuel, (coords.), *Derecho Presupuestario (Temas selectos)*, México, Porrúa, 2006, p. 27.

que al valor de los razonamientos".⁷⁰ Por tanto, suponer que el principio de división de poderes es una cláusula restrictiva para que no exista ningún tipo de relación entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, equivale a decir que por encima de los poderes no hay nada, lo cual resultaría absurdo, ya que precisamente la norma fundamental está, en todo caso, por encima de los órganos que detentan el poder público partiendo de la base de que en ella, encuentran invariablemente su razón de ser, en ese sentido opina Jesús Arroyo Moreno.⁷¹

Como se expuso en líneas anteriores, el Presupuesto de Egresos, actualmente goza de la naturaleza de un acto legislativo; sin embargo, en el proceso de su creación intervienen dos órganos del Estado Mexicano, el Ejecutivo y el Legislativo, el primero es el encargado de elaborar el proyecto que será analizado, discutido e incluso modificado por el segundo. Esta idea de colaboración no es reciente; su finalidad es clara: equilibrar la fuerza del imperio legislativo con el peso del Ejecutivo y viceversa, ésta es una manera en que nuestra Constitución Política asocia los poderes para equilibrarlos, no para dividirlos tajantemente.⁷²

Ahora bien, El Ejecutivo interviene por dos razones específicas, la primera, porque conforme a la propia Constitución y la Ley de Planeación, tiene a su cargo la planeación nacional del desarrollo y, la segunda, porque el propio artículo 74 constitucional dispone que será exclusivamente el Presidente de la República el encargado de someter a la consideración de la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto, lo anterior es un mandato vigente desde la reforma política del año 1977. Esta especie de iniciativa exclusiva es considerada por algunos doctrinarios como una muestra evidente de la preeminencia de la figura presidencial en nuestro sistema político y jurídico.

⁷⁰ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 10ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 141 a 142.

⁷¹ Arroyo Moreno, Jesús A., en *ob. cit.*, nota 66, p. 249.

⁷² *Idem.*

Para efectos del presente trabajo de investigación se tomará como referencia la primera de las razones expuestas, ya que es el Titular del Ejecutivo el que por razones técnicas debe elaborar el proyecto de Presupuesto para proveer la exacta aplicación del Plan Nacional de Desarrollo que hubiere publicado durante los primeros seis meses de su gobierno, atribución que no podrían ejercer de forma eficaz y eficiente los diputados al Congreso de la Unión.

Con el objeto de analizar la teoría que categoriza al Presupuesto de Egresos como un mecanismo de colaboración de poderes, es necesario estudiar de forma previa el principio de división de poderes contemplado en nuestra Carta Magna, el cual se encuentra previsto en su Título Tercero, Capítulo I de la División de Poderes, artículo 49 en los siguientes términos:

Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El anterior precepto ha prevalecido en nuestra Norma Fundamental desde su antecedente de 1824 y la versión original de 1917 únicamente ha sido reformada en dos ocasiones, en agosto de 1938 y en marzo de 1951, pero resulta importante acotar que dichas reformas han versado sobre el segundo párrafo, por lo que atañe a las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar, quedando el primer párrafo en los términos en que fue aprobado. Sobre su contenido, prevalece la teoría del poder único que se divide para su ejercicio.

Con motivo de la interpretación del artículo en comento, que ha sido motivo de grandes debates en el foro jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

mediante tesis jurisprudencial,⁷³ determinó el sentido que tiene dentro del orden jurídico nacional la división de poderes, la cual para efectos prácticos se transcribe:

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un

⁷³ Tesis P./J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Mediante el criterio jurisprudencial anterior, nuestro máximo tribunal no sólo estableció la relevancia que tiene el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra carta fundamental, sino que destaca el papel que tiene tal principio en la vida democrática de nuestro país, indicando para tal efecto que la separación de poderes no debe ser categórica, por el contrario, debe propiciar la armonía política y jurídica de los tres órganos que ejercen el poder. Por lo que respecta al Presupuesto de Egresos, es bien sabido que incluso durante su

examen y discusión en el pleno de San Lázaro, el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negocia con miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el contenido del decreto, así como las cifras de los distintos ramos de sus anexos, por lo que, tanto en la práctica como en la teoría, es un mecanismo de colaboración de poderes.

Además del proceso presupuestario, constitucionalmente existen diversos actos del Estado que no son efectuados de forma exclusiva por un órgano, un caso evidente es el nombramiento de los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde el Ejecutivo propone una terna de personas que a su juicio cumplen con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dichos cargos públicos y el Legislativo los ratifica, con lo que ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo, están obligados a negociar la decisión final, a efecto, de elegir a los más aptos en aras de la eficiencia del servicio público.

Siendo congruentes con lo anteriormente expuesto, resulta conveniente acotar el principio contenido en el referido artículo 49 constitucional, interpretándolo de forma sistemática, armonizándolo con otros principios políticos, ya que en palabras de Faya Viesca *“Una correcta interpretación de nuestra Constitución nos obliga, en primer lugar, a considerar los principios políticos de nuestro Texto en forma integral y de conjunto, y no de manera aislada”*.⁷⁴ Bajo ese tenor, podríamos afirmar que más que una división de poderes, en nuestro sistema jurídico debe imperar una colaboración de funciones; en primer lugar, porque poder sólo es uno, el Supremo Poder de la Unión, tal como lo señala el artículo 49 constitucional, y en segundo, porque resulta necesario que, aunque los órganos tradicionales del Estado desempeñen sus funciones de forma individual, en cualquier momento deben ser congruentes con el principio de unidad política del Estado mexicano, lo cual no excluye una equilibrada división de funciones,

⁷⁴ Faya Viesca, Jacinto, *Teoría Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 96.

sino por el contrario, el espíritu constitucional es que prevalezca la unidad del propio Estado.

El principio de división de poderes ha formado parte de la vida constitucional mexicana desde sus inicios, ya que fue incluido en diversos ordenamientos y documentos fundamentales y fundacionales en la historia de nuestro sistema jurídico como los *Elementos Constitucionales*, en el que la división de poderes formó parte de los 38 puntos propuestos por don Ignacio López Rayón, o bien, en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, en el que el principio en comento formó parte de los 22 lineamientos básicos que servirían para efectuar la redacción de Constitución de Apatzingán, la cual según el maestro José Luis Soberanes Fernández, más que ser una Constitución en *stricto sensu*, es un tratado de filosofía política en la que se estableció que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes (función legislativa), la de hacerlas ejecutar (función ejecutiva) y la de aplicarlas a los casos concretos (función judicial), lo anterior es la expresión del principio de división de poderes, contenido en ese documento constitucional decimonónico.⁷⁵ A este respecto, Vicente Riva Palacio, consideró que la Constitución de Apatzingán “*fue un conjunto de principios generales más bien que un código político fundamental que pudiera organizar al país (...) preciso es repetirlo, no debe considerarse como un conjunto de principios prácticos de gobierno; es más bien una condensación de declaraciones generales; es la teoría de la revolución colocándose frente a frente del hecho: el despotismo arraigado en la colonia con el transcurso de tres siglos.*”⁷⁶

La teoría de la división de poderes planteada por Montesquieu, fue enarbolada por los herederos de la causa de Hidalgo y Costilla, siendo este punto histórico la base de los documentos constitucionales posteriores, donde ciertamente la división de poderes encontró una materialización poco más

⁷⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *ob. cit.*, nota 48, p. 113.

⁷⁶ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, 23ª ed., México, Cumbre, 1989, t. VI, pp. 58 a 61.

moderada que en su origen; sin embargo, en la esencia perdura hasta nuestros días la teoría del poder indivisible, en la que lo único que es sujeto de división es su ejercicio, más no el poder mismo y en la que tres órganos colaboran con atribuciones perfectamente delineadas.

Nuestra forma de Estado y de gobierno, que fueron motivo de análisis en páginas anteriores, obligan a que el sentido histórico y pragmático de nuestra Carta Magna, se conjuguen y propicien una coordinación entre los órganos que detentan el poder público. No debemos olvidar que nuestra Constitución Política vigente fue creada casi cien años atrás, y que en aquella época la concepción sobre el principio de división de poderes no permitía una interpretación armoniosa, sino una delimitación tajante que en nada ayudaba al sano desenvolvimiento de las funciones estatales. El Estado es uno y como tal sus órganos deben actuar por los intereses del mismo Estado y no de los propios; de esta forma, toda decisión estará encaminada a lograr los objetivos nacionales plasmados en nuestro pacto de la Unión. Sobre este respecto, Faya Viesca señala que *“una Constitución moderna tendrá que establecer además las grandes orientaciones para una eficaz coordinación de los Poderes entre sí...la constitución mexicana, si verdaderamente pretende ser la base de toda la actuación legítima del Poder público, y si pretende que este Poder sea eficacísimo para enfrentar los grandes problemas nacionales dentro de una comunidad que aspira a la plena democracia, necesita con urgencia contener una serie de normas que permitan la colaboración de los Poderes federales y estatales...”*⁷⁷

Con base en lo anterior, podemos concluir que el Presupuesto de Egresos, además de tener la categoría de acto legislativo, es un mecanismo de colaboración entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado mexicano, donde el primero, partiendo de la naturaleza técnica de sus atribuciones, propone al segundo, un conjunto de disposiciones normativas y económicas que deberán regir el ejercicio del gasto público.

⁷⁷ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 74, p. 96.

II. Principios que rigen la actividad presupuestaria

Según el diccionario de la lengua española, por *principio* (del lat. *principium*), se entiende “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” y principio de derecho “norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales”.⁷⁸ La importancia de los principios jurídicos en el mundo del derecho radica en el papel que éstos desempeñan dentro del ámbito interpretativo y aplicativo de la norma jurídica escrita. Así, nuestra Carta Magna señala que *las sentencias deberán ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho*; en el mismo sentido, el Código Civil Federal establece en su artículo 19 que *las controversias judiciales deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica y a falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho*. El hecho de que la norma constitucional y la de derecho común señalen que la interpretación de la ley debe realizarse, a falta de norma jurídica expresa en los principios generales del derecho, obligan a que tanto el juzgador como el intérprete común consideren los principios como un elemento para colmar las lagunas jurídicas o bien, integrar las normas de derecho para su óptima interpretación.

El gasto público se rige, en primer término, por lo expresado en las normas constitucionales y en segundo, por lo establecido en la legislación secundaria y en el Presupuesto de Egresos; a falta de ello, por lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o en el Código Fiscal de la Federación. En materia de principios, es nuestra ley fundamental la que en sus disposiciones aplicables contempla algunos principios que son desarrollados en la legislación, los cuales los podemos denominar “**principios presupuestarios**”, los cuales pueden ser definidos como aquellas normas o criterios básicos de aplicación general que rigen

⁷⁸ Sitio de internet de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=principio>, 22ª ed., consulta realizada el 20 de febrero de 2013.

el ciclo presupuestario en sus tres fases, la obtención, administración y fiscalización de los recursos. Estos principios, pueden o no estar previstos y desarrollados en la legislación presupuestaria; sin embargo, resultan de gran utilidad interpretativa. A continuación, analizaremos cuáles son los principios contenidos en la normativa positiva, cuál ha sido la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, y posturas doctrinarias en relación a dichos principios.

2.1 Principios presupuestarios en particular

Los más importantes principios presupuestarios se encuentran contenidos en los artículos, 31, 74, fracción VI, 75, 126 y 134 de nuestra norma fundamental, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales, los podemos enlistar de la siguiente forma:

- a. Principio de contribución equitativa y proporcional:** Para efectos de ésta investigación, entendemos por contribución un concepto genérico que engloba toda recaudación de recursos que auxilia a sufragar los gastos del Estado.⁷⁹ Nuestra Constitución Política señala que todos los ciudadanos deben contribuir al gasto público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, limitando dicha contribución a que se realice de forma equitativa y proporcional, esto es, que con base en la generalidad de las leyes fiscales, todo aquel sujeto que se ubique en el supuesto normativo fiscal, deberá cumplir con su obligación en la proporción en la que señalen tales leyes. El principio de contribución general se fundamenta en el principio de representación; es decir, los ciudadanos (mandantes) exigen al Estado (mandatario) diversas conductas de dar, hacer o no hacer, ello implica forzosamente que el Estado requiera a los ciudadanos la entrega de los recursos económicos para poder cumplir con las obligaciones a su cargo. Como fue expuesto anteriormente, el principio de contribución general emana directamente de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

⁷⁹ Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, 1ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 3.

b. Principio de competencia: Tal como fue analizado, conforme a nuestra Ley Fundamental, el Estado mexicano ejerce sus atribuciones a través de los tres poderes u órganos políticos tradicionales, de esta forma cada uno de ellos desempeña un catálogo de facultades contempladas en dicha norma fundamental y en las leyes secundarias, a lo anterior lo denominamos competencia, que en *lato sensu* la podemos definir como la idoneidad o poder legal de ejecutar determinados actos;⁸⁰ ahora bien, en *stricto sensu* tratándose de la competencia de las autoridades podemos encontrar las siguientes características:⁸¹

- La competencia requiere en todo caso y bajo cualquier circunstancia, estar prevista expresamente en las leyes; por lo tanto, las autoridades sólo podrán realizar aquellos actos que les están conferidos de forma expresa;
- Su ejercicio es obligatorio, no existe opción para dejar de cumplirla, salvo que las leyes expresamente señalen causas de excusa;
- La competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, ya que mediante su intervención se asegura que recíproca y mutuamente se controlen, con el objeto de evitar afectaciones al interés general;
- Las autoridades no pueden renunciarla, ni utilizarla como objeto de pactos que comprometan su ejercicio, por lo tanto, tiene que ser ejercida forzosamente

En cuanto al tratamiento legal que recibe el principio de competencia, conforme a la fracción VII, del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene la facultad de “*imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto*”, y conforme al inciso H del artículo 72 constitucional, toda iniciativa que verse sobre contribuciones o impuestos deberá iniciarse en la Cámara de Diputados “**artículo 72. ...H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar**

⁸⁰ Fraga, Gabino, *ob. cit.*, nota 6, p. 267.

⁸¹ *Idem.*

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”. Con base en lo anterior, la competencia legislativa en materia impositiva está a cargo del Congreso de la Unión, y será en la Cámara de Diputados, donde se discutan inicialmente las iniciativas que versen sobre dicha materia.

En adición a lo señalado por el artículo 73 constitucional, otro precepto jurídico que prevé expresamente el principio presupuestario de competencia es el artículo 74 de la misma ley fundamental, que en su fracción IV, otorga expresamente la atribución al Ejecutivo Federal de elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para que una vez llegado el plazo, sea sometido a la consideración de la Cámara de Diputados, quien lo deberá aprobar, y posteriormente evaluar; así, se asegura que ambos poderes, cada uno dentro de su respectivo ámbito competencial, sirvan de contrapeso mutuo.

Conforme a lo anterior, la competencia del Ejecutivo se circunscribe a la elaboración del proyecto de presupuesto y su posterior envío a la Cámara de Diputados, órgano legislativo en el que radica la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto que al efecto le remita el Ejecutivo, lo cual a primera vista resulta deseable; sin embargo, se debe cuestionar el alcance del verbo “modificar”, ya que con base en una interpretación literal, la Cámara de Diputados podría cambiar radicalmente dicho proyecto, sin que se le imponga algún límite o restricción. Lo anterior, es producto de una reforma⁸² al precepto constitucional de mérito, a través de la cual, se pretendió otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de no sólo examinar y discutir, sino incluso modificar el proyecto remitido por el

⁸² Efectuada mediante 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 el 30 de julio de 2004.

Ejecutivo, lo cual se puede corroborar a través de lo establecido en la exposición de motivos de dicha reforma:

“...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. Ello a su vez requiere de tiempo para un examen profundo de las iniciativas planteadas y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional. Para eso estimamos necesario adecuar el marco constitucional vigente, que no incentiva una adecuada comunicación del Legislativo con el Ejecutivo en el proceso presupuestario...”

Aunado a lo anterior, a través de la reforma señalada se cambiaron los tiempos de presentación del paquete económico por parte del Ejecutivo, ampliando así el plazo para que la Cámara de Diputados aprobara el Presupuesto de Egresos, llevando a cabo de forma previa un proceso de análisis y discusión más a fondo, lo cual a todas luces resultó conveniente desde el punto de vista jurídico, toda vez que en los tiempos anteriores a la reforma de 2004, el pleno de San Lázaro se convertía en el centro político nacional durante las noches previas al término de cada año, levantando ciertas dudas jurídicas sobre qué pasaría si la Cámara de Diputados no aprobara el Presupuesto de Egresos antes del 31 de diciembre, cuestión que más adelante abordaremos.

Pareciera que fueron razones políticas y no jurídicas para que la reforma objeto de estudio fuera aprobada, considerando que el sexenio 2000-2006 es recordado por la casi nula comunicación entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo, en especial con la Cámara de Diputados, máxime que ese

periodo sexenal fue el primero en el que el Presidente emanó de un partido político distinto al de costumbre.

Otro ejemplo de materialización del principio de competencia, se da una vez iniciado el ejercicio fiscal, ya que el Ejecutivo Federal llevará a cabo las erogaciones contempladas en el Presupuesto de Egresos, dando cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo y a los diversos programas que emanan del mismo, previstos y regulados en la Ley de Planeación, para que posteriormente, el Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación, evalúe el uso de los recursos públicos una vez concluido el ejercicio fiscal correspondiente, a través de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal.

Partiendo de lo anterior, podemos concluir que en nuestro sistema jurídico sí se encuentra previsto el principio de competencia, conforme al cual, existen órganos distintos del Estado que ejercen facultades propias, en el marco de lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales respectivas; por tanto, el principio de competencia está muy ligado al principio de división de poderes.⁸³

c. Principio de anualidad: El artículo 74 constitucional señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previsión que es reafirmada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 39, primer párrafo dispone que: *“la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación 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...”*. De una interpretación literal de los preceptos antes citados, podemos afirmar que el Presupuesto de Egresos, invariablemente, regirá durante un año calendario; sin embargo, puede darse el caso de que alguna o algunas de las disposiciones normativas en él contenidas, puedan quedar sin efectos o

⁸³ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *Un extraño ataque a las ejecutorias de amparo*, en *Derecho Presupuestario (Temas selectos)*, de Nava Escudero, Oscar y Ortega Maldonado, Juan Manuel (coords.), 1ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 194.

incluso ser modificadas mediando la intervención de ambas cámaras del Congreso de la Unión, conforme al artículo 126 constitucional.

Una excepción al principio de anualidad es la relativa a los compromisos plurianuales, ya que la fracción IV, del artículo 74 constitucional señala que: *“...Asimismo, podrá (la Cámara de Diputados) 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.”* Sobre el particular, a partir del año 2006, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece cuáles son los proyectos que requieren una previsión de gasto plurianual, mismos que deberán estar incluidos en un capítulo específico y deben cubrir algunos requisitos que los justifiquen.

Para encontrar el espíritu del principio de anualidad acudiremos a un argumento teleológico, ya que en nuestra opinión tal principio está ligado a otros contemplados en nuestra carta fundamental, entre los cuales podemos citar el *principio de rendición de cuentas*⁸⁴ aplicado de dos formas: **la primera**, a través de la evaluación que un órgano fiscalizador distinto al Ejecutivo llevará a cabo sobre la aplicación de los recursos públicos, con el objeto de conocer el desempeño de los ejecutores de gasto y, de ser el caso, imponer medidas correctivas que mejoren la calidad de la administración del gasto público y, **la segunda**, mediante el pleno acceso de los ciudadanos a la información relativa a la aplicación de recursos públicos; de esta manera, tanto las autoridades fiscalizadoras como cualquier interesado, pueden evaluar toda acción gubernamental que implique la utilización de recursos públicos.

⁸⁴ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *ob. cit.*, nota 15, pp. 298 a 300.

En cuanto a los alcances del principio de anualidad, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante tesis aislada⁸⁵ ha señalado lo siguiente:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.

Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las Leyes de Ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la Soberanía Popular, de los Representantes Populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la Representación Popular al aprobar ese Presupuesto de Egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de

⁸⁵ Tesis con registro 800483, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. II, julio-diciembre de 1988, p. 20.

autorización de Presupuesto de Egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la Representación Popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de Origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara Revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago

alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Ahora bien, las Leyes de Ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre, o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no puede presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar, cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de Origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que a aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar,

adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV del artículo 31 constitucional.

d. Principio de Unidad: consiste en que tanto los ingresos recaudados que serán utilizados para cubrir el presupuesto anual, como los propios egresos, son aprobados en el mismo acto legislativo. Al respecto, resulta conveniente resaltar que el propio artículo 74 de nuestra Carta Magna, señala que la Cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos, una vez autorizadas las contribuciones que, a juicio del Congreso de la Unión, deben decretarse para cubrirlo; por lo tanto, en nuestro régimen jurídico existen dos momentos fundamentales en el ciclo presupuestario; el primero, se verifica cuando es aprobada la Ley de Ingresos de la Federación, y el segundo cuando se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, nuestra Constitución no prevé la aplicación de este principio, ya que ambos instrumentos jurídicos se aprueban en dos actos legislativos distintos y sucesivos, por lo que se puede

concluir, que el principio de unidad no está previsto en nuestro régimen jurídico; sin embargo, debemos mencionar que resultaría deseable que los ingresos y egresos estatales estuvieran comprendidos en un sólo instrumento legislativo, en el cual participarían ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Para algunos tratadistas la disgregación de ingresos y egresos resulta absurda, toda vez que no permite una valoración global y un conocimiento claro y coherente de la correlación ingreso-gasto, que anualmente se autoriza y es cuestionada la participación del Senado en el ciclo presupuestario, ya que éste no tiene intervención en el destino de los ingresos, dejando al arbitrio absoluto de la Cámara de Diputados las decisiones sobre el gasto público.⁸⁶

e. Principio de equilibrio presupuestario: este principio de gasto público deriva de otro de naturaleza económica, según el cual en un presupuesto debe gastarse sólo lo que se tiene, con el objetivo de que exista un balance o equilibrio en las finanzas, de lo contrario existiría un déficit o superávit, según sea el caso;⁸⁷ es decir, que todo gasto esté respaldado por una fuente de ingreso que no genere un pasivo. Al respecto, nuestra Ley Fundamental en su artículo 126, al señalar que *no se podrá realizar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en una ley posterior*, impone la obligación a los ejecutores de gasto de abstenerse de desviar recursos públicos a destinos no previstos, precisamente con el objetivo de que el Presupuesto de Egresos sea el instrumento jurídico que evite el manejo discrecional del gasto estatal.

En el ámbito de la legislación secundaria, el principio de equilibrio presupuestario se encuentra previsto en los artículos 17, 18 y 42, fracción VIII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales respectivamente disponen lo siguiente:

⁸⁶ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, en *op. cit.*, nota 83, p. 196.

⁸⁷ *Idem.*

Artículo 17.- El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, 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.

Artículo 18.- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

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.

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Artículo 42 (...)

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

- 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.

IX. 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 de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este 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 de la Federación.

De los preceptos anteriores se desprende, como un requisito fundamental, que de manera previa al establecimiento de nuevos gastos y compromisos, se defina expresamente la fuente de ingreso distinta al financiamiento, o bien, la respectiva compensación en otros rubros de gasto, mediante la cual se obtendrán los recursos para cubrir la nueva obligación, sin comprometer el balance primario de las finanzas públicas, lo cual elimina la posibilidad de que el Ejecutivo maneje de forma arbitraria los recursos aprobados. Además, es necesario subrayar que las propuestas para incrementar el gasto en cualquier rubro, los legisladores deberán sustentar de forma fehaciente tales propuestas, considerando en todo momento la disponibilidad de recursos, así como las evaluaciones a los propios programas.

Con base en lo que precede, se concluye que el principio de equilibrio presupuestario sí está contemplado en nuestro régimen jurídico, como un factor de estabilidad económica y como un límite que se impone, tanto al Ejecutivo como al Congreso de la Unión, de no expedir normas de carácter general o actos administrativos, sin antes valorar la posible afectación económica que su entrada en vigor podría generar.

Asimismo, como ejemplo del principio de equilibrio presupuestario, se pueden enunciar los diversos mecanismos de estabilización contemplados en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o las medidas de disciplina presupuestaria establecidas en el artículo 21 de la misma ley, por medio de los cuales, el Ejecutivo Federal en caso de acontecer una menor recaudación de los ingresos previstos en las leyes de carácter fiscal, puede

autorizar diversos recortes o disminuciones a ciertos rubros de gasto de las dependencias y entidades, como los correspondientes a los relacionados a gasto administrativo y en servicios personales, comunicación social, así como en ahorros y economías generados durante el ejercicio fiscal, procurando no afectar aquellos de naturaleza eminentemente social.

f. Evaluación del desempeño: Con el objeto de medir cuantitativa y cualitativamente los resultados de las acciones gubernamentales, a partir del año 2007, se implementó un sistema para verificar el grado de cumplimiento en los programas presupuestarios a cargo de los ejecutores de gasto denominado *sistema de evaluación del desempeño*, el cual se encuentra definido por el artículo 2, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en los siguientes términos:

“conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.

Mediante los resultados que arroja el sistema de evaluación del desempeño, se conforma el presupuesto de cada dependencia y entidad, con la finalidad de que se pueda configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del sistema son un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad, dicha estrategia es lo que se conoce como presupuesto basado en resultados.

Al respecto, el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala lo siguiente:

Artículo 111.- *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.*

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes

autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

A través del sistema de evaluación del desempeño se pueden conocer de forma objetiva los resultados obtenidos por los ejecutores de gasto, además de que es una herramienta sumamente útil para la Cámara de Diputados durante la fiscalización, que llevará a cabo mediante el análisis de la Cuenta Pública.⁸⁸

g. Eficiencia, eficacia, economía, honradez, transparencia: en el primer párrafo del artículo 134 constitucional se mencionan algunos criterios o principios respecto a la administración de los recursos públicos que ejercen los tres niveles de gobierno, nos referimos a los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. A continuación nos permitimos transcribir el precepto constitucional en comento:

⁸⁸ Ortega González, Jorge, *ob. cit.*, nota 79, p. 121.

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*
(...)

La redacción del párrafo anterior es producto de una reforma reciente,⁸⁹ mediante la cual se buscó obligar a todos los funcionarios titulares de los órganos públicos de los tres niveles de gobierno, a administrar los recursos públicos que les son asignados bajo los “criterios” que en el mismo se enuncian, buscando en todo momento cumplir con los objetivos planteados. Respecto a la interpretación del precepto señalado, nos permitimos invocar la siguiente tesis jurisprudencial:

RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.⁹⁰

El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su

⁸⁹ Efectuada mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

⁹⁰ Tesis P./J. 106/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, noviembre de 2010, p. 1211.

utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

El primer punto a destacar de la tesis jurisprudencial referida, es que señala que los denominados “criterios” contemplados en el artículo 134 tienen el carácter de *principios*, ya que a través de esa conceptualización los mismos tienen un carácter normativo superior al de simples criterios y tienen como finalidad disciplinar la institución presupuestaria, estableciendo parámetros y límites al ejercicio del gasto público.

Un segundo punto que se debe resaltar, es que no solo las autoridades ejecutoras de recursos públicos, sean federales, estatales o municipales, deben aplicar estrictamente el precepto en comento, sino que los órganos legislativos al aprobar cualquier ley o decreto en materia de gasto público y sus derivados, deberán garantizar esos principios, con lo cual se busca que los mismos sean efectivamente realizados conforme a su naturaleza constitucional.

Respecto a la definición de los principios contenidos en el primer párrafo del artículo 134 constitucional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis aislada ha señalado lo siguiente:

GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.⁹¹

Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para

⁹¹ Tesis 1a. CXLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 2712.

permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria, del artículo 134 constitucional en cita, de forma muy similar a lo analizado anteriormente, señala en el segundo párrafo de su artículo 1° lo siguiente:

Artículo 1.- (...)

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán 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.

h. Principio de planeación: Resultaría perjudicial que el Estado tomara las decisiones de gobierno de forma discrecional, por ello resulta necesario que se fije objetivos, metas, estrategias y prioridades para la asignación de los recursos públicos, a esto se le conoce como planeación del desarrollo y se encuentra prevista en el artículo 26 de nuestra Carta Magna desde el año de 1983 de la siguiente forma:

Artículo 26.

A. *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación

de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

(...)

Del citado artículo 26 constitucional, emana una ley reglamentaria, la Ley de Planeación, en la que se establecen las bases conforme a las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo para encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se contemplan los mecanismos para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas y con los ciudadanos.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo debemos mencionar que no tiene la jerarquía de ley, decreto, reglamento, o cualquier otra jerarquía; de hecho, nuestra ley fundamental al mencionarlo lo denomina “plan nacional”, y su elaboración compete únicamente al Ejecutivo Federal. Al respecto, algunos

tratadistas en la materia señalan que “nuestro sistema de planeación adolece de un defecto de origen, que consiste en que el Plan no es una ley, sino un documento que cada seis años el Ejecutivo Federal publica para dar a conocer su proyecto de gobierno y los objetivos más generales de su gestión”,⁹² opinión que no compartimos, por las siguientes razones: en primer término, porque si tuviera el rango de ley el Ejecutivo quedaría supeditado totalmente al Legislativo, ya que éste, en términos sencillos, tendría la facultad de decirle a aquél qué, cómo y cuándo en relación a las acciones de su gobierno; en segundo lugar, no es necesario que tenga el rango de ley, ya que sus disposiciones están dirigidas únicamente a la Administración Pública Federal, no a los ciudadanos y, por último, como ya fue mencionado la Ley de Planeación es el ordenamiento jurídico que regula el sistema de planeación, por lo que resulta innecesario que el Plan también tenga el rango de ley.

Uno de los rasgos más loables del Presupuesto de Egresos de la Federación, es su alineación al Plan Nacional de Desarrollo a través de los “programas” que conforme a la Ley de Planeación pueden ser sectoriales, regionales, especiales o institucionales; tal alineación se traduce en la técnica denominada “presupuesto por programas”, cuyo objetivo es relacionar metas con recursos disponibles, por ello, primero se fijan las metas y después se asignan los recursos.⁹³ La clasificación de los programas es la siguiente:

- **Sectoriales:** se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate (educación, energía, economía, etc.). Asimismo, contendrán las estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución;

⁹² Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, en *ob. cit.*, nota 83, p. 198.

⁹³ Ortega González, Jorge, en *op. cit.*, nota 83, pp. 50 a 53.

- **Institucionales:** son elaborados por las entidades paraestatales y se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento;
- **Regionales:** se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y,
- **Especiales:** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (Artículo 26, LP).

Sobre la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesario recalcar que, éste al igual que todos los instrumentos de naturaleza económica, fiscal y política, debe ajustarse a los objetivos de aquél, dando así estructura y estrategia a las actividades públicas. Sobre este particular, los artículos 7, 27 y 40 de la Ley de Planeación señalan lo siguiente:

Artículo 7o.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, *informará* del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y *su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.*

Artículo 27.- *Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las*

dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable

Artículo 40.- *Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta Ley.*

De igual forma los artículos 16, 24, 25, 42 y 48 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, prevén la relación que hay entre la planeación y la programación del gasto público:

Artículo 16.- *La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del*

desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

Artículo 24.- *La programación y presupuestación del gasto público comprende:*

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;

Artículo 25.- *La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:*

I. Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;

Artículo 42.- *La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:*

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, 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 de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la 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.

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

Artículo 48.- *El ejercicio de recursos previstos en el gasto de inversión aprobado en el Presupuesto de Egresos se autoriza por las dependencias y entidades, en los términos del Reglamento.*

En el ejercicio del gasto de inversión, exclusivamente en infraestructura y servicios relacionados con la misma, las dependencias y entidades observarán, además de lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y

Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo siguiente:

II. Tratándose de los sectores de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente y turístico, las personas físicas y morales especializadas en las materias respectivas, así como las entidades federativas y municipios, podrán presentar a consideración de las dependencias y entidades competentes propuestas de estudios para la realización de obras asociadas a proyectos de infraestructura, las cuales deberán reunir los requisitos que mediante disposiciones de carácter general expidan las secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Turismo, para cada uno de los sectores mencionados.

Una vez recibidas las propuestas, las dependencias y entidades realizarán un análisis con el objeto de determinar su viabilidad conforme a las disposiciones referidas en el párrafo anterior y su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes y notificarán al promovente su autorización, negativa o, en su caso, observaciones, dentro de un plazo que no excederá de un año. Tratándose de las entidades, la dependencia coordinadora de sector deberá emitir su previa opinión respecto de las propuestas que se autoricen. No procederá recurso alguno en contra de esta resolución.

La relación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos resulta fundamental para la vida institucional de nuestro país, debido a

que en aquél se plantean las estrategias para la solución de los problemas generales y mediante éste se sistematizan las acciones específicas a través de las cuales se dará cumplimiento a los objetivos nacionales plasmados en nuestra ley fundamental.

- i. Principio de fiscalización posterior: Una vez erogados los recursos públicos consignados en el Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, evaluará la gestión financiera del Ejecutivo, con el objeto de conocer los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados; lo anterior, se materializa a través de la Cuenta Pública de la Hacienda, la cual está prevista en la fracción VI del artículo 74 constitucional de la siguiente manera:

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

VI. *Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de 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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los

programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

La Cuenta Pública tiene por objeto evaluar el gasto público que realiza el Estado mexicano, así como imponer las sanciones y medidas correctivas correspondientes ante el caso de la ejecución indebida de los recursos públicos. Para lograr lo anterior, es evidente que la autoridad encargada de realizar tal evaluación debe ser distinta a la que administra los recursos públicos, a efecto de que exista plena imparcialidad en la toma de decisiones, por ello, podemos afirmar que la existencia de la Cuenta Pública es un ejemplo más del sistema de pesos y contrapesos previsto en nuestra Carta Magna.⁹⁴

A manera de resumen, en este capítulo se analizaron los principios presupuestarios, identificándolos en nuestro sistema jurídico, con el objeto de comprobar no sólo su existencia, sino su aplicación práctica antes, durante y después del ciclo presupuestario. Lo anterior con el objeto de comprobar que, al igual que en todas las normas jurídicas de las distintas ramas de la ciencia jurídica, los principios son un elemento fundamental para la correcta interpretación y aplicación del derecho positivo.

Con base en lo expuesto en este capítulo podemos afirmar que tanto en nuestra Ley Fundamental como en la legislación secundaria en la materia, se contemplan los principios que rigen la actividad presupuestaria del Estado mexicano, según los cuales los órganos estatales que intervienen en su materialización y ejecución, deben conducir su actuar con miras a la satisfacción de las necesidades colectivas, privilegiando en todo momento que la administración de los recursos públicos federales se realice de forma adecuada.

⁹⁴ Ortega González, Jorge, *ob. cit.*, nota 79, p. 119.

2.2 Elaboración, análisis, discusión y modificación del Presupuesto

Una vez analizados y expuestos los conceptos y principios más importantes en materia presupuestaria, a continuación nos avocaremos al análisis del proceso por virtud del cual se elabora y aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, poniendo especial atención a la relación entre Ejecutivo y Legislativo que para tal efecto prevé nuestra Carta Magna y desarrolla la legislación secundaria.

2.2.1 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

El artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Ejecutivo Federal deberá remitir a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, lo cual tendrá lugar, por regla general, a más tardar el 8 de septiembre y excepcionalmente, cuando se renueve el Ejecutivo Federal, el día el 15 de diciembre. El proyecto, con base en lo expuesto anteriormente, formal y materialmente tiene la naturaleza jurídica de una iniciativa que es facultad exclusiva del Presidente de la República presentar ante la Cámara de Diputados, el cual se elaborará a partir de los lineamientos y requisitos que contempla el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales nos permitimos transcribir:

- i) Una exposición de motivos** que contendrá: **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; **e)** las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género contempladas en

el artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

- ii) **El proyecto de Decreto, los anexos y tomos** que contendrán, entre otros aspectos, capítulos específicos que incorporen los flujos de efectivo de las entidades de control directo e indirecto; las previsiones de gasto de los ramos generales, de gastos obligatorios, de los compromisos plurianuales; un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas; las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en términos del apartado B del artículo 2 constitucional; en su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal; 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 aquéllos que se proponen por primera vez; la información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto; 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, un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de nuestra Ley Fundamental.
- iii) **Los anexos informativos**, los cuales 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; **c)** la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y **d)** 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.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo la proyección, programación y presupuestación de la información anterior, que como podrá notarse, requiere de un gran análisis técnico en materia económica, labor que se ejecuta a lo largo del ejercicio fiscal, de ahí la razón de que exista una dependencia de la Administración Pública Federal que realice lo anterior, en el marco de las disposiciones jurídicas en la materia.

El capítulo III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue denominado *“De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes”*, en el cual se señalan las diversas facultades a cargo del Ejecutivo y del Legislativo, así como los pazos para el cumplimiento de las mismas. El antecedente inmediato de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no preveía a detalle el contenido del Proyecto de Presupuesto, ni tampoco las bases de la coordinación que debía existir entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, por lo cual resulta deseable que actualmente la materia presupuestaria se encuentre legislada y regulada.

2.3 Proceso Presupuestario

A más tardar el 8 de septiembre de cada año el Titular del Ejecutivo Federal deberá remitir a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto, el cual, de inmediato será turnado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su correspondiente análisis, así como para la elaboración del dictamen mediante el cual será sometido a la consideración del pleno, en donde se realizará la discusión y posterior aprobación.

El marco jurídico que regirá durante éste proceso será el establecido en el Acuerdo que apruebe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y en su defecto, por el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. No omitimos señalar que durante el proceso de análisis, los diputados al Congreso de la Unión, a través de las comisiones ordinarias podrán realizar propuestas de modificación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo, las cuales serán votadas por los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de forma previa a la elaboración del Dictamen.

Ahora bien, la Cámara de Diputados conforme a la fracción IV del artículo 74 constitucional, tiene la facultad de modificar el Proyecto del Ejecutivo, ante esto surgen cuestionamientos en torno a los límites y alcances de esa *“modificación”*; conforme a la letra del citado precepto constitucional no se desprenden elementos que nos ayuden a dar respuesta a lo anterior; sin embargo, resulta obvio que surjan voces señalando que la Cámara de Diputados podría modificar radicalmente el Proyecto y que, eventualmente, puede ser un arma que ese órgano legislativo utilice para minar el poder político y económico del Ejecutivo, lo cual no ha sucedido en la historia de nuestro país. La realidad exige que ambos órganos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, se coordinen y colaboren entre ellos con miras a lograr el bien colectivo. Por ello, resulta necesario resaltar que conforme al marco jurídico vigente, la Cámara de Diputados

tiene un poder casi ilimitado para modificar lo propuesto por el Ejecutivo, cuestión que no tiene ninguna lógica jurídica ni económica, si consideramos que es el Ejecutivo quien tiene a su cargo la proyección, programación, administración y ejecución de los recursos federales. Sin duda, lo anterior es un argumento más para afirmar que actualmente la balanza está inclinada hacia el Legislativo, dejando al Presidente de la República sin más contrapesos para contrarrestar la fuerza de aquél.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, antecedente constitucional inmediato de la de 1917, disponía en su artículo 72, fracción VII (antecedente constitucional inmediato a su vez de la actual fracción IV, del artículo 74 constitucional vigente), que el Congreso de la Unión (único órgano legislativo del Estado mexicano de ese entonces⁹⁵), *tenía la facultad para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo*, según lo anterior, es mediante la Constitución que se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el Presupuesto de Egresos, y desde entonces se estableció que fuera el Ejecutivo Federal quien elaborara el Proyecto, para someterlo a la consideración del Congreso.

Conforme a la multicitada fracción IV, del artículo 74 de nuestra Ley Fundamental magna, es facultad *exclusiva* de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto, respecto de lo cual, podemos inferir un elemento muy importante: la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva, que equivale a afirmar que es un tema indiscutiblemente unicameral, por lo que a primera vista, resulta una excepción al proceso legislativo contemplado en el artículo 72 constitucional, tal como fue analizado en el primer capítulo del presente trabajo de investigación.

⁹⁵ Artículo 51: Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

2.4 Modificación del Presupuesto de Egresos una vez aprobado

El artículo 126 constitucional señala lo siguiente:

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

De lo anterior se desprende un límite a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ya que una vez aprobado el Presupuesto, incluso habiendo entrado en vigor, sólo mediante una ley; es decir, por conducto de ambas cámaras del Congreso de la Unión, se podrán establecer nuevos destinos específicos de gasto público; sin embargo, la Cámara de Diputados, ha intentado modificar el Presupuesto aprobado en diversas ocasiones.

En el hipotético caso en que la Cámara de Diputados no aprobase el Presupuesto para determinado ejercicio fiscal, la única excepción a la regla general establecida en el citado artículo 126 constitucional es aquella contenida en el artículo 75 de la propia Constitución, el cual señala que:

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. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.*

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Conforme a lo anterior, pareciera que en nuestro sistema jurídico sí hay resquicios de la llamada *reconducción presupuestaria*, incluso como excepción al principio de anualidad ya analizado, pero únicamente para efectos de los salarios de los servidores públicos, los cuales no necesitarían ser aprobados vía el procedimiento del artículo 126 constitucional; sin embargo, ante el hipotético caso planteado, todos los demás gastos que se cubran con cargo al Presupuesto no podrían ser realizados, ya que el Ejecutivo no estaría facultado para expensar cualquier erogación por no tener la autorización de la Cámara de Diputados para realizarlo, lo cual, a todas luces es otro argumento a favor de que el Congreso tiene preeminencia sobre el Ejecutivo Federal.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados lo remitirá al Ejecutivo Federal para que éste lo publique en el Diario Oficial de la Federación, y entre en pleno vigor el primer día del mes de enero del año correspondiente.

III. El veto presidencial

3.1 Planteamiento

Una vez estudiados diversos tópicos de gran importancia en materia presupuestaria, que servirán de base para el desarrollo del presente capítulo, iniciaremos con el estudio del tema principal del presente trabajo de investigación, nos referimos a la institución constitucional denominada *veto presidencial*, que en términos jurídicos se traduce en la facultad del Presidente de la República de formular observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso de la Unión para su promulgación.

El dilema central de la teoría política gira en torno a la primacía que alguno de los poderes públicos tendrá sobre los demás; así, el Barón de Montesquieu señalaba que si el poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los embates del Legislativo, aquél quedaría supeditado de forma absoluta a éste, de ahí la necesidad de que el Ejecutivo tenga la fortaleza necesaria para equilibrar las decisiones del Legislativo; bajo esa inteligencia, constituciones políticas como las de Estados Unidos de América y México, prevén la facultad presidencial que deriva en la formulación de observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso, a través de lo que en lenguaje común conocemos como “veto”.

En el diccionario de la Lengua Española, el término *veto* (*Del lat. veto, yo vedo o prohíbo*) está definido como “Derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo. U. principalmente para significar el atribuido según las constituciones al jefe del Estado o a la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular”; además, es clasificado en *absoluto* (veto que impide la promulgación y vigencia de una ley), y *suspensivo* (que retarda la promulgación y vigencia de una ley).

Jurídicamente, el veto se puede definir como la institución jurídica constitucional, cuyo ejercicio está a cargo del Presidente de la República, que tiene por objeto suspender transitoriamente la entrada en vigor de los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión a través de las observaciones que considere pertinentes (definición nuestra). Por lo que respecta a las razones teleológicas que justifican la existencia del veto, Jorge Carpizo las clasificó de la siguiente manera:⁹⁶

- a) Evitar la precipitación en el procedimiento legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes, o que tengan vicios constitucionales;
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo y,
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que mediante el veto, se equilibra el peso siempre preponderante del Legislativo sobre el Ejecutivo, atemperando en su caso, las decisiones de aquél, que éste considere como transgresoras de los principios democráticos contenidos en nuestra Carta Magna. Asimismo, el veto justifica la existencia del principio, nunca taxativo, de división de poderes, coadyuvando a que se materialice el dialogo y la coordinación que debe prevalecer entre ambas partes.

Por disposición constitucional, la función legislativa del Estado mexicano, está a cargo del Congreso de la Unión; sin embargo, el Presidente de la República también interviene en la creación de las leyes de dos formas: ordinariamente, a través de la facultad de presentar iniciativas, la de formular observaciones a los proyectos aprobados y la de promulgar las leyes, facultades que según Jorge Carpizo caen dentro del principio de colaboración que los poderes se deben

⁹⁶ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 85.

prestar entre ellos⁹⁷ y, extraordinariamente, mediante su intervención directa en el proceso de creación de leyes, únicamente en los supuestos previstos en los artículos 29 y 131 de nuestra Ley Fundamental . A continuación analizaremos la forma de intervención presidencial ordinaria en el procedimiento legislativo.

3.2 Intervención ordinaria del Presidente en el procedimiento legislativo

A. Iniciativa legislativa

La posibilidad de que el Presidente de la República presente al Congreso de la Unión iniciativas de ley o reforma, no es una innovación del legislador de 1917, ya que existen antecedentes constitucionales como la Constitución de Cádiz, conforme a la cual, el Rey además de tener la facultad de sancionar las leyes y promulgarlas, ejercía la prerrogativa de “Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita –Art. 171, fracc. XIV-”,⁹⁸ con lo cual, el monarca intervenía de manera directa en el proceso de creación de las leyes; posteriormente, en la Constitución de 1824, se preveía que el Presidente podía “Hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general...–Art. 105-”;⁹⁹ de igual forma, en la Constitución de 1836 se establecía que la iniciativa de las leyes correspondía “Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias –Art. 25, fracc. I-”,¹⁰⁰ e incluso, se remarcaba la importancia del papel del Ejecutivo en la iniciación de las leyes señalando que “No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial... –Art. 29-”,¹⁰¹ en ese orden de ideas, de la Constitución de 1857 se desprendía que el derecho de iniciar leyes competía, entre otros, “al Presidente de la Unión” –Art. 65, fracc. I-”.¹⁰² Con base en lo anterior, podemos concluir que el

⁹⁷ *Ibidem*, p. 83.

⁹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 19, pp. 80 a 81.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 182.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 216.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² *Ibidem*, p. 616.

Titular del Poder Ejecutivo, en la mayoría de las constituciones políticas mexicanas, se le ha otorgado la facultad de iniciar el procedimiento legislativo.

Actualmente, nuestra Ley Fundamental, la norma que otorga la legitimación para “iniciar” las leyes y decretos, enlista entre los sujetos autorizados para ese efecto al Presidente de la República. Lo anterior, se encuentra previsto en el artículo 71 constitucional, el cual señala lo siguiente:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Es importante mencionar que el precepto constitucional antes citado, fue reformado recientemente,¹⁰³ y como parte de esa reforma, el Titular del Ejecutivo Federal podrá presentar al inicio de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, hasta dos iniciativas de carácter preferente o bien, señalar de entre aquéllas que hubiere presentado anteriormente, cuáles tendrán tal carácter, con la finalidad de que sean discutidas y, en su caso, aprobadas de forma expedita. La *ratio legis* de esta disposición se traduce en que las iniciativas presidenciales se aprueben, sin más trámite, que las correspondientes discusiones en ambas cámaras en un plazo no mayor a treinta días naturales por cada una de ellas, logrando así que el trámite parlamentario, no sea pospuesto para otro periodo de sesiones por motivos políticos. Los dos párrafos adicionados al artículo 71 son los siguientes:

¹⁰³ Mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012; denominada coloquialmente como reforma política.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Sin duda, las adiciones al artículo 71 constitucional refuerzan la participación presidencial en el procedimiento de creación de leyes, bajo la consideración de que tal participación, a nuestro parecer, obliga al Ejecutivo Federal a interactuar constantemente con el Congreso de la Unión, lo cual es muestra de que el espíritu contenido en la disposición constitucional en cita, reafirma que la colaboración entre los órganos públicos es la piedra angular del actuar del Estado mexicano; sin embargo, nos parece que el último párrafo adicionado al artículo constitucional de mérito, debió insertarse en el precepto relativo al procedimiento de reforma constitucional.

Algunos autores como Miguel Carbonell,¹⁰⁴ afirman que en adición a lo señalado por el artículo 71 constitucional, existen casos especiales en donde la propia Constitución señala que el Ejecutivo, más que tener la facultad de iniciativa, debe ejercer dicha facultad como una obligación, nos referimos al caso de la Ley de Ingresos de la Federación y del propio Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que ciertamente no se le da al Ejecutivo la facultad de

¹⁰⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 154.

presentar sus iniciativas, sino que se le impone el deber constitucional de enviarlas al Congreso.

Existe otro caso en que el Presidente de la República puede iniciar leyes, nos referimos a aquéllas que tengan relación con el Distrito Federal; lo anterior, conforme al artículo 122 constitucional, que en su parte conducente señala que:

Art. 122.- (...)

(Sexto párrafo) La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. (...)

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

B. Facultad de formular observaciones a leyes del Congreso

La facultad presidencial de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión, conocida en el lenguaje común como veto, ha sido motivo de grandes debates en los que se cuestionan sus fines, alcances, límites y procedencia, debates que se multiplican si hablamos del veto aplicado al Presupuesto de Egresos de la Federación; por ello, a continuación abordaremos su estudio, analizando los principales antecedentes históricos, teorías, así como su tratamiento constitucional vigente, para comprender la importancia que tiene en nuestro sistema de creación de leyes.

Con el objeto de contar con una visión amplia sobre el veto presidencial, comenzaremos exponiendo los principales antecedentes históricos en la materia, las definiciones que han sido propuestas en la doctrina, así como sus límites y

alcances a la luz de su regulación constitucional vigente, e inmediata anterior a nuestra Constitución Política.

a. Antecedentes históricos

Tal como se mencionó anteriormente, la importancia del estudio de los antecedentes históricos amplía el panorama de la investigación, siendo éstos de gran utilidad para comprender el diseño de las instituciones jurídicas vigentes; de otra forma, el análisis de las fuentes formales resultaría incompleto. Bajo este tenor, la historia como ciencia auxiliar de la ciencia jurídica, coadyuva a comprender qué hay detrás del texto legal, reafirmando la premisa irrefutable de que el Derecho, al igual que todas las ramas del conocimiento, se encuentra en constante evolución; a partir de lo anterior, expondremos los sucesos más relevantes relacionados con el veto presidencial.

i. Derecho Romano

Es en el Derecho Romano donde encontramos el primer antecedente histórico del veto como una acción de oposición ante un acto de autoridad, nos referimos a la *intercessio*, facultad del tribuno de la plebe durante la época republicana, por virtud de la cual dicho representante popular, literalmente nulificaba los efectos de las resoluciones de los magistrados dotados de *potestas* que lesionaban la independencia del Estado, o vulneraban sus derechos o intereses.¹⁰⁵

La caída del régimen republicano modificó totalmente la organización política de Roma; así, las antiguas magistraturas republicanas pasaron de ser un *cursus honorum* a una carrera burocrática cortesana; en otras palabras, tuvieron un papel meramente de ornato. Dos hitos marcaron el porvenir político del imperio: la muerte de César y la paulatina acumulación de poderes jurídicos y

¹⁰⁵ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 85.

extrajurídicos en la figura del nuevo monarca denominado *princeps*, cuya encarnación se manifestó a través de la figura de Octaviano, sobrino de César, a quien se le otorgaron casi todas las facultades y potestades de los antiguos magistrados. El culto a la figura del *princeps* tuvo como consecuencia que el senado le concediera los siguientes títulos y facultades: el *imperium consulare*, con lo cual accedió al mismo poder que los cónsules; *cura annonae*, consistente en la dirección de los abastecimientos de alimentos, en especial de trigo, lo que le daba un gran impacto social ante el pueblo romano, facultad originaria de los ediles; *cura lege et morum*, le daba control sobre las leyes y las costumbres, facultad que anteriormente ejercían los censores. Asimismo, tenía mando absoluto sobre los ejércitos y su persona gozaba de *sacrosanctitas*; es decir, era inviolable y, por lo tanto, podía ejercer el *ius auxilii*; estas últimas dos facultades, en adición a la *intercessio* emanaron del tribunado de la plebe. La situación llegó a su máximo cuando le fue concedido el título de *pontifex maximus*, lo que le dio el carácter de divinidad.¹⁰⁶

Como podemos notar, desde la época del principado romano materializado en Octaviano, surge la idea de un líder fuerte, con las facultades suficientes para moderar las resoluciones de otros órganos de poder, mediante las cuales se pretendan afectar los fines y objetivos del Estado.¹⁰⁷ El problema radica cuando el líder o jefe político utiliza esas facultades para fines personales; sobre ese respecto, en sus *Res gestae divi Augusti*, el mismo Octaviano, contrario a lo que se piensa, enfatizó que renunció voluntariamente al cargo de dictador, y menciona que todas las facultades que le fueron otorgadas se basaron en su auctoritas y, que por ello, se ubicaba por encima de otros servidores del pueblo romano.¹⁰⁸

¹⁰⁶ De Churruca Arellano, Juan, *op. cit.*, nota 31, pp. 116 a 119.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ Véase *Res Gestae Divi Augusti*, trad. de Cruz, Nicolás, en *Revista de Historia Universal*, vol. 1°, Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984, pp. 63 a 112. Versión en internet: http://www.historiaycultura.cl/doc/Res_Gestae_Divi_Augusti.pdf

El ejercicio del poder político realizado por Octaviano, al no tener precedentes (al menos en la cosmogonía política romana, no así en la oriental), estuvo asentado en concesiones senatoriales, más no en un instrumento jurídico de carácter general, por lo que jurídicamente no se puede afirmar que esas concesiones fueren acorde con el *ius*; su naturaleza era eminentemente fáctica, y tenían la finalidad de que el príncipe guiara toda acción que tuviera por objeto hacer frente a problemas como crisis políticas, económicas, alimentarias, etc.¹⁰⁹

ii. Estado Moderno

Con el surgimiento del Estado moderno y el predominio de las ideas emanadas de la Ilustración, surgen concepciones teóricas sobre cómo debe funcionar el ente estatal, cuáles serán los órganos que ejerzan el poder público y cómo habrán de hacerlo. Así, bajo la aplicación de aforismos como *Quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur*,¹¹⁰ se confeccionaron las bases del nuevo derecho público sobre los principios de representatividad y división de poderes, a través de los cuales, se estableció la forma de gobernar, así como los límites de actuación de las autoridades, siempre en el marco de una ley fundamental, que equilibrara el desempeño de los órganos públicos y estableciera las diversas formas de colaboración entre los mismos, con la finalidad de que su complementación diera fortaleza a la unidad estatal.

En las discusiones previas a la entrada en vigor de la Constitución de los Estados Unidos de América, se consideraba como necesario que los poderes estuvieran dotados de herramientas constitucionales que sirvieran como freno a las decisiones de otro poder, de lo cual podemos dar cuenta a través de lo siguiente: “...*también se ha comentado la insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual, y se ha sacado la consecuencia de que*

¹⁰⁹ Kunkel, Wolfgang, *op. cit.*, nota 34, pp. 61 a 62.

¹¹⁰ “Lo que afecta a todos por igual debe ser aprobado por todos”, aforismo tomado del *Codex Iustinianus*, explicado en Domingo, Rafael (Coord.), Principios de Derecho Global, 2ª ed., España, Aranzadi y Universidad de Navarra, 2006, p. 361.

es necesario dotarlos de armas constitucionales para que se defiendan, necesidad que se ha demostrado debidamente. De estos claros e innegables principios deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado, frente a los actos de los sectores legislativos. Careciendo de dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las cámaras...pero la potestad de que tratamos posee una utilidad suplementaria. No únicamente sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ella se establece un saludable freno al cuerpo legislativo...”.¹¹¹

Es precisamente la Constitución de los Estados Unidos de América, la que sirvió de base para la elaboración de nuestra primera Carta Magna, de ahí la importancia de considerar como antecedente histórico dicho cuerpo normativo. La intención del veto como facultad constitucional conforme a lo anterior, es que el Ejecutivo se convirtiera en un contrapeso efectivo frente a las decisiones del Legislativo, no sólo para defender sus intereses, ya que el órgano legislativo también podría atentar contra otro poder e incluso contra los ciudadanos; de esta forma, el Ejecutivo puede contrarrestar la posibilidad de que el Legislativo obre de forma despótica.

iii. Derecho novohispano

El primer antecedente constitucional en el que podemos encontrar la institución jurídica constitucional del veto, es en la Constitución de Cádiz, la cual en su artículos 142 a 145 señalaba que: “**Art. 142.-** El Rey tiene la sanción de las leyes; **Art. 143.-** Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: “Publíquese como ley”; **Art. 144.-** Niega el Rey la Sanción por ésta fórmula, igualmente firmada de su mano: “Vuelva a las Cortes”; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla”; **Art. 145.-**

¹¹¹ Hamilton, A. et. al., *El Federalista*, segunda edición, cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 311-316.

Tendrá el Rey treinta días para usar esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.”¹¹² Es importante resaltar que los artículos citados se encuentran contenidos en el Capítulo VIII, De la formación de las leyes, y de la sanción real de la Constitución gaditana.¹¹³

Nótese que la redacción no contiene el término “veto” o el verbo “vetar”, sino que se establecía que el Rey simplemente podía otorgar o negar la sanción de las leyes; es decir, su promulgación, para lo cual debía enviar una exposición de sus razones en que se fundamentaba para negarla.

Pero, por qué incluir a la Constitución de Cádiz en los antecedentes históricos; bueno, la razón estriba en que ese documento constitucional, en palabras del maestro José Luis Soberanes, “recoge prácticamente todos los principios del constitucionalismo moderno, por lo que representó la adopción, por parte de España y sus posesiones de ultramar, del Estado liberal y democrático de derecho”,¹¹⁴ siendo uno de esos principios elementales el de división de poderes, el cual forzosamente lleva implícita la facultad del Ejecutivo de oponerse a las resoluciones generales del Legislativo. Pues bien, en nuestro territorio nacional hacia el año de 1813, en el ocaso del mes de junio, Morelos convocó a una junta general de representantes en un lugar emblemático para el frente insurgente: Chilpancingo; a partir de entonces, el Congreso Constituyente tuvo como tarea principal la emisión de nuestro primer documento fundamental, que retoma gran parte de los principios de la Constitución de Cádiz, ello debido a que nuestra gesta independentista siguió dos rutas; las armas y el debate parlamentario; en la primera ruta, podemos identificar a personajes que utilizaron la vía armada y, en la segunda, encontramos a personajes de talla más bien intelectual, siguiendo afanosamente los debates que se sostenían en las Cortes españolas, entre ellos

¹¹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 19, p. 77.

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 48, p. 117 y 118.

Don Andrés Quintana Roo.¹¹⁵ Entonces, tenemos lo siguiente: una lucha emancipadora, el florecimiento de los ideales constitucionales europeos, la redacción de la Constitución de Cádiz, y por si fuera poco, las bases políticas norteamericanas; ello, fue el germen de cultivo de los principios constitucionales contenidos en el documento de Apatzingán, que en sus artículos 127 a 129 señalaba que: “**Art. 127.-** Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la Secretaría del Congreso; **Art.128.-** Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso, y **Art. 129.-** En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique”,¹¹⁶ de lo anterior, se desprende que se preveía la posibilidad de que, tanto el Supremo Gobierno, como el Supremo Tribunal de Justicia, podían oponerse a la entrada en vigor de los proyectos de ley, a través de una serie de “reflexiones”, que pudiéramos comparar, guardadas las debidas proporciones, con las observaciones del Presidente de la República; tales reflexiones, eran examinadas por la corporación legislativa que podía calificarlas como debidamente fundadas, o bien, rechazarlas, requiriendo para tales efectos una pluralidad absoluta, lo que podríamos entender como mayoría absoluta. Sin duda, el

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 158.

¹¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 19, p. 44.

precedente constitucional sancionado en Apatzingán, como tal, resulta ser el primer antecedente histórico formal del veto.

iv. México independiente

Consumada la independencia, mediante la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del año 1824, se reguló más a fondo la intervención del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el procedimiento legislativo, de forma específica en el “Título III, del Poder Legislativo, Sección Sexta, De la formación de las leyes”, artículos 55 y 56, a saber: “**Artículo 55.-** Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles a la cámara de su origen; **Artículo 56.-** Los proyectos de ley o decreto devueltos por el Presidente, según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de estas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasaran de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente; Artículo 60”.¹¹⁷

Conforme a lo anterior, se obtienen algunos elementos que nos resultarán de gran utilidad para la debida interpretación de la regulación actual del veto presidencial; **i)** en ese entonces el quórum de votación para que se aprobara un proyecto de ley o decreto era de mayoría absoluta de los miembros presentes de ambas cámaras (la Constitución de 1824 contemplaba la existencia de dos cámaras del Congreso de la Unión); **ii)** los proyectos eran enviados al Presidente para su debida publicación, y **iii)** si el Presidente no los aprobaba, los proyectos se devolvían a la cámara de su origen dentro del plazo de diez días hábiles, y **iv)** los

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 176.

proyectos devueltos con observaciones por el Ejecutivo tenían que ser nuevamente discutidos en ambas cámaras, y debían ser aprobados por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En las Leyes Constitucionales de 1836, no hubo grandes cambios en cuanto al trámite de las observaciones respecto a la ley fundamental de 1824; sin embargo, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, no se contemplaba el veto presidencial, ya que su artículo 59 señalaba que “Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al Presidente de la República para su publicación”.¹¹⁸

Es hasta la Constitución de 1857 que nuevamente se regula como un contrapeso que podía utilizar el Ejecutivo frente a las decisiones del Legislativo, en un principio representado por una sola cámara, como ya se expuso anteriormente; en ese sentido, el veto se encontraba regulado en el “Título Tercero, De la División de Poderes, Sección I, Del Poder Legislativo, Párrafo 2º, artículo 70, el cual señalaba lo siguiente:

Artículo 70.- Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de comisión;

II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes;

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso conforme al reglamento;

III. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad;

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 414.

IV. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, a la votación de la ley;

V. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio;

VI. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá a la votación;

VII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Conforme a lo anterior, el Presidente de la República tenía la facultad de emitir su opinión, más no vetar, en el término de siete días respecto a los proyectos que le presentare el Congreso para sus efectos constitucionales, mediante dicha opinión podría estar de acuerdo o discrepar, en todo o en parte; si la opinión del Ejecutivo discrepaba de lo planteado, entonces se devolvía el proyecto al Congreso con las observaciones del Ejecutivo, para que ese órgano legislativo examinara de nueva cuenta el proyecto; posteriormente se elaboraba un nuevo dictamen, el cual debía ser discutido de forma previa a su votación.

En 1874, mediante reforma constitucional, se otorga al Presidente de la República el veto, el cual según afirma el maestro Jorge Carpizo,¹¹⁹ podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes, en contraposición al voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso presentes en la votación, diferencia de votos que para Emilio Rabasa resultaba *“...considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirle, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos*

¹¹⁹ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 85.

*tercios de los votos no puede calcularse simplemente con la Aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del Presidente en el ánimo de cada una de las Cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público”.*¹²⁰

De lo dicho por Rabasa se desprenden algunos elementos esenciales de aquellos momentos previos a la entrada en vigor de la Constitución de 1857, tales como la naturaleza parcial del veto, como acción más que de oposición a las resoluciones del Congreso, moderando y obligando a ambos órganos del Poder, Ejecutivo y Legislativo, a una interlocución continua y efectiva, considerando que el veto impide de forma momentánea la entrada en vigor de un proyecto del Congreso; en otras palabras, de superarse el veto mediante la mayoría mencionada, el proyecto será aprobado sin la necesidad de que sea sometido nuevamente a la consideración del Ejecutivo; otro punto a destacar, es el peso político y moral de la intervención del Presidente de la República en el proceso legislativo, frente al avasallador número de miembros del Congreso, lo cual, desde una óptica eminentemente política da legitimidad a ambos poderes ante los ciudadanos.

Nos parece que la razón teleológica del veto, conforme a lo expuesto, va más allá de la Ciencia Política y deriva en justificar la existencia de un Estado de Derecho Constitucional, cimentado sobre la base de una división de poderes, donde cada uno de los órganos que emanan de los mismos, desempeñan y ejercen un catálogo de facultades expresamente limitados, en el marco de un sistema de pesos y contrapesos, con el objeto de que, al final, lo que subsista sea la “Unión” del Estado mexicano; en todo caso, el poder debe limitar al poder mismo, de lo contrario en palabras de Rabasa “...no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un Presidente desarmado, y el

¹²⁰ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 70, pp. 177 a 178.

arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de dos tercios de representantes en cada Cámara”.¹²¹

b. Regulación constitucional vigente

Actualmente el veto se encuentra previsto en el artículo 72 constitucional, el cual en su parte conducente señala lo siguiente:

Artículo 72.- (...)

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 los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

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, (sic DOF 05-02-1917) y si

¹²¹ *Idem.*

fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta 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.

(...)

Según Felipe Tena Ramírez,¹²² el inciso “c” de la norma constitucional citada, fue redactado bajo la influencia del modelo norteamericano y de las ideas de Rabasa y que, los constituyentes de Querétaro consagraron en dicho inciso el incumplido propósito de Lerdo de Tejada, quien había propuesto que el Presidente de la República pudiera oponer su veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por dos tercios de votos, tal como se hallaba establecido en la anteriormente citada Constitución de 1824 y en la de los Estados Unidos. Tena Ramírez cita lo dicho por Lerdo de Tejada como sigue: *“En todos los países donde hay un sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de las leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el legislativo”*.¹²³

Los requisitos de procedencia constitucionales del veto conforme a nuestra Carta Magna, son los siguientes: **1)** aprobado un proyecto por ambas cámaras será remitido al Ejecutivo, y el inciso “a” señala claramente: quien, si no tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente, de lo anterior se desprende que como tal el veto no está previsto expresamente, son observaciones lo que el Ejecutivo realiza; **2)** Los proyectos no devueltos con observaciones por el Presidente de la República, en un plazo de 30 días naturales posteriores a su recepción se considerarán aprobados; lo cual, es un plazo de gracia para que el Ejecutivo analice pormenorizadamente los proyectos aprobados por el Congreso;

¹²² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 264.

¹²³ *Idem*.

3) Una vez fenecido el plazo anterior comenzará el cómputo de otro de 10 días naturales, durante el cual el Ejecutivo deberá publicar el proyecto respectivo, 4) Para el caso de aquellos proyectos que hayan sido desechados en todo o en parte por el Ejecutivo, serán enviados a la cámara de su origen con las observaciones que se plantean, la cual deberá discutir y si fuese aprobado por ésta, por las dos terceras partes de los votos totales, será turnado a la cámara revisora quien deberá aprobarlo por la misma mayoría; es decir, se requiere de una mayoría calificada para superar las observaciones planteadas por el Ejecutivo. Quisiéramos referirnos al quórum de las dos terceras partes, ya que de la redacción del precepto constitucional, objeto del presente análisis no se desprende si son votos de los miembros presentes o del número total de votos de cada cámara; es decir, 500 para los Diputados y 128 para los Senadores; al respecto, opinamos que es claro que la referencia del inciso c del artículo 72 en cuanto a los quórum de votación, se refieren a los votos de los miembros presentes, ya que los miembros ausentes simple y sencillamente no votan, de ahí que la interpretación de dicho precepto se realice a partir de la literalidad de la palabra votos; es decir, dos terceras partes de los votos emitidos por los miembros presentes. Sobre dicha situación, Jorge Carpizo citando a Manuel Herrera y Lasso, argumentó lo siguiente:

*“El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es un acto que sólo pueden realizar los presentes. A los ausentes no puede llamárseles votos. De ahí que la fórmula constitucional, aunque deficiente desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico, aparezca como una clara sinécdoque: el total de votos es el total de votantes y sólo son votantes los presentes”.*¹²⁴ En adición a lo anterior, debemos señalar que conforme a los antecedentes históricos expuestos se analizó el tratamiento que la Constitución de 1824 le daba al veto, imponiendo al Legislativo que fuera mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de ambas cámaras, la forma para superar las observaciones del Ejecutivo.

¹²⁴ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 88.

Una vez expuesto el procedimiento establecido para que el Presidente de la República formule sus observaciones a los proyectos aprobados que le turne alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, es importante saber cuáles son los proyectos que pueden ser vetados; a este respecto, es la fracción I del artículo 72 constitucional el fundamento jurídico que establece los proyectos susceptibles de ser observados por el Ejecutivo, a saber:

I (J, sic DOF 24-11-1923). 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.

Además de los casos anteriores, existen otros dos en los que el Presidente no está facultado para formular observaciones; el primero, es el referente a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que, incluso, no necesita ser promulgada por el Ejecutivo Federal para tener vigencia; lo anterior, por prohibición expresa del artículo 70 constitucional, el cual establece en su parte conducente que:

Artículo 70.- (...)

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

El segundo caso, es el relativo al proceso de reforma constitucional, contemplado en el artículo 135 constitucional, ya que ese tipo de reformas requieren de formalidades legislativas, distintas a las contempladas en el artículo 72 de nuestra Carta Magna; respecto a lo cual, Jorge Carpizo sostuvo que el Ejecutivo no puede vetar las reformas constitucionales porque:¹²⁵

- El artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal; es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.
- Las reformas constitucionales son obras del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso de la Unión, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Ambas excepciones, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el proceso de reforma constitucional, resultan lógicas partiendo del principio de división de poderes, de lo contrario el Presidente intervendría directamente en la forma de organización y funcionamiento del órgano Legislativo, y se ubicaría por encima del poder constituyente permanente; pero, ¿resultaba necesario que el legislador de 1917 enunciara los proyectos que no son susceptibles de veto? Carpizo, invocando lo dicho por Herrera y Lasso, concluye que “el camino más fácil para conocer qué se puede vetar lo define, el encabezado del artículo 72: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras”.¹²⁶ Nos queda aclarar que, el Presupuesto de Egresos de la Federación no está contemplado en el listado de proyectos respecto de los cuales no se puede ejercer el veto.

c. Derecho comparado

Con el objeto de encontrar semejanzas y diferencias respecto al veto con otros sistemas jurídicos, analizamos las constituciones políticas de los Estados Unidos de América y de tres países americanos; la primera, porque aunque

¹²⁵ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 87.

¹²⁶ *Idem.*

nuestra tradición jurídica es distinta a la norteamericana, ciertamente existen antecedentes históricos que nos instan a tomarla en consideración, bajo la inteligencia de que el constituyente de 1824 tomó como punto de referencia gran número de disposiciones jurídicas de aquél país y, en cuanto a las constituciones centroamericanas, por compartir la misma tradición jurídica y otras particularidades culturales que nos asemejan.

En la Constitución norteamericana, la intervención del Ejecutivo Federal en el procedimiento legislativo, a través de la facultad de objetar los proyectos aprobados por el Congreso, encontramos las siguientes semejanzas con el caso mexicano: el plazo de diez días para que el Ejecutivo formule sus objeciones; la mayoría calificada necesaria para superar las observaciones del Ejecutivo por parte de ambas cámaras; las votaciones son nominales; y como diferencias, podemos citar que nuestra ley fundamental establece que el cómputo del plazo de diez días se contará por días naturales, contrario a lo dispuesto por la norteamericana que exceptúa para el cómputo los días domingo, además de que en ese procedimiento legislativo no se hace mención a que una vez aprobado o rechazado por las dos terceras partes de ambos órganos legislativos pase al Ejecutivo nuevamente para su promulgación; lo anterior, se encuentra previsto en el artículo 1, sección 7 de la Constitución norteamericana, en los siguientes términos:

“Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within

ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a Law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law”.

Por lo que se refiere al caso de la Constitución de la Nación Argentina, el veto presidencial se encuentra previsto en su artículo 83, respecto del cual, no se encuentran diferencias sustantivas si se compara con el procedimiento mexicano; sobre el particular, nos permitimos transcribir el texto del precepto en cita:

“Desechado en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.

A diferencia del procedimiento legislativo mexicano, la Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 125, prohíbe expresamente que se formulen observaciones por parte del Ejecutivo al Presupuesto Ordinario de la República:

“Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República”.

Sin embargo, el resto del procedimiento costarricense es asimilable totalmente al mexicano, salvo una excepción, para el caso en que las observaciones del Ejecutivo versen sobre la inconstitucionalidad y sean rechazadas por la Asamblea Legislativa, en cuyo caso corresponderá a la Corte Suprema de Justicia resolver la diferencia.

“Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, ésta enviará el proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva dentro de los diez días siguientes. Si la Corte, por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, declarare que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente, y lo mismo se hará con el proyecto completo cuando la Corte declarare que no contiene disposiciones contrarias a la Constitución.”

C. Promulgación

Los aforismos jurídicos *ignorantia iuris non excusat*,¹²⁷ *ignorantia legis neminem excusat*,¹²⁸ *ignorantia legis neminem benefacit*,¹²⁹ resume la importancia de que el contenido de las leyes sea conocido por todo interesado; por ello, existe un lapso de tiempo que transcurre entre la promulgación y la entrada en vigor de una ley para que los ciudadanos puedan conocerla, denominado *vacatio legis*, de ahí la importancia de que todo instrumento legislativo de carácter general sea publicado. Recordemos que las leyes, siendo generales en esencia, deben ser conocidas por todos los ciudadanos, a efecto de que sus disposiciones sean acatadas debidamente, a través del ejercicio de los derechos que las mismas consagran o mediante el cumplimiento de las obligaciones que imponen.

Nuestra Ley Fundamental señala en el inciso A) de su artículo 72 que “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”; ahora bien, la fracción I, del artículo 89 constitucional dispone que el Presidente tiene la facultad de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; así pues, estamos ante una

¹²⁷ La ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento.

¹²⁸ La ignorancia de la ley a nadie excusa.

¹²⁹ La ignorancia de la ley a nadie beneficia.

incongruencia de los términos promulgar y publicar en nuestra ley fundamental, la cual ha sido analizada por diversos doctrinarios, entre ellos Felipe Tena Ramírez, quien señala que la promulgación es un acto distinto a la publicación porque mediante la primera el Ejecutivo autentifica la existencia y la regularidad de la ley, ordena su publicación y la manda hacer cumplir; a partir de lo anterior, la ley se hace ejecutable y adquiere valor imperativo, no obstante afirma el autor, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no sea notificada. La publicación es entonces el acto del Ejecutivo por el cual la ley que fue votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, estableciendo una presunción *iure et de iure* de que la ley es conocida por todos;¹³⁰ opinión distinta la de Carpizo quien consideró que “nuestra Constitución usa como sinónimos publicar y promulgar...por tanto, el intérprete no puede distinguir cuando la constitución no lo hace, amén de que en nuestro criterio no hay razón real para hacer dicha distinción...”¹³¹ de igual forma el autor en cita planteó que el publicar o promulgar las leyes no es una facultad a favor del Presidente, sino una obligación que debe cumplir independientemente si está de acuerdo o no; por ello, se le otorgó la facultad de formular observaciones, pero una vez superadas éstas por la mayoría calificada, sin más, debe proceder a la publicación de la ley de que se trate.¹³² Con base en lo anterior, podemos afirmar que la intervención presidencial en el procedimiento legislativo por conducto de la promulgación o publicación, es una obligación constitucional que debe ser acatada sin mediar ningún obstáculo; por otro lado, si el Presidente está en desacuerdo puede hacer valer la formulación de observaciones, de esta forma podrá manifestar de forma razonada su posición.

Ahora bien, el maestro Carpizo en su libro *El Presidencialismo Mexicano*, sugería que si el Presidente se negaba a la publicación de una ley aprobada por el Congreso, podía ser sujeto juicio político en términos del Título Cuarto de nuestra Constitución, partiendo de la premisa básica de que toda autoridad debe

¹³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 118, p. 462.

¹³¹ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 92.

¹³² *Idem.*

conducirse conforme al principio de legalidad, ejerciendo debidamente las facultades y cumpliendo las obligaciones que la norma fundamental le encomienda,¹³³ opinión que compartimos totalmente; sin embargo, quedaba inconcluso si la ley no publicada por el Ejecutivo de forma discrecional y arbitraria podía entrar en vigor y fue hasta el año de 2011 que se reformó¹³⁴ el inciso B) del artículo 72 constitucional con el objeto de dar una salida a esta hipótesis. Lo anterior, se tradujo en que los proyectos no devueltos con observaciones en el plazo de 10 días hábiles por parte del Presidente, por el sólo hecho del transcurso del plazo constitucional de diez días hábiles y la negativa del Ejecutivo de publicar, se consideraban promulgados y se impuso al Presidente de la cámara de origen la facultad de publicarlo en el medio de difusión oficial; así las cosas, se eliminó la figura teórica denominada “veto de bolsillo”, consistente en la posibilidad de que el Ejecutivo decidiera simple y llanamente no publicar alguna ley aprobada por el Congreso; respecto de lo cual, opinamos que, partiendo del principio de legalidad que rige el actuar de las autoridades, el Presidente de la República no estaba de ninguna forma facultado para dejar de promulgar o publicar una ley aprobada por el Congreso; por el contrario, la obligación de publicar la legislación es ineludible y de no cumplirse se alteraría el principio de división de poderes, en todo caso, ese supuesto operó sólo en el debate de las ideas, para diferenciar el veto absoluto del veto suspensivo.

En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, que fungió como revisora de la iniciativa aprobada y enviada por la Cámara de Diputados desde el año de 2003,¹³⁵ se señaló que “la reforma que se plantea responde a un principio fundamental de todo Estado de derecho que se precie de serlo, y en que las normas no son aprobadas en el Congreso para quedar “resguardadas en un cajón de escritorio o en un archivero”, sino que se

¹³³ *Ibidem*, p. 94.

¹³⁴ Mediante el “Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 2011.

¹³⁵ Disponible en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2531-VII, viernes 20 de junio de 2008.

producen y aprueban para que resuelvan o coadyuven a resolver problemas sociales, económicos o políticos. Por ello, el Ejecutivo debería estar obligado – cuando no tiene observaciones que realizar a las reformas enviadas por el Congreso de la Unión–, a publicar y promulgar las reformas en un tiempo perentorio, lo cual no está establecido, hasta hoy, en nuestra Carta Magna...Actualmente no hay una disposición constitucional que resuelva el caso en el cual el Ejecutivo no devuelva con observaciones, dentro del plazo de diez días hábiles, los decretos de ley que le envía el Congreso de la Unión para su debida promulgación y publicación...El Constituyente de 1917 instituyó el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances limitados, para que el Presidente de la República 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 la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo...Consideramos que la figura jurídica del veto nunca se pensó como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al titular del Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes...El veto presidencial, a la vez de ser una forma de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, y es, también, un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre dos poderes...En el caso del, denominado por la doctrina, veto suspensivo, que en nuestro país se actualiza en la fracción B del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo federal tiene diez días para ejercerlo, de lo contrario, se reputará aprobado el proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen. La Constitución contempla además la interrupción del término si el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, lo cual prolonga el inicio de vigencia de una ley, esto sin dejar de tomar en cuenta que, al no existir disposición expresa, el Presidente de la República puede omitir, por tiempo indefinido, la determinación del legislativo...Así pues, en el contenido y alcance del artículo 72 persiste una laguna constitucional que deja en estado de incertidumbre al Congreso de la Unión, ante la falta de previsión para el caso de

que una ley o decreto aprobado por ésta representación y no vetada por el Ejecutivo conforme al apartado B del referido artículo, éste se abstenga de promulgar y publicar el proyecto, inhibiendo con ello la iniciación de la vigencia”.

Respecto de lo anterior, opinamos que, el supuesto en el que el Presidente de la Cámara de origen puede ordenar publicar en el Diario Oficial de la Federación las leyes aprobadas por el Congreso y no publicadas por el Ejecutivo, es aplicable únicamente para los proyectos no devueltos con observaciones por dos razones, en el dictamen antes citado se establece expresamente que el supuesto materia de la reforma es precisamente “proyectos no devueltos con observaciones” y por el la fracción B del artículo 72 lo acota expresamente para esos proyectos; por otro lado, la fracción C del mismo artículo, aplicable para los proyectos desechados en todo o en parte por el Ejecutivo, sobre el trámite que debe darse a las leyes y decretos una vez aprobados, señala únicamente que “...si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”; lo que nos lleva a concluir, que el Presidente de la cámara de origen no podría ordenar publicar porque el legislador sí distinguió entre los proyectos observados y no observados, tan es así que están en fracciones distintas, y el caso específico motivo de la reforma es aplicable únicamente para los no observados, dado que se encuentra previsto en la fracción correspondiente a tales proyectos. Lo anterior demuestra que el legislador dejó intacto el supuesto tratándose de proyectos respecto de los cuales el Presidente de la República sí emitió observaciones.

D. Ejecución

En adición a las facultades y obligaciones de iniciativa, formulación de observaciones y promulgación o publicación, doctrinalmente se ha considerado que el Presidente de la República también tiene la facultad de “ejecutar” las leyes; al respecto, hay que distinguir entre ejecución en *lato sensu* (acto general que

incluye la promulgación y reglamentación)¹³⁶ y *stricto sensu* (la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación y culminan con su ejecución material).¹³⁷

Dicho lo anterior, nos preguntamos ¿queda al arbitrio del Presidente de la República la realización de los actos tendientes a la ejecución de la ley? A este respecto, Carpizo destaca que Gabino Fraga, siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “luchó para que se cambiara la jurisprudencia de la sala administrativa, ya que si bien el Ejecutivo está obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso, no es posible, por dos motivos, que esta obligación se refiera a leyes inconstitucionales: primero, porque sería absurdo pensar que la propia Constitución obliga a ejecutar leyes que la contradigan y, segundo, porque para desobedecer la ley fundamental por norma secundaria opuesta a ella, sería necesario que la Constitución lo permitiera expresamente”,¹³⁸ continúa el autor “...Fraga también afirmó que el Ejecutivo no es un agente mecánico, un instrumento ciego de la voluntad del legislativo, sino que tiene discernimiento y voluntad para hacer que el acto de ejecución sea un acto propio; y en la medida que sea necesario para el ejercicio de la facultad de ejecución, el Ejecutivo debe decidir asuntos de constitucionalidad”.¹³⁹ Compartimos la idea de que el Presidente de la República no es un agente del legislativo; sin embargo, no le está atribuida la revisión de la constitucionalidad de las leyes, y ante un caso extremo en que el Congreso le remita para sus efectos promulgatorios alguna ley que vaya en contra de los principios establecidos en la Ley Fundamental está facultado para interponer los recursos que esa norma primaria prevé para esos efectos que deberá resolver otro órgano de poder, el Poder Judicial de la Federación.

¹³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 118, p. 464.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 95.

¹³⁹ *Idem.*

Para culminar, el procedimiento legislativo contenido en nuestra norma fundamental, prevé la intervención del Titular del Ejecutivo Federal en la formación de las leyes; así pues, la participación de ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo, resulta esencial durante la formación de las disposiciones jurídicas que regirán nuestro actuar. Para reafirmar lo expuesto anteriormente, no podemos pasar por alto el criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sobre el papel del Ejecutivo en el procedimiento legislativo:¹⁴⁰

REVISIÓN INTERPUESTA POR EL EJECUTIVO FEDERAL (LEYES, EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS).

El Presidente de la República está legitimado para recurrir fallos que amparan contra la expedición y promulgación de una ley, en nuestro sistema constitucional, sin quebranto del principio fundamental de división de poderes, el Ejecutivo tiene intervención en la elaboración de las leyes a través de su derecho de iniciativa y de veto. La promulgación y publicación corresponde al Ejecutivo y son imprescindiblemente necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; de donde se deduce que la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas". Semanario Judicial de la Federación. Quita época segunda sala. Tomo CXV. pág. 973.

¹⁴⁰ Tesis Aislada 318812, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. CXV, p. 973.

IV. Formulación de observaciones del Presidente de la República al Presupuesto de Egresos de la Federación

¿En dónde radica la controversia jurídica sobre el veto presidencial al Presupuesto de Egresos? ¿Por qué el debate apasionado en torno a si la improcedencia del veto presupuestario es producto de la ignorancia o el servilismo legislativos? ¿Cuál es la necesidad de tratar un tema eminentemente jurídico bajo el apasionamiento político? Bueno, existen distintas posturas con las que se ha querido dar respuesta a planteamientos como esos; algunas, construyen sus argumentos partiendo de la base de que el veto sólo es procedente contra aquellos proyectos legislativos, aprobados por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión que provengan únicamente del procedimiento legislativo bicameral, no así de las facultades exclusivas; otras, afirman que el Ejecutivo Federal no está legitimado constitucionalmente para oponer su veto al ordenamiento presupuestario y que, por tanto, es improcedente; algunas más, descartan de forma absoluta el veto presupuestario, aduciendo que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos no permite que pueda vetarse, afirmando que es un simple decreto de la Cámara de Diputados, en el que el Presidente de la República sólo funge como iniciador del proceso de su creación.

Decantarse por una postura de carácter extremadamente parlamentarista, implicaría por nuestra parte sostener que el Presidente de la República únicamente debe entregar a la Cámara de Diputados un proyecto de Presupuesto, que ésta puede modificar a su antojo, aceptando así implícitamente que aquél es un simple instrumento ciego de la voluntad del Poder Legislativo; por otra parte, defender la tesis de que el Presidente sí puede formular observaciones al Presupuesto una vez aprobado a su antojo o conveniencia, implicaría dar un sentido que, sea por descuido o por desconocimiento, el legislador de 1917 dio a las normas constitucionales aplicables a la materia; por ello, nuestro propósito en todo caso, sería, con base en el análisis del tema central y los que emanan de él, señalar los puntos centrales de la controversia, para formar un criterio al respecto,

y estar en posibilidades de hacer propuestas jurídicas que cambien el rumbo de la realidad vigente sobre el veto presupuestario.

Ahora bien, para poder exponer las diversas tesis y antítesis sobre el tema, resultó necesario dedicarnos previamente al análisis específico de ciertas particularidades en materia presupuestaria, con el objeto de contar con un panorama global y sistemático; de lo contrario, nuestra investigación resultaría incompleta.

En las fuentes doctrinales podemos encontrar que, en su mayoría, los autores se inclinan por la imposibilidad de que el Titular del Ejecutivo Federal pueda formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados, al no contar, según dicen, con la facultad expresamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por otro lado, son pocos los autores que sostienen lo contrario; algunos más han señalado que la sentencia de la controversia constitucional 109/2004 promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Ejecutivo, va en contra de nuestra Constitución Política. A continuación, nos enfocaremos al análisis de la aprobación del Presupuesto de Egresos como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

4.1 Clasificación de las facultades legislativas

Las cámaras del Congreso de la Unión, como toda autoridad, tienen un catálogo de atribuciones, las cuales se encuentran expresamente establecidas en la Constitución; a *contrario sensu*, ambas cámaras no podrán legislar en materias respecto de las cuales no están autorizadas, quedando éstas dentro de la esfera de competencia de los poderes legislativos de los estados; lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 124 constitucional, que a la letra señala: *“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

Sin embargo, las facultades del Congreso de la Unión y de ambas cámaras se encuentran dispersas en distintas normas constitucionales, por esa razón creemos conveniente y útil exponer como punto de partida una clasificación de las facultades legislativas en nuestro sistema jurídico, siendo a nuestro parecer la más adecuada, la propuesta por Felipe Tena Ramírez:¹⁴¹

A. *Facultades del Congreso de la Unión:* Se ejercitan separada y sucesivamente por cada cámara, lo cual equivale a que los asuntos legislativos de esta clase, se agotan precisamente por la prelación que existe; una cámara funge como de origen y la otra como revisora, tal es el caso de las facultades consagradas en el artículo 73 de la CPEUM.

B. *Facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras:* Se ejercitan de forma separada y no sucesiva por cada uno de los dos órganos legislativos; es decir, el procedimiento legislativo de los asuntos de esta clase se agota en la cámara a la cual se le arrogó como exclusiva esa facultad, sin que la otra intervenga en ninguna etapa del proceso. Este tipo de facultades se encuentran en los artículos 74 y 76 constitucionales, para la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

C. *Facultades del Congreso como asamblea única:* Se ejercitan de forma conjunta y simultánea por ambas cámaras, reunidas en una sola asamblea, el ejemplo más claro es cuando esa asamblea funciona como Colegio Electoral.

D. *Facultades comunes de las dos cámaras:* Aquéllas que sin ser facultad exclusiva de alguna de las cámaras se ejercitan de forma separada por ambas. Se pueden distinguir de las exclusivas porque cada cámara tiene las mismas, pero a diferencia de las facultades del Congreso, no es necesario que intervengan simultánea o sucesivamente, ya que se refieren a cuestiones de administración y

¹⁴¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 122, p. 295.

gobierno interior de cada una. Tienen su fundamento en el artículo 77 constitucional.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que las facultades legislativas de las cámaras del Congreso, así reconocidas por el orden constitucional, tienen dos consecuencias jurídicas fundamentales:

- 1) Su procedimiento legislativo no requiere que una de las cámaras intervenga como revisora, una vez culminado el trámite de origen. Por tanto, este tipo de facultades se agotan cumpliendo con su procedimiento específico, tal es el caso del Presupuesto de Egresos; no por ello, resulta inaplicable totalmente el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional.
- 2) Conforme a una interpretación literal del artículo 72 constitucional, que en su parte conducente señala: *“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...”*, se podría concluir, al menos teóricamente, que el Presidente de la República no está facultado para oponer su veto a las resoluciones legislativas con carácter de exclusivas.

La segunda de las consecuencias expuestas, bajo la interpretación literal del artículo 72, es la que origina la postura dominante relacionada con el veto presupuestario, según la cual dicho precepto es aplicable a los proyectos bicamerales y, por lo tanto, el Presupuesto no es sujeto del procedimiento en el contenido.

4.2 Origen del debate

La fracción IV, del artículo 74 constitucional, señala expresamente que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “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 (...)”.

Como tal, el precepto constitucional en comento no da lugar a dudas sobre su aplicación, simplemente establece un mandato que debe ser cumplido por la Cámara de Diputados, que se traduce en aprobar el Presupuesto, imponiendo como formalidades previas a dicha aprobación el examen, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, que en todo caso se deben cumplir en el procedimiento que al efecto establece la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Respecto a considerar la aprobación del Presupuesto como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, Emilio Rabasa señaló que: *“Solo por una inclinación celosa del poder de ésta (Cámara de Diputados), puede explicarse que entre las facultades exclusivas que se le asignaron, figuren las que expresa la fracción VI, inciso A, del artículo 72.”*¹⁴² *“Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél”.*¹⁴³

El proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo a partir de la Constitución de 1857, era turnado a una comisión especial de cinco miembros que lo examinaban durante el receso y, posteriormente debían presentar un dictamen cada 2 de abril, o sea en el segundo periodo legislativo; señala Rabasa que aprobado, *“pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, sin intervención*

¹⁴² El mismo Emilio Rabasa señala que la versión por él invocada del artículo 72, fue posterior a las reformas realizadas a dicho precepto efectuadas en el periodo de 1870 a 1874, las cuales tuvieron por objeto establecer el sistema bicameral, que en sus palabras “...a pesar de las conocidas opiniones de Lerdo de Tejada, hubiese predominado un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad a favor de la Cámara de Diputados”.

¹⁴³ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 70, p. 161.

*del Senado...este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente”.*¹⁴⁴

Este exclusivismo al que alude Rabasa a favor de la Cámara de Diputados para aprobar el gasto público, es la razón por la que actualmente, según la mayoría de los autores, el Presidente de la República se encuentra limitado, para ejercer un veto que razone la muy frecuente costumbre de la Cámara de Diputados de asignar los recursos públicos federales bajo criterios eminentemente políticos, no con razones económicas o redistributivas, o incluso como botín para los diversos grupos que impulsan las carreras políticas de cada legislador. A este respecto, Rabasa en su momento histórico señaló: *“No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo a su distrito electoral, de quien espera la renovación de poderes...Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente a las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidades, sobre todo cuando se la puede satisfacer con fondos públicos. El Ejecutivo, sin Senado que lo ayude, ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar...”*,¹⁴⁵ el mismo autor señala como ejemplo de este tipo de discrecionalidad para repartir los recursos públicos, que en el año de 1911 la Cámara incluyó en el presupuesto cierta cantidad para alimentar a los alumnos pobres de las escuelas primarias del Distrito Federal, lo cual en sus propias palabras se hizo *“...sin tener en cuenta los fondos de la nación y de que hay miserables en las escuelas de todo el país...”*, y finaliza su anotación señalando que *“...los oradores que defendieron dicha propuesta fueron muy aplaudidos por el auditorio emocionado”*.¹⁴⁶

Los apuntes de Rabasa de alguna forma esbozan la palpitante realidad que, desde esos tiempos, ha sido la nota característica de la vida legislativa, y nos

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 162.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ *Idem*.

ayuda a comprender lo que en sus días se pensó acerca de arrogarle, sin ninguna razón jurídica, la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de aprobar el instrumento general del gasto público para cada ejercicio fiscal; además, advierte expresamente que el Ejecutivo queda a merced absoluta de los dictados de dicho órgano legislativo.

Como es común en nuestro sistema jurídico, el constituyente permanente tiende a perpetuar muchas disposiciones que en nada ayudan a mejorar la ingeniería constitucional, en materia de las instituciones que detentan y ejercen el poder del Estado Mexicano, muestra de ello es éste espíritu favorecedor hacia la Cámara de Diputados que permanece en nuestra Constitución Política vigente, que en su esencia, resulta ser el mismo artículo 72, fracción VII de la Constitución de 1857, reformada en los años 1870 a 1874, con la diferencia de que en la vigente se establecen las facultades exclusivas de ambas cámaras, en artículos distintos al correspondiente proceso legislativo.

4.3 Postura dominante

Dentro de los autores que se han pronunciado en contra de que el Ejecutivo Federal formule observaciones al Presupuesto de Egresos, podemos encontrar a Felipe Tena Ramírez, para quien el artículo 72 *“norma el proceso de formación de todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras...No regula, por lo tanto, los actos exclusivos de cada una de las cámaras, ni de la Comisión Permanente, y el veto que el artículo consagra vale tan sólo contra las resoluciones del Congreso...”*,¹⁴⁷ en ese mismo sentido, Jorge Carpizo quien al respecto afirmó *“la regla sobre qué 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-...”*.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 122, p. 294.

¹⁴⁸ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 87.

Asimismo, para Miguel Carbonell *“el Presidente no tiene facultad de veto tratándose de las facultades exclusivas de cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, tampoco cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando se declare la procedencia de la acusación para uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales...”*,¹⁴⁹ continúa: *“Un tema que ha despertado interesantes debates académicos, políticos y jurisdiccionales es la cuestión del veto en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 fracción IV constitucional...En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que las normas otorgan al Poder Ejecutivo la facultad expresa de vetar el presupuesto...con excepción de tres países: México...”*¹⁵⁰ y culmina: *“Desde nuestra perspectiva, en el caso de México, el veto en esta materia se encuentra jurídicamente excluido por la siguiente consideración: la facultad de veto del Presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso c constitucional y dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley; es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras. Al ser el veto una facultad que puede ser ejercida en el contexto expreso del procedimiento legislativo, creemos, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto”*.¹⁵¹

No obstante, existen posturas favorables como la de Alonso Lujambio y Ulises Carrillo, para quienes *“el veto presupuestario resulta necesario, ya que si el Ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tienen capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el Legislativo, nos encontramos con un Ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de*

¹⁴⁹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, nota 1, p. 156.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Ibidem*, p 157.

inversión pública”,¹⁵² respecto a esta opinión, Carbonell señala que *“consideraciones como ésta no carecen de tino y deben ser políticamente valoradas pero no constituyen un razonamiento jurídico”*,¹⁵³ lo cual no compartimos, ya que no existe razón jurídica para que el Presidente de la República sí tenga facultad para elaborar el proyecto, pero no para observarlo cuando la Cámara de Diputados le cambie la plana radicalmente a su programa económico; en todo caso, se estaría ante una falta grave, sostener que no existe razón jurídica para opinar lo contrario simplemente porque la Constitución así lo dice. A nuestro parecer, argumentos que descalifican con base en la literalidad de las normas jurídicas, no ayudan en nada a elevar la calidad del debate, porque al final del día, quienes las sostienen recurren a una falacia de petición de principio.

4.4 Controversia constitucional 109/2004¹⁵⁴

En el año de 2005, el Titular del Ejecutivo Federal, ante la negativa de la Cámara de Diputados de valorar sus observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, promovió una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados, demandando la invalidez del acuerdo del Pleno de ése órgano legislativo, aprobado el catorce de diciembre de dos mil cuatro, mediante el cual se devolvió al Ejecutivo el pliego de observaciones, así como diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, respecto de la cual, a continuación analizaremos algunos puntos relevantes.

El Ejecutivo Federal planteó en sus conceptos de invalidez el hecho de que la Cámara de Diputados, al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ Cuya resolución se encuentra disponible en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de octubre de 2005.

ejercicio fiscal 2005, violó los artículos 49 y 72 de la Constitución y, consecuentemente, vulneró el principio de división de poderes; para lo cual, señaló:

“El argumento principal de la Cámara de Diputados para no admitir las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, se reduce a que el artículo 72 de la Constitución, hace alusión expresa y constante a los casos de intervención de ambas cámaras y no a los casos en que participa de manera exclusiva una sola de ellas -que es el caso de la aprobación del Decreto PEF 2005-...Tal argumento se basa en lo previsto en el primer párrafo del artículo 72 constitucional...

Para determinar el verdadero alcance de dicho precepto, no basta hacer una interpretación literal y aislada del mismo, sino que es menester realizar una lectura integral y sistemática de los diversos artículos que desarrollan el proceso legislativo, en particular de los artículos 70, 71 y 72, en relación con los artículos 74 y 126 de la Constitución.

En primer término, nuestra Constitución regula el procedimiento legislativo en sentido amplio; es decir, el procedimiento de elaboración de leyes y decretos. Si bien en la gran mayoría de estos instrumentos intervienen ambas Cámaras del Congreso de la Unión, ello no implica que el procedimiento legislativo no sea aplicable, en lo conducente, a aquellas resoluciones que se emitan por una sola Cámara, en uso de facultades exclusivas.

El Constituyente estableció los principios del procedimiento que se enmarcan en el artículo 72 constitucional y que son aplicables a todos los actos formalmente legislativos (no sólo la elaboración de leyes): No hay, en consecuencia, un procedimiento específico para los actos unicamarales.

Cuando se trata de decretos bicamarales, la Constitución regula todos sus supuestos, cuando se trata de decretos únicamente, el procedimiento es más sencillo, ya que nada más se aplica en lo conducente. En consecuencia, no por ser unicameral el procedimiento deja de haber una Cámara de origen, o deja de aplicarse la regla de mayoría.

El apartado F del citado artículo señala que **‘en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.** Nadie podría negar que dicho principio tiene aplicación para todos los actos formalmente legislativos y no sólo para los bicamarales, independientemente de su ubicación en el artículo 72.

El artículo 71, que dispone que las iniciativas presentadas pasarán desde luego a comisiones, obligación que las Cámaras aplican cuando ejercen funciones unicamarales, por tanto, en la presentación, aprobación, promulgación y publicación del Decreto se sigue el proceso legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución, sólo respecto a la intervención del Ejecutivo Federal y de una sola Cámara del Congreso, la de Diputados”.

(Resaltado original de la versión publicada)

Así, se confirma lo que ya hemos mencionado en relación a la postura dominante sobre la aplicación del artículo 72; por tanto, es lógico pensar que la Cámara de Diputados se apegará íntegramente a la literalidad de dicho precepto.

El problema jurídico no termina ahí, ya que la Cámara de Diputados aprobó destinos específicos de gasto público, distintos a los planteados por el Ejecutivo en su proyecto de Presupuesto, con lo cual, según el Ejecutivo Federal, se violaron los artículos constitucionales respectivos a la planeación nacional del desarrollo y a la función administrativa, cuestiones que fueron tratadas en capítulos precedentes de este trabajo de investigación.

Resulta importante conocer parte de la contestación formulada por la Cámara de Diputados a los conceptos planteados por el Ejecutivo, mediante las siguientes causales de improcedencia:

“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

I. EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO TIENE FACULTADES PARA HACER OBSERVACIONES AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

(...)

El artículo 72 de nuestra Ley Suprema, señala que el Presidente de la República, solamente goza de la llamada facultad de veto en el caso de los proyectos de Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del referido presupuesto.

En conclusión, como aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por determinación de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de concluir que en este juicio se ha actualizado la causal de improcedencia señalada en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. EL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 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.

La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y cuando se realiza, es un acto concluido y perfecto, por ello, se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como el acuerdo transcrito es un acto concluido y emitido conforme a derecho, jurídicamente no es posible anularlo. A mayor abundamiento, la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, se encuentra prohibida en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. LOS ACTOS QUE IMPUGNA LA ACTORA SON ACTOS CONSENTIDOS, AL NO HABER REALIZADO LAS OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

La parte actora, al pretender que se declare la invalidez de una parte de los anexos y artículos transitorios del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, pasa por alto que no es posible y resulta incongruente, pretender nulificar asignaciones y partidas, sin modificar la Ley de Ingresos que lo posibilitó, tanto como antecedente jurídico como condición financiera de recaudación.

Al constituir una unidad los ordenamientos de ingresos y egresos, en la lógica constitucional, para una eventual modificación de los egresos, la vía procedente no es otra que la del ordenamiento regulatorio de los ingresos, a través de la formulación de observaciones a partidas de ingresos, conforme al procedimiento contenido en el artículo 72 constitucional; esto es, solamente es objetable el gasto a través de la objeción a los ingresos que lo soportan.

El Ejecutivo Federal, en lugar de plantear la controversia constitucional y solicitar la suspensión de partidas de egresos, debió haber vetado la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, con el fin de evitar el desequilibrio presupuestal que provocaría el eventual obsequio a su solicitud de suspensión, y al no hacerlo así, consintió el destino que la Cámara de Diputados determinó para los ingresos.

Además impugna partes específicas del referido Decreto, sin haber observado la Ley de Ingresos, vulnerando el principio de unicidad de ambos mandamientos, toda vez que la Ley de Ingresos consigna el monto de recursos exactamente necesarios para financiar el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos.

La eventual resolución favorable a la impugnación del Ejecutivo Federal respecto de determinadas partidas de gasto, obligaría a una disminución neta del Presupuesto, ya que si se resolviera la invalidez de tales asignaciones, los recursos correspondientes quedarían sin destino, con lo que afectaría el sustento constitucional de toda la recaudación federal.

(Resaltado original de la versión publicada)

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una votación de seis votos contra 5, resolvió que fue procedente y fundada la controversia constitucional, y declaró la invalidez del acuerdo del catorce de diciembre de 2004, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005; señalando para tal efecto en el considerando sexto de la sentencia que *“...con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la Republica sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez*

*discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente”.*¹⁵⁵

Es obvio que resulta imposible transcribir todo el contenido de la controversia constitucional 109/2004, por esa razón, se invocó únicamente la parte que creímos conducente; no por ello, deja de tener un gran valor para efectos interpretativos sobre el tema que nos ocupa. En adición a la versión de la controversia publicada en el Diario Oficial de la Federación, no omitimos mencionar que, Don Genaro Góngora Pimentel, otrora Ministro de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, publicó un compendio en el que se incluye una versión estenográfica de las sesiones de nuestro máximo tribunal, en las que se discutieron los argumentos a favor y en contra. En dicha obra, el autor publicó un ensayo denominado *“Razones de mi Disenso en la Controversia Constitucional 109/2004”*, en el que da a conocer su voto particular sobre la controversia de mérito, con el que concluye que mediante la sentencia:¹⁵⁶

- a) se reformó jurisdiccionalmente la Constitución creando una facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) Se reformó la Constitución, creando un veto parcial a favor del Presidente de la República que vulnera gravemente el principio de división de poderes.
- c) La votación requerida para lograr la invalidez del Presupuesto de Egresos es de ocho votos, pues la naturaleza jurídica es la de una ley.

Por lo que respecta a la afirmación del autor citado en relación a que se reformó jurisdiccionalmente la Constitución Política, no estamos de acuerdo ni material ni formalmente, ya que en primer lugar el proceso de reforma constitucional es el previsto en el artículo 135 de esa Ley fundamental, y en segundo, la sentencia antes referida no generó un precedente jurisprudencial.

¹⁵⁵ Góngora Pimentel, Genaro David, *El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1° ed., México, Porrúa, 2005, p. 712.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 791.

Sin embargo, es importante invocar un concepto doctrinal denominado “mutación constitucional”, por el cual se entiende “la modificación que sufre la Constitución sin violarse sus principios y sin seguirse el procedimiento formal que ella misma señala para su reforma.”¹⁵⁷ Carpizo citando a Konrad Hesse, señala que en este proceso de mutación la norma suprema conserva el mismo texto, pero adquiere diverso significado y se completa con interpretaciones, prácticas o se precisa a través de alguna norma secundaria. De lo anterior, se puede afirmar que la mutación y la reforma tienen la misma finalidad: acoplar la norma a la realidad.¹⁵⁸

Con base en lo anterior, reafirmamos nuestra opinión respecto al efecto de la sentencia en comento que Góngora Pimentel consideró como una “reforma jurisdiccional”, en el sentido de que el procedimiento constitucional por el cual es aprobado el Presupuesto de Egresos debe adecuarse a la realidad política de carácter plural que acontece al día de hoy, con dos claras finalidades: fortalecer al Ejecutivo en el proceso presupuestario y enriquecer el diálogo entre los poderes que intervienen en dicho proceso.

Para reforzar nuestra opinión, creemos importante concluir este capítulo con la opinión de Héctor Fix-Zamudio:

*“Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apunta Burke, una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia.”*¹⁵⁹

¹⁵⁷ Carpizo McGregor, Jorge, *La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XLIV, No. 131 mayo-agosto de 2011, pp. 543-598.

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador en *op. cit.*, nota 157, p. 547.

Conclusiones

A continuación, nos permitimos exponer las conclusiones de la presente investigación, con las cuales, pretendemos exponer nuestra opinión respecto al tema analizado.

PRIMERA: El principio de división de poderes, es la piedra angular de nuestra organización política, pero no supone una separación absoluta de los poderes del Estado, lleva implícito un objetivo de especialización en cuanto a las funciones estatales; por ello, cada uno de los poderes realiza un catálogo *ad hoc* de atribuciones previstas siempre, de forma originaria, en nuestra Ley Fundamental y, de forma derivada, en las leyes y demás instrumentos jurídicos de carácter general, a lo que denominamos principio de legalidad. Entre democracia y derecho siempre ha existido una íntima relación, precisamente por el actuar de los entes públicos y los efectos de sus decisiones en la esfera de derechos del gobernado. Tal principio formó parte de nuestros primeros documentos constitucionales y ha permanecido en nuestro sistema jurídico alrededor de dos siglos; no obstante, ha sufrido diversos cambios, pero en esencia su teleología sigue siendo la misma, un ejemplo de ello es el surgimiento de los denominados órganos constitucionales autónomos, cuya viabilidad, al menos en lo personal, cuestionamos, pero nos parezca bueno o malo, es una muestra de que la Ciencia Jurídica se adapta, o más bien, intenta adaptarse a la realidad.

SEGUNDA: La facultad de formular observaciones a los actos legislativos del Congreso de la Unión, dígase veto, a nuestro parecer es la forma más clara de materialización del principio de colaboración de funciones; sin el cual, el Ejecutivo quedaría al arbitrio y manejo de los grupos políticos. La idea de que el poder se controle mediante el poder mismo está impregnada en todos los documentos constitucionales de aquellas naciones que han adoptado la forma de Estado de Derecho Constitucional, sea monarquía o república.

TERCERA: En nuestro sistema jurídico, el veto presidencial existe precisamente para moderar las decisiones legislativas, ya sea de forma total o parcial; esto es, el Titular del Ejecutivo Federal puede oponerse a que un proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión entre en vigor y surta sus efectos jurídicos; lo anterior, lo realiza a través de las observaciones que considere pertinentes, mismas que deberán discutirse en la cámara legislativa correspondiente y superarse por mayoría calificada, fortaleciendo así el diálogo entre ambos órganos públicos desde una óptica constructiva.

CUARTA: Ahora bien, hemos de decir que el texto constitucional vigente deja mucho que desear en relación a la procedencia del veto presupuestario, por las siguientes razones:

1. Si bien es cierto que el inciso I (*J, sic DOF 24-11-1923*), del artículo 72 de nuestra Constitución Política, no dispone una prohibición expresa relativa a que el Presidente de la República no puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, del enunciado principal del citado artículo 72 se desprende, al menos gramaticalmente, que ese precepto es aplicable únicamente para aquellos proyectos que no devienen de alguna facultad exclusiva de las cámaras del Congreso de la Unión. Dicho de otra forma, conforme al precepto constitucional invocado, el veto procede contra actos legislativos bicamerales.
2. En el artículo 74, fracción IV de nuestra norma fundamental, no se menciona la posibilidad de que el Presidente pueda enviar sus observaciones a la Cámara de Diputados, una vez que apruebe el Presupuesto de Egresos, aunque ciertamente tampoco lo prohíbe.

Las razones anteriores, parten de una interpretación meramente gramatical, misma que no compartimos y por el contrario, sostenemos la convicción de que nuestro documento constitucional, al igual que cualquier precepto jurídico, debe ser interpretado de forma sistemática, más tratándose de principios constitucionales como el de división de poderes.

QUINTA: Ante la omisión constitucional respecto al veto presupuestario, se propone la siguiente interpretación:

- a) El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, Ejecutivo Legislativo y Judicial; lo cual, confirma que los Poderes están supeditados a la Unión, fuente del poder público materializado en nuestra ley fundamental y, con base en ello, los tres órganos que ejercen funciones básicas actúan con miras a lograr el interés de la Unión; es decir, no pueden actuar aisladamente. A partir de lo anterior, llegamos a la conclusión de que si en el proceso presupuestario intervienen el Ejecutivo y el Legislativo, es precisamente con la finalidad de que ambos coadyuven a lograr los fines y principios constitucionales, a través del programa económico en donde el Ejecutivo proyecta el destino de los recursos públicos, que su Administración requiere para su actuar cotidiano y el Legislativo, cumple con analizar, debatir y modificar, para posteriormente aprobarlo.
- b) El procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 de nuestra Constitución, prevé principios generales que resultan aplicables a todo decreto o ley, cuyo trámite legislativo no esté exceptuado en alguna norma constitucional; por ejemplo, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, se rigen por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 constitucional; sin embargo, el artículo 72 también le resulta aplicable en lo no dispuesto por el citado artículo 74, como el caso de la publicación de dichos instrumentos. Por ello, estamos en contra de que se afirme que existen diversos procedimientos legislativos.
- c) El inciso *I (J, sic DOF 24-11-1923)* del artículo 72 constitucional, no prohíbe que el Presupuesto de Egresos de la Federación pueda ser vetado.

SEXTA: Del texto constitucional no se desprende que el Presupuesto de Egresos tenga la naturaleza de una ley, sencillamente está previsto en el artículo 74, fracción IV de la ley fundamental como Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tampoco existe una previsión específica que le otorgue la naturaleza jurídica de ley.

Incluso se puede argumentar que ni siquiera puede ser considerado un Decreto, por las siguientes razones:

1. Ciertamente el artículo 70 constitucional señala que las resoluciones del Congreso de la Unión tendrán el carácter de ley o decreto; sin embargo, al referirse al presupuesto tampoco se le atribuye expresamente el carácter de decreto;
2. Nuestra Carta Magna no dispone que se debe atribuir el carácter de ley o decreto a un proyecto por un criterio de exclusión; por lo tanto, debe descartarse el argumento que alude, a que partiendo de la consideración de que el Presupuesto de Egresos no es una ley, por lo tanto debe ser decreto.
3. Si la Constitución y la ley omiten la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, el intérprete no debe atribuirle tal o cual carácter.
4. La naturaleza jurídica del Presupuesto puede otorgarse únicamente a través de la Constitución, ya que es precisamente nuestra Constitución Política la que prevé su existencia.
5. El Presupuesto no puede considerarse teóricamente un decreto, ya que contiene disposiciones generales, que no únicamente aplican a los ejecutores de gasto.

SÉPTIMA: De acontecer el supuesto hipotético en el que el Presidente de la República devolviera con sus observaciones el Presupuesto aprobado a la Cámara de Diputados, se tendría que recurrir nuevamente a la controversia constitucional, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordene a la dicho órgano legislativo, dar trámite a los planeamientos del Ejecutivo Federal, toda vez que se ha comprobado que la Cámara de Diputados sostiene que el

Presidente de la República, no tiene facultad para emitir observaciones al Presupuesto.

OCTAVA: Diferimos de los autores que sostienen que mediante la resolución de la controversia constitucional, se le haya arrogado al Ejecutivo una facultad que debiera ser otorgada mediante la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció, para ese caso específico, que el Presidente sí tiene la legitimación constitucional para oponerse mediante su veto respecto al Presupuesto aprobado.

NOVENA: Nuestra Constitución impone a los órganos máximos que ejercen el poder público un sistema de pesos y contrapesos; por ello, debemos afirmar que la procedencia del veto presupuestario en nada afecta al principio de colaboración de poderes.

DÉCIMA: La sentencia 109/2004 sienta un precedente importante, que demuestra la necesaria adecuación del marco constitucional presupuestario a la realidad jurídica, política y social de nuestro país.

Bibliografía

Fuentes especializadas

1. AGUILAR, Gustavo, *Los Presupuestos Mexicanos, desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días*, segunda edición, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1947, 207 pp.
2. ARROYO MORENO, Jesús A., “El Presupuesto de Egresos y el Veto”, *Revista Ars Iuris* no. 32, Universidad Panamericana, México, 2004.
3. BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado, las “formas de estado” y las “formas de gobierno”, las Constituciones modernas*, tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 716 pp.
4. CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, octava edición, México 2003.
5. -----, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, segunda edición, cuarta reimpresión, México, 2010, 279 pp.
6. CASAR, María Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública”, en Ellis, Andrew (coord.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 401-418.
7. FAYA VIESCA, Jacinto, *Teoría Constitucional*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2008, 292 pp.
8. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *El veto al presupuesto de egresos de la federación*, primera edición, México, Porrúa, 2005, 815 pp.

9. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Las observaciones al presupuesto de egresos de la federación”, en *El derecho por entregas*, primera edición, México, Editorial Laguna, 2006, pp. 161-177.
10. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Las razones de mi voto IV: El veto presidencial en el presupuesto de egresos de la federación (Controversia constitucional 109/2004)*, México, 2005, <http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/rvotoIV.pdf>
11. VALADÉS, Diego et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder; el caso mexicano en perspectiva histórica comparada*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 180 pp.
12. HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, Argentina, Astrea, 2007.
13. HAMILTON, A. et. al., *El Federalista*, segunda edición, cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, 430 pp.
14. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 82, enero-abril, 1995, pp. 205-228.
15. MORA DONATTO, Cecilia Judith, “Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales Revista de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio, 2001, pp. 86-113.
16. -----, “La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006”, en Valadés, Diego (coord.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 651 a 678.

17. MOYA PLANECA, Mario, "Reformas Constitucionales para la Gobernabilidad", en Valadés, Diego (coord.), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, T. I., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, PP. 595-599.
18. NAVA ESCUDERO, Oscar, *Derecho Presupuestario (temas selectos)*, primera edición, México, Porrúa, 2006, 221 pp.
19. -----, "Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos", en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 17, julio-diciembre, 2007, pp. 149-194.
20. OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973.
21. ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, primera edición, México, Porrúa, 2007, p.p. 122.
22. UGALDE, Luis Carlos y DÍAZ REBOLLEDO, Jerónimo, *El veto presidencial en México*, en <http://luiscarlosugalde.mx/?p=677>, 2002.
23. -----, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial", en Mora Donatto, Cecilia Judith (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, primera edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 645-657.

➤ **Fuentes complementarias**

1. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, vigésima edición, primera reimpresión, México, Editorial Themis, 2010, 593 pp.

2. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, primera edición, México, Secretaría de Gobernación, 2006, pp. 364.
3. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima séptima edición, México, Porrúa, 2009, 506 pp.
4. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, cuadragésima séptima edición, México, Porrúa, 1995, 444 pp.
5. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, primera edición, tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p.p. 687.
6. KAYE, Dionisio J., *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, tercera edición, México, Editorial Themis, 2010, 620 pp.
7. MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, 338 pp.
8. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, décimo octava edición, México, Porrúa, 2010.
9. RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, décima edición, México, Porrúa, 2006, 246 pp.
10. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Locuciones Latinas Jurídicas*, primera edición, México, Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013, 239 pp.
11. -----, *Historia del Derecho Mexicano*, décima quinta edición, México, Porrúa, 2010, 228 pp.

12. -----, *El Pensamiento Constitucional en la Independencia*, primera edición, México, Porrúa, 2012, 201 pp.
13. -----, *Y fuimos una Federación*, primera edición, México, Porrúa, 2013, 191 pp.
14. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima novena edición, México, Porrúa, 2007, 653 pp.
15. -----, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, vigésima quinta edición, México, Porrúa, 2008, 1179 pp.
16. Merryman, John H., *La tradición jurídica romano-canónica*, trad. de Carlos Sierra, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, 304 pp.

➤ **Fuentes de consulta general**

1. *Diccionario Jurídico Mexicano*, edición histórica, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p.p. 3923.
2. www.diputados.gob.mx
3. www.dof.gob.mx
4. www.scjn.gob.mx
5. www.juridicas.unam.mx
6. www.rae.es