



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

T E S I S

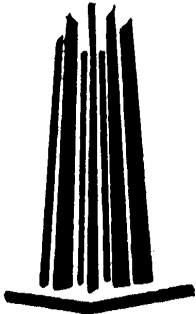
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GERARDO LOZANO CERVANTES

ASESOR: LIC. JULIAN CISNEROS CONTRERAS



MÉXICO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

MI GRATITUD A:

MI MADRE Y MI PADRE

EJEMPLOS DE RECTITUD Y NOBLEZA QUE ME HAN APOYADO A LO LARGO DE MI VIDA DE MANERA INCONDICIONAL, CON AMOR, RESPETO Y CARIÑO, PARA ELLOS TODO LO MEJOR QUE PUEDO DAR.

A MIS HERMANAS

PORQUE HAN SIDO TESTIGOS NO SÓLO DE MIS LOGROS, SINO TAMBIÉN DE MIS ERRORES, Y QUE SIEMPRE ME HAN APOYADO EN FORMA INCONDICIONAL.

AL LIC. JULIAN CISNEROS CONTRERAS

POR SUS CONSEJOS Y APOYO EN MÁS DE UNA VEZ, POR SU AMISTAD, GRACIAS.

AL LIC. RODRIGO RIVERA DÍAZ

POR SUS ENSEÑANZAS Y ALIENTO PARA LA CONCLUSIÓN DE MIS
ESTUDIOS. A QUIEN REFRENDO MI AMISTAD.

A UN CONEJO

POR SU CONFIANZA, CARÍÑO Y AMOR SINCERO.

AL HONORABLE JURADO

POR SU CONSIDERACIÓN PARA EL PRESENTE EXAMEN PROFESIONAL, MI
GRATITUD Y RESPETO.

A MIS AMIGOS Y A TODAS LAS PERSONAS
QUE DE ALGUNA MANERA HAN CONTRIBUIDO A LA CULMINACIÓN DE ESTE
TRABAJO DE TESIS.

Y POR SUPUESTO... A TÍ
PORQUE LA VIDA EN MORADO, A TU LADO, NUNCA DEJÓ DE SER ROSA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
POR HABERME PERMITIDO FORMARME PROFESIONALMENTE EN SUS
AULAS, LAS CUALES LLEVO SIEMPRE EN LA MENTE Y EN EL CORAZÓN.

REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1.1. DEFINICIÓN DE CONTROL.....	1
1.2. CONTROL JURÍDICO.....	4
1.3. DEFINICIÓN DE JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.	7
1.4. DEFINICIÓN DE JUICIO DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	8
1.5. CONTROL ADMINISTRATIVO.....	9
1.6. DEFINICIÓN DE VETO PRESIDENCIAL.....	9
1.7. DEFINICIÓN DE AUTORIDAD.....	15
1.8. DEFINICIÓN DE ACTO DE AUTORIDAD.....	20
1.9. DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	33

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO

2. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO.	35
2.2.LEY REGLAMENTARÍA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	41

2.3 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	44
2.4 DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	49
2.5 JURISPRUDENCIA.....	50

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.....	56
3.2. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERAGÓMEZ Y OTROS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL DE MANDANDO LA NULIDAD DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1998.....	71
3.3. CORRIENTES DOCTRINARIAS QUE TRATAN LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	82
3.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	90

3.5. PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	93
---	----

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La problemática a dilucidar, lo es: la determinación de la Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para abordar el tema, es necesario precisar el método que se va a utilizar en su investigación. Al respecto, el método seleccionado es el **inductivo-deductivo**, es decir, de la representación caótica que implica la totalidad del objeto a conceptos cada vez más simples mediante determinaciones más precisas. Y a partir de aquí habría que emprender de nuevo el viaje a la inversa hasta encontrar lo desconocido a partir de lo que ya se conoce. Lo concreto es concreto, porque es la síntesis de muchas determinaciones, y por tanto, unidad de lo múltiple. Siendo este, evidentemente, el método científico apropiado.

Al tenor de lo apuntado, con el **marco teórico** se ha partido de los conceptos básicos para llegar a las determinaciones más simples, como componentes; llegado al **marco jurídico**, se prevé su inserción a construcciones más complejas y el **capítulo tercero** es donde adquieren sentido los conceptos, como piezas de un Lego, llegando a deducciones claras y precisas bajo silogismos lógico-jurídicos.

Finalmente, cabe aclarar que las técnicas de investigación utilizadas, son básicamente documentales, ya que es lo que más conviene a un trabajo de esta índole.

Hecho lo anterior, presento mi tema tesis, aplicando los conocimientos que he adquirido en la novel Institución que es la Universidad Nacional de Autónoma de México, como contribución a mi desarrollo profesional y en la valiosísima empresa que me representa el aspirar al título de Licenciado en Derecho

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 DEFINICIÓN DE CONTROL

Para este primer concepto se registran las siguientes definiciones:

<<**Control de sociedades.** I. La voz control, de reciente aceptación por el Diccionario de la Academia de la Lengua, procede del francés -*controle*- y significa **inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia.[...]>>.¹**

En esta primera definición no encontramos una descripción del término control, sino más bien una lista de sinónimos. Pero, si nos avocamos a buscar lo que significa **control** para el mundo del Derecho, hallaremos un estudio pormenorizado:

Para la Maestra Carla Huerta Ochoa el control <<[...]**es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; [...]**es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.>>², Definición que desarrolla dentro de su Obra al discernir sobre el concepto del ilustre doctrinario Manuel Aragón, quien en su “*Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del Control Jurisdiccional*”, nos explica:

¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo II C-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México-1985, pág. 318.

² HUERTA Ochoa, Carla, MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México-2001, pp.36 y 37.

<<el control[...] es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder>>.³

Si confrontamos estas dos posturas, se encontrara una minúscula distinción; mientras que para Aragón el control es una limitación al Poder, para la maestra Ochoa el control es una limitación no al poder en si, sino al ejercicio del mismo.

Por otro lado, el distinguido constitucionalista Diego Valadés⁴ al hablar del control del Poder, ya Institucionalizado, hace la siguiente clasificación:

Distingue entre controles internos y controles externos. Los primeros son aquellos en los cuales el Poder se autoaplica, dicha autoaplicación se produce en diferentes grados de concentración o desconcentración. Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado federal. Y estos a su vez se subdividen en controles internos de naturaleza política y de naturaleza jurídica.⁵

Ahora bien, por lo que hace a los controles externos, son aquellos que resultan de la actividad ciudadana ya que suponen la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores. Este último caso constituye la expresión más usual; se manifiesta en los procesos electorales ya a través de consultas circunstanciales, como los plebiscitos y referendos.

De acuerdo con el Catedrático Manuel López-Rey define al Poder como: <<La capacidad o habilidad de hacer o no hacer algo respecto a sí mismo o a los demás conforme a las exigencias de un fin, necesidad, deseo, afán, etc.

³ ARAGÓN *apud* HUERTA Ochoa, Carla, Pág. 36.

⁴ VALADÉS, Diego, EL CONTROL DEL PODER, Editorial Porrúa, 2ª edición, México-2000, pág. 3.

⁵ *vid.* los conceptos de *Control jurídico y control político* en los subtemas 1.2 y 1.5

Sociopolíticamente, es la facultad de imponer una decisión, política o programa respecto de terceros. Tal poder es extremadamente diversificado y funcionalmente cada una de sus modalidades, a menudo institucionalmente organizadas, dispone de medios variados para pretender y obtener lo que desea. Por Institución en sentido amplio ha de entenderse el gobierno, la administración, el ejercito y toda organización, agrupación, unión, etc., lícita o no.>>⁶

Para Max Weber Poder significa: <<[...] la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad [...]>>⁷

Para Mario Sttopino: <<[...] el Poder se precisa y se convierte, de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre: poder del hombre, sobre l hombre. El hombre no es solo el sujeto, sino también el objeto del Poder Social [...]>>⁸

Para Franza Neumann: <<[...] el Poder Político es Poder Social concentrado en el Estado. Implica el control de otros hombres, a fin de ejercer influencia sobre la conducta del Estado y sus actividades legislativas, adinistrativas y judiciales[...]>>⁹

⁶ LOPEZ-REY Y ARROJO, Manuel. COMPENDIO DE CRIMINOLOGÍA Y POLÍTICA CRIMINAL, Edit. Tecnos, S.A., Madrid-1985, pág. 74.

⁷ WEBER, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, Edit. Fondo de Cultura Económica, México-1984, T. I, pág. 43.

⁸ STOPINO, Mario, DICCIONARIO DE POLÍTICA, Obra Coordinada por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Editorial Siglo XXI, México-1982, T. II, pág. 1217.

⁹ Ibid., pág. 14.

Herman Heller. Distingue entre Autoridad, Poder Social y Poder Político: <<[...] tener autoridad quiere decir encontrar obediencia sin tener en cuenta la protección de los intereses en que piensan los que obedecen. Todo Poder Político, es Poder Jurídicamente organizado[...]>>. ¹⁰

Lowenstein sostiene: <<[...] en la sociedad estatal, el Poder Político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del Poder sobre los destinatarios del Poder. El control Social, debe entenderse la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del Poder de obligar a los destinatarios del Poder a obedecer dicha decisión[...]>>. ¹¹

1.2 CONTROL JURÍDICO

El Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot de Garrone Jose Alberto, nos habla de un control jurisdiccional:

<<**Control Jurisdiccional.** Función de supervisión que tienen los órganos de la jurisdicción sobre la validez formal o sustancial de los actos de la administración y sobre la constitucionalidad de las leyes>>. ¹²

Y la jurisprudencia nos habla de un control judicial:

¹⁰ HELLER, Herman, TEORÍA DEL ESTADO, Edit. Fondo de Cultura Económica, México-1968, pág. 209.

¹¹ LOWENSTEIN, Carl, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, Edit. Ariel, Barcelona, 1979, pág. 27

¹² GARRONE, José Alberto, DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT, tomo I A-D, Editorial Abeledo-Perrot, S.A.E. e I., Buenos Aires, Argentina-1986, pág. 533.

<<Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Página: 18

Tesis: P./J. 73/99

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.>>

1.3 DEFINICIÓN DE JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

<<Controversia.- Contienda.>>¹³

<<Controversia.- "Discusión larga y reiterada", dice la Academia.>>¹⁴

<<Controversia Constitucional.- Es un medio de control de la constitucionalidad, que se presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede promoverse por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal en contra de normas generales (nunca en materia electoral) y actos en que se plantea una invasión de la esfera competencial establecida en la Constitución por la existencia de un agravio en su perjuicio abarcando todo un proceso (demanda, contestación de la demanda, pruebas, alegatos y sentencia.), siendo los efectos de la sentencia tratándose de normas generales, declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobado por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.>>.¹⁵

Las definiciones que precedentes, fueron seleccionadas, de entre muchas otras encontradas en diversos Diccionarios Jurídicos, dado que la mayor parte de tales fuentes solo se abocan a transcribir textualmente las hipótesis normativas de

¹³ Ibidem

¹⁴ CABANELLAS De las Cuevas, Guillermo, DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Editorial Heliasta S.R.L., Duodécima edición, Buenos Aires, Argentina, 1994, pág.74.

¹⁵ CHAVEZ, Castillo Paul, DICCIONARIO PRÁCTICO DE DERECHO, Editorial Porrúa, México-2005, pág. 63.

procedencia de la Controversia Constitucional contenidas en la Ley Reglamentaria de la Fracción I y II del Artículo 105 Constitucional.

1.4. DEFINICIÓN DE JUICIO DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

<<[...] podemos definir a la acción de inconstitucionalidad, en abstracto y al margen de su concreta regulación en un determinado ordenamiento, como aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes con la Constitución), pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente, las leyes parlamentarias) es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma, si bien existe la posibilidad de que el órgano de la constitucionalidad dicte alguna de las “sentencias intermedias” o modalidades atípicas de sentencias. En el caso de que el control de constitucionalidad sea preventivo, lo que se somete a enjuiciamiento del órgano de la constitucionalidad es un proyecto de norma o el tratado internacional antes de ser firmado por el Estado y el efecto de su declaración de inconstitucionalidad es la imposibilidad jurídica de aprobar esa norma o ser parte en el tratado internacional, al menos sin hacer las oportunas reservas que eviten aplicar las disposiciones inconstitucionales (cuando ello fuere posible).>>¹⁶

¹⁶ BRAQE Camazano, Joaquín, LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-2005, pág. 3

1.5. CONTROL ADMINISTRATIVO.

Al hablar de control administrativo, se habla, concretamente, de las facultades legislativas que tiene conferidas expresamente el Presidente en la Constitución; lo anterior, de acuerdo a la clasificación que brinda la maestra Huerta Ochoa¹⁷, en su ya multicitado Trabajo de Investigación.

Por lo que, siguiendo el orden de clasificación apuntado, basta señalar que el control Administrativo se basa en la posibilidad de realización de una función en común por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En resumen las facultades del Titular del ejecutivo son de tipo jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estas últimas son las que interesan, a esta obra, y se encuentran contenidas fundamentalmente en los artículos 29, 71, 72 inciso b) y c), 73 fracción XVI, 76 fracción I, y 89 fracción I y X. El veto es una facultad ordinaria del presidente de carácter legislativo que se tratara a mayor detalle a continuación.

1.6 DEFINICIÓN DE VETO PRESIDENCIAL

La etimología de la palabra **Veto** proviene del latín veto (yo) **prohíbo**. Del indoeuropeo gwet -decir, hablar. Alemán, einsprunch; francés, veto; inglés, veto, italiano; veto, portugués; veto.

<<El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la

¹⁷ HUERTA Ochoa, Carla, *Op. Cit.* Pp. 145-151.

formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.>>¹⁸

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, **Veto** significa:

<<derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo. Se usa principalmente para significar el atribuido según las constituciones al Jefe del Estado o la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular>>.

Por su parte el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que:

<<El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras>>.

¹⁸ BOGDANOR, Vemon, ENCICLOPEDIA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, Alianza Editorial, Madrid - 1991, Pág. 835.

El veto en palabras del maestro Carpizo significa <<prohibir>> quien además señala que las finalidades de la institución son:

<<a) Evitar la precipitación en el proceso 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".

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.>>¹⁹

Otro ilustre doctrinario como lo es Elisur Arteaga en su excelente obra de Derecho Constitucional opina:

<<[...]en el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución>>.

La Constitución Política, nuestro máximo ordenamiento jurídico, otorga al Titular del Ejecutivo Federal la facultad de Vetar al tenor del artículo 72 que en lo conducente indica:

<<**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente

¹⁹ CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, Siglo XXI, México-1994, 12a. ed. Pp. 85.

en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión

de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

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

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

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

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.>>

Por lo que, al tenor de lo apuntado, existe un consenso en ciertos conceptos para armar mi propia definición de lo que es el veto presidencial:

El veto presidencial es un medio de control a través del cual el Titular del Ejecutivo se opone a un proyecto de ley o decreto que el Poder Legislativo le envía para su promulgación, dentro del proceso de creación de normas jurídicas, con el fin de evitar la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales asegurando de esta forma el equilibrio entre los dos Poderes Constituidos mediante el sistema de pesos y contrapesos.

Cabe apuntar que la doctrina reconoce la existencia de especies de **Veto**, esto es: el Veto Presidencial y el Veto Parlamentario, siendo este último materia de estudio diferente al que se desarrolla, por lo que retomando el Veto Presidencial, el mismo, puede darse en los distintos sistemas de gobierno de forma total, parcial y el llamado veto de bolsillo. En el veto total, el Titular del

Ejecutivo se opone a la integridad del contenido del cuerpo normativo que se le envía; en tanto que en el veto parcial, el Titular del Ejecutivo sólo se opone a una parte del contenido del cuerpo normativo que se le remite para su promulgación; en tanto que el veto de bolsillo consiste en que si el presidente se niega a firmar una ley y por ende a promulgarlo dentro de determinado lapso ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.

En nuestro sistema jurídico el veto de bolsillo a mi juicio no puede configurarse en virtud de que la constitución de manera expresa prevé que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles. Por cuanto hace al veto parcial, al parecer no existían registros de caso alguno, por lo que se consideraba inexistente en nuestro sistema, no obstante considero que el ejercicio de la Facultad de Veto del Titular del Ejecutivo al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 es un buen ejemplo del mismo. Finalmente el Veto Total es el más recurrente en México.

1.7 DEFINICIÓN DE AUTORIDAD

El término **autoridad** tiene origen romano y era comúnmente concebido como parte de una trilogía que incluía la religión y la tradición. En si el vocablo autoridad (*autoritas*). este primer significado, se considera que los que están en posición de la autoridad hacen cumplir, confirman o sancionan una línea de acción o de pensamiento. **Es el saber socialmente reconocido.**

La **Autoridad** desde el punto de vista sociológico **es creada y mantenida por la opinión pública.** A quien se le confiere autoridad, solo puede ejercerla cuando existe comunicación entre el que ejerce autoridad y el que le reconoce autoridad; y lo que le comunique el primero debe ser acorde con los ideales del segundo; finalmente aquello que se le encomiende, a quien recibe el comunicado,

debe ser de posible realización por el mismo. Porque en cada individuo existe una zona de indiferencia dentro del cual las ordenes son aceptables sin cuestionamiento conciente a su autoridad.

En si el término **Autoridad** puede tener más de una connotación, dependiendo del ángulo desde donde se le mire: Autoridad como sinónimo de quien ejerce el poder; o autoridad como el Poder mismo, es decir, lo que se ejerce es la autoridad.

No voy a detenerme en esta disyuntiva, para los efectos del presente estudio, la autoridad debe ser entendida como sinónimo de Servidor Público. Y para nuestra Constitución tiene la calidad de **Servidor Público** (de acuerdo a lo que preceptúa el artículo 108), **aquel que presta un servicio, cargo o comisión dentro de:**

1.- **El Poder Legislativo Federal, así como las legislaturas del Distrito Federal, el Poder Judicial a nivel Federal, así como del Distrito Federal, la Administración Pública Federal (centralizada o descentralizada) y el Instituto Federal Electoral (IFE);**

2.- **Así como dentro de las Legislaturas de las Entidades Federativas, el Poder Ejecutivo y Judicial locales.**

3.- En una tercera hipótesis se incluye al Presidente de la República, cuestión que ha sido criticada por Clemente Valdés S. manifestando en su polémica obra los siguientes argumentos: <<...el término servidores públicos, que en principio parecía muy adecuado para designar a todos aquéllos que ejercieran una función pública de la federación en cualquiera de los órganos de gobierno>>, no obstante <<...al precisar, en el primer párrafo del artículo 108, quienes eran esos servidores públicos, se tomó la precaución de no incluir al Presidente de la República. Así, en la Constitución, al presidente de la República se le menciona

por separado para que quede claro que "constitucionalmente" no es responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones>>²⁰, pudiendo sólo ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Sin ahondar en el tema, solo para efectos pedagógicos, tengo que referirme muy brevemente a la diferencia entre funcionario y empleado públicos, puesto que si bien es cierto la Ley Suprema que nos rige, no hace distinción alguna y solo se concreta a hablar de manera genérica de **Servidores Públicos**, también es cierto, que tal distinción, no creo que resulte ociosa, toda vez que dichos términos se utilizan como sinónimos en detrimento de la técnica jurídica, aunado al hecho de que en más de una ley secundaria se regulan situaciones específicas para uno para otro. <<La diferencia radica, -en palabras de Alfonso Nava-, en dos características: a) El funcionario público, para que lo sea, debe representar al órgano administrativo; y b) Tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos. Estas dos características no las tiene el empleado público que sólo prepara, coadyuva, para que se tome la decisión o en su caso interviene para la ejecución de esta última. El empleado puede realizar investigaciones, estudios, consultas, practicar visitas, inspecciones, reunir material informativo necesario para la toma de decisiones, pero no tiene poderes para resolver.>>²¹

En términos generales empleado es toda persona física que realiza una actividad laboral y por ello recibe una remuneración llamada sueldo; la realiza por un tiempo determinado, en condiciones de trabajo ya establecidas. Y, cuando esta persona física realiza un contrato de trabajo con el Estado donde tendrá que atender a los ciudadanos que solicitan un servicio público, entonces tratamos ya – aunque parezca tautológico- con un Servidor Público. El funcionario público también realiza funciones de servicio público pero sus atribuciones dentro de la

²⁰ VÁLDES S., Clemente, LA CONSTITUCIÓN COMO INSTRUMENTO DE DOMINIO, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2a. edición, México-2000, Pág. 7.

²¹ NAVA Negrete, Alfonso, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Edit. Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México-2001, pág. 231.

Administración pública implican un estatus jerárquico diferente. En síntesis, empleado y funcionario son el contenido; y servidor público el continente.

También haré caso omiso de tal paradigma por superar esté los alcances de la presente investigación, considero que la calidad del Presidente de la República es de un Servidor Público.

Por otro lado, nuestro máximo tribunal ha sentado Jurisprudencia de lo que debe de entenderse por **Autoridad**, por lo menos para los efectos del Amparo:

<<Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Febrero de 1997

Tesis: P. XXVII/97

Página: 118

Materia: Común

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la

fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse

mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete. Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.>>

Al tenor de lo apuntado me permito proponer la siguiente definición:

Autoridad es todo aquel servidor público que desempeña un servicio, cargo o comisión dentro del Poder Ejecutivo (llámese administración pública federal centralizada o paraestatal), Poder Legislativo o Judicial, en los tres niveles de gobierno (federal, local o municipal) a quien la ley lo faculta para realizar Actos de Autoridad.

1.8 DEFINICIÓN DE ACTO DE AUTORIDAD.

1.8.1 ACTO DE AUTORIDAD (*LATO SENSU*)

El camino, en mi trabajo de investigación, apenas inicia, y ya se torna sinuoso. Porque al hacer la distinción entre **Actos de Autoridad** en sentido *lato* y *stricto sensu*, no utilizo criterio doctrinal alguno.

Bien podría invocar la lógica, pero para ser honestos y por respeto a quien me lea, diré que no domino tal ciencia; el sentido común sería el único fundamento que podría esgrimir.

<<ACTO

Manifestación de voluntad o de fuerza. | Hecho o acción de lo acorde con la voluntad humana. | Instante en que se concreta la acción. | Ejecución, realización, frente a proyecto, proposición o intención tan solo. | Hecho, a diferencia de la palabra, y más aún del pensamiento. | Celebración, solemnidad. | Reunión. | Período o momento de un proceso, en sentido general [...]>>²².

<<ACTO: hecho humano. | Desde el punto de vista jurídico es el hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho y conforme a éste. | Hecho público o solemne. | Conducta dirigida a la consecución de un fin (*L. Enneccerus*).>>²³

<<ACTO.- Vocablo proveniente de *actus*, sustantivo derivado del verbo latino *agere*, que significa *obrar o actuar*. Implica un *hecho humano voluntario e intencional*. La intencionalidad equivale al deseo de su autor para realizar a través de él ciertos fines conscientemente concebidos. Mediante este aspecto teleológico *el acto se distingue del simple hecho stricto sensu*, en el que su realizador, obrando voluntariamente, no se propone el fin que de su ejecución pueda resultar. La vinculación entre la causa y el fin del acto entraña su *motivación*, o sea, su *causa final*. Puede sostenerse que el hecho *stricto-sensu* es inmotivado aunque voluntario en ausencia del deseo de que produzca determinadas consecuencias; en cambio, todo acto humano, en atención a este elemento anímico, se presenta

²² CABANELLAS De las Cuevas, Guillermo, Op. Cit. Pp. 22 y 23.

²³ VALLETA, María Laura, DICCIONARIO JURÍDICO, Valletta Ediciones, S.R.L., 2a. edición, Buenos Aires-2001, pág. 28.

necesariamente como motivado, es decir, como "movido" por el fin.>>²⁴.

<<**ACTOS DE AUTORIDAD.** En la actividad jurídica del Estado de derecho puede éste decidir, en cuanto al establecimiento y a la actuación del Derecho positivo e/ virtud de su potestad soberana. En este sentido realiza actos de autoridad o de imperio, por intermedio de sus órganos fundamentales en la esfera **legislativa, ejecutiva y judicial.**>>

Las características de estos actos las da la propia actividad jurídica y su finalidad, que es la realización de las funciones esenciales y necesarias del Estado. De ahí que en ejercicio y en función de hacer y ejecutar el Derecho positivo, el Estado otorgue actos en forma *unilateral* y *discrecional*

Al hablar de Documentos públicos el Código Federal de Procedimientos Civiles indica que debe entenderse como tales:

<<LIBRO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES
TITULO CUARTO PRUEBA

CAPITULO III DOCUMENTOS PUBLICOS PRIVADOS

Artículo 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por **funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.**>>

Esta idea es ilustrativa, ya que cualquier servidor público que en ejercicio de sus funciones autorice o expida un documento se considera público y tiene un

²⁴ BURGOA, Orihuela Ignacio, DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO, Editorial Porrúa, S.A, Mexico-1984, pag. 16.

valor probatorio pleno; y basta que se encuentre en ejercicio de sus funciones para tener la calidad de funcionario público.

<<ACTO DE AUTORIDAD.- Es aquel que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad.

Para los efectos del amparo, se considera autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (art. 11 de la Ley de Amparo).>>.²⁵

A la luz de las definiciones que se han expuesto para el concepto Acto de Autoridad, es posible arribar a la siguiente consideración:

El acto en si, ya denota una conducta de acción, por si solo, un acto importa una manifestación de la voluntad positiva. A los actos los caracteriza el elemento volitivo, y una conducta no siempre es de acción, también hay conductas de omisión.

En las definiciones de referencia se hace alusión al Estado. El Estado es una ficción jurídica que se manifiesta a través de sus autoridades.

En el apartado que antecede he esbozado lo que debe entenderse por Servidor Público, que es el concepto adoptado por nuestro máximo ordenamiento jurídico para aludir a la Autoridad.

Intuyó, además, que un Acto de Autoridad siempre incide de manera directa o indirecta en la esfera de los gobernados.

²⁵ DE PINA, Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, S.A., México-1996, viesimoterceraedición, pág. 52

Finalmente quiero completar mi idea con la siguiente definición:

Acto de autoridad en sentido amplio, es toda conducta desplegada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones. Sobra decir que el radio para desplegar tal conducta, está delimitado por la ley y que las funciones a las que alude mi concepto son:

Funciones del legislativo, del ejecutivo y judicial.

En la primera de ellas **el Poder Legislativo** <<realiza múltiples funciones, de entre las cuales la más importante es la función legislativa, que normalmente realizan ambas cámaras separada pero sucesivamente. El Poder Legislativo es un Poder deliberante. Por ello, la discusión sobre la conveniencia de una ley es indispensable para el desarrollo de sus principales actividades.

Una de sus principales características es la representación; es el órgano que representa la voluntad del pueblo, por lo que para poder llegar a una comunidad de acuerdo entre las Cámaras, cuando éstas deben actuar conjuntamente, se llevan a cabo debates. Otra de las características relevantes del ejercicio de su función es la publicidad, en virtud de la cual asegura al gobernado información relativa a las sesiones y sus resultados, dado que aquéllas generalmente son públicas.[...]

[...]Existen otras funciones que ejercitan las Cámaras separadamente, agotándose en dicha cámara la facultad correspondiente, referentes a asuntos internos, de organización y funcionamiento de la Cámara misma, o a facultades que por razones especiales le fueron atribuidas a una Cámara únicamente. [...]

[...]Además de legislar, el Legislativo realiza otros actos relativos al control del poder político, como otorgar autorizaciones, aprobar actos del Ejecutivo, ocuparse de resolver los problemas suscitados en caso de faltas del presidente, y dirimir controversias de orden político entre los estados miembros de una Federación, analizar y supervisar la política exterior del presidente, ratificar los nombramientos hechos por éste, y aceptar o rechazar las iniciativas de ley propuestas por el mismo.

El Poder Legislativo es, según la Constitución y por sus funciones, el órgano facultado para elaborar leyes y controlar los actos del Poder Ejecutivo. Tiene también facultades de orden político-administrativo relativas a la delimitación del territorio del Estado, así como facultades político-jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político son ejemplos.>>²⁶.

Las Funciones del **Poder Ejecutivo** <tienen como fin, ejecutar la ley, es decir hacerla efectiva, aplicarla, y hacer que los órganos correspondientes la acaten. En virtud de ello debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, proporcionando los medios adecuados para ello, facultad que incluye la de expedir reglamentos, los cuales no deben contravenir ni sobrepasar la ley que reglamentan.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades relacionadas con el proceso legislativo, como la iniciativa de ley, su promulgación y publicación, y la facultad reglamentaria, la cual constituye una verdadera excepción al principio de división de poderes, dado que el Ejecutivo realmente legisla al expedir un reglamento.

Independientemente de las facultades legislativas enunciadas, al Poder Ejecutivo corresponden facultades de tipo administrativo, como son las de realizar nombramientos, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados; y el ejercicio de facultades relativas a la justicia y otras relativas a la seguridad del país.

Del Poder Ejecutivo depende la administración, la gestión de trámites, y la organización de los servicios públicos, además de la representación del Estado en el exterior. [...]>>²⁷

Por último tenemos las funciones del **Poder Judicial**, quien es <<el encargado de asegurar la eficacia del orden jurídico. Sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales.

²⁶ HUERTA Ochoa, Carla, *Op. Cit.* Pp. 29 y 30.

²⁷ HUERTA Ochoa, Carla, *Op. Cit.* Pp. 30 y 31 .

El Poder Judicial cuidará que no sean violados los derechos de los gobernados, pero también que éstos respeten el orden jurídico. Asimismo, vigilará que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros. Generalmente sus órganos actúan a instancia de parte, dirimiendo así los conflictos suscitados, aunque no siempre exista una contienda. En ocasiones el Poder Judicial puede actuar autónomamente. Estos casos deben estar especificados en la Constitución, la cual a su vez señalará el alcance de dicha facultad. Un ejemplo de ello es el artículo 97 constitucional, tercer párrafo, en el cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia para actuar de oficio en asuntos políticos.

Otras funciones del Poder Judicial son, además de proteger derechos de los ciudadanos, interpretar y aplicar la ley al caso, y constituirse en poder equilibrador entre el Legislativo y el Ejecutivo, que controle la observancia de las esferas competenciales. Su función primordial es mantener la supremacía de la Constitución vigilando que se respeten los procedimientos de elaboración de leyes, y subordinando el orden jurídico a la norma fundamental.>>²⁸.

Hasta aquí, lo que es un Acto de Autoridad en sentido amplio y que el Poder Legislativo, a través de los servidores públicos que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, produce éstos al cumplir con su función en la creación de Leyes y Decretos.

¿Qué son las Leyes?:

²⁸ HUERTA Ochoa, Carla, *Op. Cit.* Pp. 31 y 32.

1.8.2 DISPOSICIÓN GENERAL

<<**DISPOSICIÓN:** precepto legal o reglamentario, deliberación, orden y mandato de la autoridad. | Enajenación.>>²⁹

La Ley es una norma jurídica, pero no toda norma jurídica es una ley; por lo que es lógico concluir que la ley es una especie de la norma jurídica. Es otra clase de disposición general.

Del latín *legem* acusativo de *lex*-ley, colección o reunión de reglas; del indoeuropeo *leg-unir*. Alemán, *Gesetz*, Francés, *Loi*, Inglés, *Law*, Italiano, *Legge*, Portugués, *Lei*. Del latín *decretum*-decreto, neutro de decretos participio pasivo de *decernere*-decidir. Alemán, *Dekret*, Francés, *Décret*, Inglés, *Decree*, Italiano, *Decreto*, Portugués, *Decreto*.

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Omeba:

<<En su acepción más amplia, denominase *ley* a la expresión conceptual de las relaciones establecidas entre dos o más fenómenos . Esta expresión puede referirse a una relación objetiva establecida sólo por el conocimiento, como ocurre en el caso de la *ley causal* o *ley natural*, que es un juicio mediante el cual se enuncia, de modo constante y general, el enlace existente entre dos o más fenómenos naturales. Pero también dicha expresión puede referirse a una relación reguladora de los actos del hombre establecida no ya por el conocimiento sino por la voluntad, como en el caso de la *ley normativa*, que es una estructura lógica, mediante la cual se prescribe determinado modo de obrar o de pensar.

Con un significado específicamente religioso, se llama *ley divina* al precepto o conjunto de preceptos revelados por Dios al Hombre.

²⁹ VALLETA, María Laura, *Op Cit.* Pag. 28

En su acepción moral, *ley* es, un cambio, la norma que establece, frente a cierta circunstancia, determinado comportamiento ético.

Y desde el punto de vista jurídico se habla de *ley* en un doble sentido: **uno, amplio**, para designar a toda norma jurídica instituida en determinado tiempo y lugar; y **uno estricto**, para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa..>>

Según Planiol la Ley es una <<regla social **obligatoria**, establecida en forma **permanente** por la autoridad pública y **sancionada por la fuerza**>>

<<Lex.- Ley.>>

<<Ley.- **Conjunto de normas jurídicas que regulan vida de un pueblo**. En la Roma antigua Justiniano la definió como: "*Lo que el pueblo establece a propuesta de un magistrado del orden senatorial*". El poder legislativo romano ha pasado por tres etapas muy marcadas: primeramente, durante la Monarquía este poder correspondía a los individuos de la "*gens*", reunidos en los comicios por curias, normalmente convocados y precisados por el rey: en cambio al proclamarse la República, el pueblo se organizó por clases y la facultad de elaborar leyes pasó a ser exclusiva de los *comicios por centurias*, convocados por el cónsul, dictador o tribuno militar: finalmente, durante el Imperio cesan las reuniones populares y toman el carácter de leyes las decisiones emanadas del emperador, llamadas comúnmente *constituciones imperiales* que compiladas en colosales códigos, trascendieron a varias legislaciones>>³⁰.

Según Renard es <<**la regla emanada** de la voluntad autoritaria **de los gobernantes**>>.

³⁰ SOCRATES, Jimenez Santiago Tiana, DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO, Editorial Sista, Mexico-1991, pag. 207.

Según Eduardo Velasque <<Toda disposición legal desde el punto de vista material, es un acto jurídico creador, modificativo, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales; es decir, sin referirse a una persona moral o física particularmente considerada o a un número determinado de individuos. Las características de la ley son la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular.>>

La doctrina en general, reconoce como características de la ley las siguientes:

1.- Socialidad: se dicta para el hombre en cuanto miembro de la sociedad y se dirige a gobernar las relaciones interindividuales.

2.- Obligatoriedad: esto se supone que una voluntad superior manda a una voluntad inferior que obedece.

3.- Origen público: la ley emana de la autoridad pública y por ello actúa en línea de la soberanía política diferenciándose de las reglas impuestas por poderes privados.

4.- Coactividad: esta característica propia de todo derecho positivo luce eminentemente en la ley que es su medio de expresión típico y privilegiado en tanto que aparece velada en las otras fuentes del derecho.

4.- Normatividad: abarca un número indeterminado de hechos y rige a quienquiera quede comprendido en el ámbito de su aplicación lo que distingue a la ley de otras expresiones del poder público, tales como los actos administrativos.

<<Definición de ley

Norma jurídica de carácter obligatorio y general dictada por el poder legítimo para regular conductas o establecer órganos necesarios para cumplir con determinados fines, su inobservancia conlleva a una sanción por la fuerza pública. Resolución del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados. Se caracteriza por ser general, abstracta e impersonal. En sentido normativo es todo enunciado que impone cierta conducta como debida. Es ley reglamentaria cuando desarrolla o detalla algún precepto constitucional; orgánica, cuando crea instituciones derecho; o prescriptiva, cuando regula ciertas conductas.

Regla general y permanente dictada por el poder competente de un Estado. Destino ineludible. marcial, para restablecer el orden público, una vez declarado el estado de guerra. natural, la que dicta la recta razón que prescribe lo que ha de hacerse u omitirse.>>³¹

Gabino Fraga menciona el segundo principio denominado "la reserva de la Ley" que consiste en que conforme a la Constitución, existen materias que solo pueden ser reguladas por una ley.

La ley como acto que emana de un órgano colegiado, tiene una característica que consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por lo que se considera que no se llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no implica que no disponga de los medios de hacerla cumplir al detalle.

³¹ DICCIONARIO JURÍDICO 2000, DESARROLLO JURÍDICO, CD1.

1. Existe una diferenciación formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo ya que como se dijo anteriormente se deriva del Congreso de la Unión

2. Existe el principio de primacía de la Ley, que opera a favor de ella.

Al caer la lluvia se forman charcos, ahí donde yace una depresión en el asfalto. Al fin y al cabo, después de una lluvia de ideas se debe acabar empapado:

Ley es una norma jurídica reguladora de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales.

La Ley, es un acto legislativo, corresponde su creación al Poder Legislativo mediante un proceso que se detalla en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Legislativo es quien tiene encomendada de manera primigenia dicha función

1.8.3 ACTO DE AUTORIDAD (*STRICTO SENSU*)

Una vez más, debemos partir de la definición general.- **Acto de autoridad en sentido lato, es toda conducta desplegada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones.**

Y a continuación el maestro Burgoa Orihuela, nos da los elementos particulares del concepto:

<<ACTO DE AUTORIDAD.- Es todo Acto que proviene de cualquier órgano del poder centralizado del Estado y que tiene como elementos característicos la *unilateralidad*, la *imperatividad* y la *coercitividad*. Al través de el se manifiesta el poder publico estatal o poder de gobierno. La unilateralidad implica que para la existencia del acto de autoridad es suficiente la voluntad del órgano estatal que lo emite o realiza, sin necesidad del consentimiento *del particular o gobernado hacia quien el acto se dirija*. Este elemento permite distinguir el acto de autoridad de los actos que suelen concertar los órganos del Estado con la concurrencia de los particulares o gobernados y que generalmente se traducen en contratos de carácter administrativo o civil. El elemento de imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de *acto imperativo* en el que la voluntad del Estado, externada al través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o gobernado, cuya voluntad y conducta subordinada o supedita. La coercitividad consiste en la capacidad inherente a todo acto de autoridad para hacerse obedecer coactivamente por el sujeto a quien se dirija, incluso mediante la fuerza publica y las sanciones de diversa especie. El acto de autoridad es *coercitivo* y la conducta del gobernado *coercible* y expresa un acto de gobierno o de imperio propio del poder publico del Estado.

En hipótesis excepcionales también suele registrarse el acto de autoridad, con los elementos característicos señalados, cuando proviene de alguna *entidad paraestatal*, bajo la condición de que la ley obligue a los órganos estatales centralizados del poder público a ejecutarlo coactivamente sin facultad para evaluarlo o cuestionarlo.

Todo acto de autoridad consta de dos elementos, a saber, el *motivo determinante* y el *sentido de afectación*. El primero estriba en las causas, razones, factores o circunstancias que lo determinen, y el segundo consiste en la manera como el acto agravia al gobernado en sus derechos subjetivos o intereses jurídicos. En otras palabras, el motivo determinate responde al *por qué* y *para qué* del acto, es decir,

a su *causación* y a su *telos*, y el sentido de afectación al *como* afecta el acto al sujeto contra quien se dirige.>>³².

1.9. DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Por obviedad, no es posible una definición de Presupuesto de Egresos de la Federación sin manifestar cual su naturaleza jurídica. Y ésta, constituye el fondo del análisis en el presente trabajo de investigación. Por lo que no es posible discernir, en este apartado, su naturaleza y menos aún una definición completa.

No obstante lo anterior, no sobran las siguientes ideas:

En la doctrina, el Presupuesto comprende no sólo los egresos sino, también, los ingresos. Por ello, autores como Jéze han sostenido que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En la Enciclopedia jurídica Omeba se define como:

<<Documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación>>.

Mientras, Henri Capitant, en su Vocabulario jurídico, sostiene que es un acto mediante el cual se prevén y autorizan respectivamente los recursos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

³² BURGOA, Orihuela Ignacio, *Op. Cit.*, Pág. 16.

Sin embargo, en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras Constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos a los que se engloban con el término **Presupuesto de Egresos de la Federación**, y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina **Ley de Ingresos**.

En ese orden, por Presupuesto de Egresos de la Federación se designa la suma total de los gastos estimados, junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal.

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO

2. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Ley fundamental estipula 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 el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo

fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción **A**. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o

impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

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

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

Sin que lo siguiente implique una interpretación, diré que: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos trata la creación de la norma jurídica en sus artículos 71 y 72, en este último, de manera específica, se habla del proceso legislativo. Pero, solo quiero enfatizar el hecho de que el Titular del Poder Ejecutivo puede hacer observaciones (vetar) a proyectos de Ley o Decreto.

<<Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- [...]

II.- [...]

III.- [...]

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

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

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

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

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

Por lo que hace a este precepto Constitucional: señala de manera enunciativa, no limitativa, las facultades conferidas de modo exclusivo a la Cámara de Diputados. Y aquí, solo interesa a la presente investigación el hecho de que exista una Ley de Ingresos de la Federación y un Presupuesto de Egresos de la Federación.

<<Artículo 105

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De **las controversias constitucionales** que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).-** La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).-** La Federación y un municipio;
- c).-** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).-** Un Estado y otro;
- e).-** Un Estado y el Distrito Federal;
- f).-** El Distrito Federal y un municipio;
- g).-** Dos municipios de diversos Estados;
- h).-** Dos poderes de un mismo Estado, **sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- i).-** Un Estado y uno de sus municipios, **sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- j).-** Un Estado y un municipio de otro Estado, **sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;** y
- k).-** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, **sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución

tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. y

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- [...]>>.

Finalmente, el artículo 105 Constitucional en su fracción I y II, encarna, de manera conjunta con el 103 y 107, a la trilogía de los controles jurídicos que por excelencia velan por la protección de la Constitucionalidad. Pese a ello, mi tarea es fácil, pues solo hay que exaltar la siguiente circunstancia: La Controversia Constitucional procede solo contra actos o disposiciones generales, cuando se actualicen sus hipótesis normativas; mientras que las Acciones de Inconstitucionalidad, solo en contra de normas de carácter general y leyes que contravengan a la Constitución.

2.2.LEY REGLAMENTARÍA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De modo textual, se transcriben aquellas disposiciones de la Ley a tratar:

<<ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.>>

<<**ARTICULO 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. **Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.>>.**

Hecho lo anterior, a *Grosso modo*, diré que el artículo 10 indica las partes que intervienen en este medio de control constitucional. Por su parte, los artículos 22 y 23 señalan, en su orden, cuales son los requisitos que deben reunir tanto la Demanda de Controversia Constitucional como de Contestación a la Demanda de Controversia Constitucional. Y es un hecho ineludible que la procedencia de esta acción opera solo contra Actos (*stricto sensu*) o Disposiciones Generales. El texto mismo así lo confirma, pues a manera de ejemplo se han hecho cita de algunos artículos.

Por otro lado, a diferencia de la Controversia, la Acción de Inconstitucionalidad solo opera en contra de Disposiciones Generales:

<<ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la **ley o tratado internacional impugnado**

sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.>>

2.3 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

CAPÍTULO II

De la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos

<<**Artículo 39.-** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las

entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.>>

<<**Artículo 41.-** El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

- I. La exposición de motivos en la que se señale:[...]
- II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:
 - a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;
 - b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
 - c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
 - d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
 - e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;
 - f) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
 - g) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
 - h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
 - i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;
 - j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se

encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;

k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;

l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;

m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;

n) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y

ñ) Las erogaciones correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la distribución de dicho Programa en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior al que se presupuesta.

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán: [...]>>

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

I. [...].

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

VII. [...]

VIII.[...]

IX. [...]>>

<<**Artículo 62.-** Los ejecutores de gasto podrán realizar contrataciones de prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones, siempre y cuando:

I. Cuenten con recursos para dichos fines en el Presupuesto de Egresos;

II. Las personas físicas y morales que presten los servicios no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;

III. Las contrataciones de servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados;

IV. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar, y

V. Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones generales aplicables.>>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría reglamenta al Artículo 73, fracción IV, y como se desprende de sus transitorios, viene a abrogar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De la referida disposición se han hecho algunas citas textuales, y su redacción es muy clara, a partir del artículo 39 trata de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

El artículo 41 informa de que manera se conforma el Proyecto de Presupuesto de Egresos: En la fracción II refiere a un Proyecto de Decreto como componente junto con los anexos y tomos, los cuales a su vez incluirán un cuerpo normativo, puesto que el inciso K), de la fracción de la fracción que se comenta, nos habla de disposiciones generales que rigen el ejercicio fiscal.

Tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación son publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con la fracción VI del Artículo 42 de la referida Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

Del artículo 62, fracción V, quizás ya incurriendo en una interpretación gramatical, indica que los Ejecutores del Gasto podrán realizar determinados actos jurídicos, siempre y cuando se apeguen a los lineamientos jurídicos aplicables, después del Presupuesto de Egresos; conceptuando al Presupuesto como un lineamiento general.

2.4 DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Este documento es publicado año con año, en cada ejercicio fiscal; por lo que, para una mayor objetividad, abarcare dos periodos: el año calendario de 2005 y el de 2008.

En el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 no existe apartado alguno que contribuya al esclarecimiento del tema principal de esta Tesis.

A manera de preámbulo, en los primeros renglones se lee de modo textual <<Que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal **instrumento de política económica** del Gobierno Federal [...]>> y que <<[...] es un **instrumento jurídico** de vigencia anual>>, pero tales consideraciones son muy subjetivas ya que su inserción obedece al clima político que imperaba en esos momentos. Fuera de ello, solo hay un documento que consta de 81 artículos distribuidos a lo largo de 5 Títulos que a su vez se subdividen en Capítulos para rematar en 44 Transitorios y que en su artículo 1º *in fine* dispone:

<<El incumplimiento por parte de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las obligaciones que les impone el presente Decreto, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, incluyendo aquéllas de materia de indemnizaciones por daños y perjuicios al Erario Público.>>

Cita que se hace, para evidenciar que por lo menos, por lo que hace, al ejercicio del 2005, existía un documento que regulaba el gasto y cuyo incumplimiento ameritaba una sanción, siendo la coercibilidad una característica de la norma jurídica.

Por su parte el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2008, consta de 61 artículos, 24 transitorios y 33 anexos y al igual que el documento vigente para el 2005, no existe apartado alguno que advierta su naturaleza jurídica, y de su arquitectura general, en el contenido, contiene disposiciones y lineamientos que distribuyen el gasto público.

2.5 JURISPRUDENCIA.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Mayo de 2007**

Página: 1533

Tesis: P. XIV/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INVALIDEZ CUANDO UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL IMPUGNE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD.

Conforme a los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley Reglamentaria de la materia, los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los Municipios

impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o bien, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en los demás casos sólo tendrán efectos entre las partes. En ese sentido, si en una controversia constitucional algún órgano de gobierno del Distrito Federal impugna el Presupuesto de Egresos de la entidad, el cual es un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, resulta evidente que la declaratoria de invalidez que se decrete únicamente tendrá efectos entre las partes.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de siete votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número XIV/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Diciembre de 2003**

Página: 533

Tesis: P./J. 80/2003

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN
DICHOS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU
NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.**

De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras

del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria. B) Contenido normativo específico, que debe ser: a) Tributaria, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el hecho de que una norma no sea acorde con el contenido o con el título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente, sin embargo, si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, se concluye que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales.

Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003. Procurador General de la República y Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión. 14 de octubre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Marco Antonio Cepeda Anaya y María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número 80/2003, la tesis

jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Página: 251

Tesis: P./J. 24/99

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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

Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está

expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.

Con fecha veintiuno de diciembre de dos mil cuatro el C. DANIEL FRANCISCO CABEZA DE VACA HERNÁNDEZ, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004.

A mi juicio el tema toral consistía en determinar si el Titular del Ejecutivo Federal podía vetar o hacer observaciones al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación atendiendo al estudio de su naturaleza jurídica.

Finalmente, después de cinco meses aproximadamente de litigio, con fecha diecisiete de mayo de dos mil cinco, fue emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución correspondiente, bajo el número de expediente 109/2004, en el siguiente sentido:

<<[...]SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

TERCERO. [...]>>

Y los efectos precisados en el penúltimo considerando de dicha Resolución, son:

<<CONSIDERANDO:

[...]SÉPTIMO. En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto **únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.[...]>>**

Dando por sentado la validez del veto u observaciones al Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación por el Ejecutivo Federal. Sirviendo de apoyo los razonamientos lógico-jurídicos que a continuación se exponen:

<<CONSIDERANDO:

COMPETENCIA

PRIMERO. [...]

OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

SEGUNDO. [...]

LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES

TERCERO.- [...]

PROCEDENCIA

CUARTO. [...]

FIJACIÓN DE LA LITIS

QUINTO. Con base en los razonamientos expuestos en el considerando que antecede, se precisa que la litis en la presente controversia constitucional, se centra en los siguientes aspectos:

1.- Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [...].

DERECHO DE VETO

SEXTO. El primer punto de la litis, consiste en determinar si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [...]

CRUCE DE MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN.

Las conclusiones resultantes de la aplicación de los diversos métodos de interpretación, para determinar el contenido y alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional, llevan a considerar lo siguiente.

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

La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que **el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto**, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes. [...]>>**

Para finalizar, constituye una nota de gran valía, tanto el voto particular que emitiera el Ministro Genaro David Góngora Pimentel al respecto como el voto:

<<VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIÓ LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

En la sentencia respecto de la que formulo este voto particular, el Tribunal en Pleno, por mayoría de seis votos, con el voto en contra de las señoras ministras Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos y de los señores ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y del suscrito, [...]

La decisión mayoritaria se inclinó por dar la razón al Presidente de la República, lo que significa el reconocimiento de una facultad importantísima que pone en quiebre el principio de división de poderes y erosiona de manera grave el principio democrático con motivo de la irregular determinación de los efectos, por lo cual expondré prolijamente las razones por las que considero que la resolución de este Alto Tribunal debió haber sido en sentido contrario,

Iniciaré por describir los actos y normas, respecto de los cuales el Poder Ejecutivo solicitó su invalidez:

1. [...]

2. El **Decreto** de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (en lo sucesivo, el Decreto PEF 2005) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

3. [...]

La sentencia concluye que el Presidente de la República tiene facultad para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la interpretación literal, sistemática histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, último párrafo, 71, 72, 74, fracción IV, de la Constitución Política.

No comparto la conclusión de la sentencia, porque lo que esencialmente se planteó en el presente asunto es un problema de división de poderes, de fuentes normativas y de jerarquía de normas, en el que resulta esencial el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos así como su posición y ubicación en el sistema de fuentes de la Constitución Federal y el esclarecimiento de si el Presupuesto de Egresos tiene un procedimiento especial o debe seguir las reglas del procedimiento ordinario, pues sólo a partir de esta precisión se puede ir respondiendo a los diversos problemas que plantea el asunto.

[...], podemos arribar a las siguientes conclusiones:

1.- La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se rige por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece un procedimiento especial para la aprobación del citado Presupuesto, que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por tanto, considero que en cuanto a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, sólo será necesario tomar de éste último, el primer párrafo que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá en ambas, relativo a su inciso F, el cual señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, lo que es un principio esencial a las normas y, por último, lo relativo a la publicación.

Asimismo, considerar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal, desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto, pues la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, no limita su fuerza de ley, sino que reafirma su naturaleza de ser una ley singular.

2.- Del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se llegó a establecer la diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación interés general.

3.- La Constitución Federal, reconoce al Presupuesto como una ley, toda vez que en sus artículos 13, 75 y 126, establecen un principio de reserva de ley en materia presupuestaria con el que queda claro que es el Presupuesto de Egresos de la Federación el que determina lo relativo al gasto público.

4.- El Presupuesto de Egresos es una ley que regula el compromiso del gasto público, lo cual genera una relación jurídica que obliga y compromete a la Administración para el pago de diversas obras o servicios públicos, pues sólo con la autorización presupuestaria se pueden realizar los pagos, lo que es independiente y distinto a la existencia de obligaciones que son antecedente, las que pueden tener su origen en las leyes o en los actos privados como contratos y convenios. De igual forma, mientras que la Ley de Ingresos en su articulado especial o mínimo indispensable contiene una mera previsión de los ingresos, la Ley de Presupuesto respecto de los gastos, retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

Esto encuentra su fundamento en la composición del régimen republicano, el cual encomienda a los representantes populares la aprobación del gasto público, lo que escapa de los efectos y alcances que puede tener un acto administrativo.

5.- El Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación.

6.- El Presupuesto de Egresos es una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo especial previsto por la Constitución Federal, en atención al principio democrático por lo que no podemos considerar que dicha ley es inferior a las demás normas generales con rango de ley. En este sentido, para establecer cuál es la posición jerárquica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que atender a su procedimiento democrático de creación y a la vinculación que produce respecto de los Poderes Públicos, aún cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

7.- La estructura del Presupuesto de Egresos se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos. Así tanto los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico como su articulado son mandatos concretos dirigidos a la Administración, que no deben considerarse como elementos aislados. Asimismo, la estructura del Presupuesto de Egresos previo procedimiento legislativo, es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados, lo cual le confirma su naturaleza de ley, toda vez que ello sería imposible si sólo se tratara de un acto administrativo, pues con ello se evidencia que las facultades de la Cámara respecto del Presupuesto de Egresos son plena y francamente de legislación.

De lo anterior, es claro que un simple acto administrativo no podría contener todas las características y principios antes mencionados. Por tanto, no comparto el sentido, ni consideraciones expuestas en sesión tendentes a estimar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto subordinado jerárquicamente a las leyes, cuando el mismo concreta la actividad financiera más importante del Estado por lo que, a la luz de lo expuesto, acometeré el estudio de los siguientes temas.[...]

III.3. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS? ¿ES UNA LEY O UN ACTO ADMINISTRATIVO?

En relación con este asunto, es necesario precisar que el Presupuesto de Egresos es una norma general, más en específico que se trata de una ley. Sin embargo, aun cuando la argumentación que realizaremos versará sobre este aspecto, es necesario dejar en claro que debió dilucidarse de una vez por todas si el Presupuesto de Egresos es o no una norma general.

Las razones por las cuales el Presupuesto de Egresos es una norma general y no un acto administrativo, son las siguientes:

1) Del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo y porque era relativo al interés general.

2) El Presupuesto de Egresos es una ley porque surge de un procedimiento legislativo especial; porque interesa a todos los ciudadanos en tanto afecta el interés general al ser el principal instrumento de la política económica del Estado y, además, porque constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la

Cámara de Diputados, lo que de ninguna manera le despoja de su carácter legislativo.

3) Porque la Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio. Sin embargo, el Presupuesto de Egresos es un acto unitario, no complejo: no estamos ante una ley en sentido formal, ni ante una ley de aprobación o de autorización, sino ante una ley normal, en la que la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa normal, aunque con particulares limitaciones que no desnaturalizan el carácter legislativo de la función parlamentaria y representativa en su aprobación.

4) Porque, como mínimo, ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos, que no constituye tan sólo una cuantificación de dichos gastos, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero la Administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario, pues este despliega toda su eficacia jurídica en virtud de que los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo y vinculante en tres vertientes: cuantitativa, en tanto no se puede gastar por encima del crédito presupuestario; cualitativa, en tanto los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas, y temporal, en tanto los créditos han de emplearse dentro del ejercicio, quedando anulados, por regla general, los remanentes.

5) La Ley de Presupuestos es una ley plena y no puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión y el texto legal que los aprueba porque ambos constituyen fragmentos de un *todo orgánico*. La Ley presupuestaria, pues, es una norma *unitaria* y las cifras de gastos o recursos revisten carácter sustancial e integran la norma misma; los agregados, cuadros, comparativos, etc. cumplen funciones explicativas, pero no son

jurídicamente independientes. Por otra parte, el hecho de que se tenga que acudir a otras normas para su comprensión e interpretación, no le despoja de su carácter de ley, pues esta característica no es ajena a otras normas jurídicas.

En efecto, el articulado del Presupuesto de Egresos, entre otros temas, comprende:

a) Como mínimo la expresión en cifras de las habilitaciones de gasto de los distintos entes públicos.

b) Normas de gestión y administración relativas a cuestiones reguladas o no por la legislación vigente, pero que sólo desean modificarse durante ese ejercicio presupuestario.

c) Normas de control del gasto público y de disciplina presupuestaria.

d) Al ser un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no sólo puede y debe contener las autorizaciones del gasto, sino también disposiciones generales que guarden relación directa con los gastos o con los criterios de política económica general, en tanto que el Presupuesto de Egresos es el instrumento en que ésta se concretiza.

6) Porque una vez aprobado, la reserva de ley en materia presupuestaria que existe en nivel federal, establecida por los artículos 13, 75 y 126, obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos o determinados por ley posterior, con lo que se confirma en plenitud su carácter normativo.

7) Porque la degradación del Presupuesto de Egresos a través de la distorsión de su naturaleza jurídica al considerarlo como acto administrativo, vacía de contenido otras competencias constitucionales

como la de revisión de la cuenta pública, pues si el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo, como tal carece de fuerza vinculadora respecto de la administración pública, razón por la cual el verificar que se haya respetado el Presupuesto de Egresos carecería de todo sentido.

8) Porque la distorsión de la naturaleza legislativa del Presupuesto de Egresos y su asunción como acto administrativo, aunado al reconocimiento del derecho de veto, traería como consecuencia una auténtica subordinación de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo, a la luz de la cual no cabría preguntarse por la “viabilidad democrática de las facultades que se interpretan”, sino por la viabilidad de la Cámara de Diputados en la intervención del proceso presupuestario.

En orden a lo anterior, es evidente que el Presupuesto de Egresos es una norma general plena y no un acto administrativo.[...]>>

<<VOTO PARALELO AL DE LA MAYORÍA, FORMULADO POR EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

El suscrito, si bien comparte el criterio sustentado por la mayoría, estima necesario formular voto paralelo, [...]en relación con la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Algunas de las posiciones contrarias al criterio que finalmente predominaría se apoyaron, esencialmente, en las siguientes tesis:

- a) La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, misma que corresponde a la de una ley.
- b) [...]

c) [...]

Pues bien, considero pertinente, previamente a dar respuesta a los argumentos desarrollados por la minoría, dar contestación a la primera tesis en la que se apoyan.

En este sentido, debe indicarse, en primer lugar, que no existe consenso unánime a nivel doctrinario sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

Bajo ese contexto, la posición que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye materialmente un acto administrativo y formalmente uno legislativo es válida, sobre todo por lo que hace a las partidas presupuestales específicamente impugnadas, que son particulares y concretas y no tienen como características la generalidad y abstracción propias de la ley, de hecho, la norma que en ellas se contiene, una vez cumplida u obedecida se agota.[...]>>.

3.2 LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERA GÓMEZ Y OTROS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL DEMANDANDO LA NULIDAD DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1998.

A principios de mil novecientos noventa y ocho, una tercera parte de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, compuesto por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 aprobado por la propia Asamblea. Tanto la acción interpuesta como la resolución de la mayoría y el voto de la minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hicieron de este proceso constitucional uno de los más importantes de los últimos años, ya que aquí por primera vez se cuestionó la relación entre el Legislativo y Ejecutivo, la división de poderes, y la invasión de esferas competenciales, por lo menos en lo que atañe a la distribución del gasto público.

Culminando con un desenlace inesperado, todo apuntalaba a que la Corte acabaría fijando la competencia de cada uno de los entes involucrados en la formulación del Presupuesto de Egresos, pero con inteligencia eludió el fondo y la salida fue atender a la naturaleza del propio Decreto, resolviendo que la Acción de Inconstitucionalidad no era la vía idónea para combatir al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación dado que este solo procede contra Leyes o Disposiciones Generales, privando de tal carácter al Decreto de referencia.

Los argumentos que se esgrimieron al interior del Máximo Tribunal se desglosan a continuación:

A) DE LA MAYORÍA DE LOS MINISTROS QUE FORMAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La mayoría de los miembros del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvieron como tesis fundamental que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general, pero no contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan carácter de leyes o tratados internacionales; en tanto que el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 fue considerado materialmente como un Acto Administrativo aunque formalmente fuera Legislativo.

Adicionalmente invocaron los siguientes argumentos:

- Para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado, una ley o un decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material, pues sólo atendiendo a éste se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general.
- Para determinar la procedencia de la acción intentada, se hace indispensable analizar de manera previa la naturaleza jurídica del acto impugnado; para lo cual es conveniente dejar establecido, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, y la diferencia entre decreto y ley.

Acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y

concretas, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

Por su parte la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, comúnmente aceptada por la doctrina, en cuanto a su aspecto material, es que mientras que la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

- Anotaron la diferencia que existe entre la "Ley de Presupuesto" y el "Presupuesto de Egresos". Por "Ley de Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado. El Decreto del Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica.
- A diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, ni la Constitución, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, otorgan carácter de ley al Presupuesto de Egresos. En cambio, la "Ley del Presupuesto" del Distrito Federal, esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente al Presupuesto de Egresos el carácter de decreto.

- Si se analiza materialmente el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, se observa que es un acto de aplicación de las disposiciones relativas a egresos del Código Financiero del Distrito Federal, en cuanto contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, de la Comisión de Derechos Humanos y de los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998. Esto es, se refiere a una situación concreta: cómo deben aplicarse los ingresos durante 1998.

Por lo tanto, si el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general, y si las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, entonces en el caso concreto la acción de inconstitucionalidad es improcedente.

B) DE LA MINORÍA DE MINISTROS QUE FORMAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En general, los ministros señalaron que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 era una norma susceptible de ser atacada mediante la Acciones de Inconstitucionalidad. Esta posición la integraron con distintos razonamientos, entre los que cabe señalar los siguientes:

- El Decreto de Presupuesto para 1998, en su artículo 15, autocalifica ese ordenamiento como norma de carácter general.

- De las reformas al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se desprende que la Asamblea Legislativa sólo puede expedir, en ejercicio de su función legislativa, normas de observancia general y obligatoria, ya sea con el carácter de leyes o de decretos. Por lo que, aunque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal fuera un decreto, sería del cualquier forma una norma de observancia general y obligatoria.
- Aducen que la posición de la mayoría introdujo una distinción que no se deriva del artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución federal, pues el Constituyente reconoce que las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son normas de carácter general, por eso hace procedente contra ellas las acciones de inconstitucionalidad.
- La fracción II del artículo 105 constitucional se refiere no a leyes sino a normas generales, pues puede haber perfectamente normas generales limitadas en el tiempo. Por ejemplo, el artículo 29 constitucional, que habla de la suspensión de garantías, dice que el presidente de la República, puede acordarla previa conformidad con los titulares de las secretarías de Estado y con la aprobación del Congreso, y que su atribución consistirá en suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Este ejemplo demuestra que nuestro derecho reconoce normas que son limitadas en el tiempo.

- El Presupuesto de Egresos es también una norma general, porque limitada a un año está regulando las relaciones entre organismos públicos y, como tal, es susceptible de la acción de nulidad o de inconstitucionalidad en confrontación con los preceptos de la Constitución General. Luego entonces, la pretendida característica de la generalidad de la norma, en la que indebidamente se apoyó la mayoría, carece de sentido, porque no es estrictamente necesario que la norma tenga una aplicación indefinida, sin distinción de persona.
- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal tiene carácter de ley, tanto en su sentido formal como en el material, no sólo porque así deriva de la Constitución, sino también por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin que ello implique olvidar las importantes facultades que desde el punto de vista constitucional se atribuyen a la labor legislativa y fiscalizadora de la Asamblea Legislativa, por lo cual resulta inexacto decir que materialmente el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo. Por otro lado, resulta absurdo sostener que el Presupuesto de Egresos no es una ley en sentido material, sino sólo un acto administrativo, pues ello significaría admitir que la Asamblea Legislativa está ejerciendo una competencia que no es la suya, sino que se integra en la función administrativa del gobierno. Es decir, se estaría subordinando la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo local.
- Además, el voto de la minoría recalca que la generalidad de la ley no opera para determinar el concepto de ley, sino sólo para aplicar la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 constitucional.

- El Decreto de Presupuesto es una norma general, impersonal y abstracta. Ello se desprende de la simple lectura del texto del decreto, en la parte que establece las previsiones del gasto público del Distrito Federal para 1998. El Presupuesto de Egresos es una ley en sentido formal y material, puesto que tiene por objeto regular las relaciones jurídicas referentes al gasto público entre las propias dependencias en el gobierno del Distrito Federal así como con los particulares que tengan derechos de carácter pecuniario con el mismo.
- La minoría consideró que deben tenerse caducos los razonamientos de los autores antiguos acerca de la naturaleza administrativa del presupuesto, ya que los más relevantes autores de nuestros días advierten que por lo que se refiere al gasto público, su regulación debe venir dada por normas jurídicas de carácter legal sin olvidar que la soberanía financiera se atribuye al Poder Legislativo del Estado, por lo que parecen no existir, hasta ahora, límites jurídicos a la fijación de los gastos públicos, en su cuantía y destino y, por tanto, el aumento de los mismos, lo que quiere decir que las decisiones sobre los gastos públicos, al ser de índole política, deben adoptarse según las líneas fundamentales trazadas por el texto constitucional.
- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es una ley, en sentido formal y material, ya que el presupuesto es una materia que la Constitución Federal reserva a la ley, puesto que la Constitución confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la competencia de regular esta materia, a fin de dar existencia a actos que se insertan en un procedimiento que afecta la formación, aprobación y gestión del presupuesto.

- La reserva de ley en materia presupuestaria deriva del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) constitucional, pero se fortalece por el texto del inciso e) de esta misma fracción, que dice: "La Asamblea Legislativa tendrá las siguientes facultades: e) expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la Contaduría Mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal".

- La mayoría se apoyó indebidamente en la teoría dualista de la ley fruto de la doctrina iuspublicista alemana de la segunda mitad del siglo XIX. Según esta teoría, existen dos clases de leyes: a) leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado, y b) leyes en sentido formal, que son aquellas disposiciones establecidas según el procedimiento constitucionalmente previsto para la formación y sanción de las leyes, cualquiera que sea el carácter y objeto de las mismas.

- A la vieja y caduca posición dualista debe decirse que, evidentemente, si de lo que se trata es de elaborar una teoría que justifique la supresión de los poderes y prerrogativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia presupuestaria, nada más ingenioso que concebir el Presupuesto de Egresos como una norma de la administración con carácter de ley formal.

- El Presupuesto de Egresos ha de definirse no en atención a su contenido, sino como resultante del ejercicio de un determinado poder y, por tanto, en función de a qué órgano del Estado se atribuye ese poder y del ámbito de competencia a él reconocida en el ejercicio de dicho poder, por el ordenamiento constitucional.

Consecuentemente, el presupuesto del Estado es un acto unitario, en el que los ingresos y gastos y la ley de aprobación, forman un único acto legislativo. En este sentido, si el Presupuesto de Egresos, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración financiera en materia de gastos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la propia administración como a los particulares acreedores o deudores, lleva a concluir que sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

- El Presupuesto de Egresos es un documento único e indivisible, emanado de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de facultades constitucionales expresas, de ahí que no quepa separar la parte que contiene el plan de gastos del texto legal que lo aprueba, pues el acto legislativo es un acto unitario por su naturaleza. Además de que tampoco es dable limitar la facultad legislativa de la Asamblea, pues como se dijo en esta materia la acción legislativa es reservada, primordial, básica y originaria.
- Frente al criterio dualista que sostiene que sólo puede ser fuente de derecho la ley que contenga una regla de derecho, cabe afirmar que es ley todo acto emanado del Poder Legislativo que cumpla las formalidades constitucionales. Sostener que no puede legislarse el presupuesto a través de una ley emitida en ejercicio de una verdadera y propia competencia legislativa por razón de la materia es una contradicción en los términos. El Presupuesto de Egresos debe ser considerado una ley perfecta, tanto por lo que respecta a su forma como a su contenido o sus efectos.
- El Presupuesto de Egresos no solamente es una autorización de gasto, sino que determina también una gran cantidad de indicaciones precisas y detalladas a la administración en materia de gastos

públicos. Más que un acto administrativo es una ley de la Asamblea que implica consecuencias jurídicas precisas que se imponen al gobierno y a los particulares.

- La competencia material de la Asamblea Legislativa respecto del Presupuesto de Egresos, es lógica y, por tanto, evidente. Por ejemplo: las enmiendas a la propuesta del Ejecutivo son siempre actos del Poder Legislativo y su inclusión en el Presupuesto de Egresos revela a las claras que se trata de una ley como todas las demás, que contiene una manifestación de voluntad del Estado y a cuya formación concurren con distintas competencias, el Legislativo y el Ejecutivo.
- Por otra parte, cabe recordar que las normas presupuestarias que regulan la autorización de los gastos o la administración y gestión de los ingresos son verdaderas reglas de derecho, con efectos jurídicos generales, y ello porque también en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998 se encuentran normas jurídicas de contenido muy diverso. La minoría señala los siguientes tipos de normas que se encuentran en el presupuesto: que modifican el ordenamiento positivo, que complementan leyes de administración, contabilidad o registro de gastos, que contienen delegaciones u autorizaciones legislativas, que autorizan o limitan consignaciones de créditos en relación con gastos creados por otras normas legales sustantivas, etcétera. De esta forma, en virtud del contenido jurídico normativo del Presupuesto de Egresos, no parece que pueda acogerse en nuestro derecho la tesis que lo considera una simple ley en sentido formal.
- A lo anterior habría que agregar que una verdadera ley formal y material se caracteriza no sólo por el procedimiento requerido para

su emisión, sino también porque tiene un contenido coactivo e imperativo vinculando y normando las conductas tanto de la administración como de los particulares. Distintas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998 contienen normas en sentido coactivo e imperativo.

- La minoría se pregunta también por qué la mayoría se apoyó en la doctrina jurídica sobre el presupuesto más caduca. Se cuestiona por qué se siguió a Laband, o a Jellinek, pero no a los autores contemporáneos de las últimas décadas en materia presupuestaria. Asimismo se indica cómo la tendencia en nuestro país es la de concebir al Presupuesto de Egresos como una ley en el sentido estricto del término. La prueba de ello es que en varios estados de la República como en Guanajuato, la legislación local señala que el presupuesto tiene carácter de ley.
- La minoría estima que aun admitiendo que la acción de inconstitucionalidad se pueda resolver acudiendo a la teoría dualista de la ley, la ejecutoria es incorrecta porque ni la Constitución federal ni el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal califican al Presupuesto de Egresos del Distrito federal como un decreto y, sin embargo, la ejecutoria asegura que el Presupuesto de Egresos es un decreto.
- La minoría también indica que la mayoría no examinó los preceptos legales del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal por lo que fue incapaz de determinar en función de su contenido la naturaleza jurídica del presupuesto. Por ejemplo, los artículos 23, 36 y 45 que establecen auténticas reglas de derecho.

- Finalmente, el voto de la minoría menciona algunas de las consecuencias que producirá la ejecutoria que objetaron. Entre esas consecuencias se alude a la subordinación del Legislativo local con respecto al Ejecutivo local, a los problemas que se derivarán con la ejecutoria para fiscalizar externamente el gasto y para exigir responsabilidades, al debilitamiento de las facultades de control de la Asamblea Legislativa, a la supresión del derecho de las minorías para participar en la confección, aprobación y control del presupuesto, a la perversión del principio de reserva de ley, y a la consideración del Presupuesto de Egresos como una "ley" ómnibus que, desbordando su natural y específico ámbito normativo, se convertirá en un vehículo de comodidad y urgencia o de legislación escoba, es decir, que recogerá lo que por múltiples causas al final no ha encontrado acogida en su propia ley. Insisten también que cuando empezaba en México la práctica del control jurídico del presupuesto, inmediatamente se da por terminada con esa interpretación tan restrictiva de la mayoría.

3.3 CORRIENTES DOCTRINARIAS QUE TRATAN LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Los inicios de la discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se encuentran en Alemania. Muchos contribuyeron al debate, pero pocos autores como Paul Laband, con su obra clásica <<Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes>>¹, de 1871, han influido en los puntos de

¹ LABAND, Paul, DAS BUDGETRECHT NACH DEN BESTIMMUNGEN DER PREUSSISCHEN VERFASSUNGS-URKUNDE UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERFASSUNG DES NORDDEUTSCHEN BUNDES. PUBLICADO EN LA ZEITSCHRIFT FÜR GESETZGEBUNG UND RECHTSPLEGE IN PREUSSEN, 1871. La traducción española de la obra que aquí se sigue se denomina Derecho presupuestario, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

la discusión y en su desarrollo posterior. La teoría dualista de la ley, propia de la escuela exegética, es una de las piezas fundamentales de la construcción teórica de este Autor. Según esta teoría existen dos clases de leyes: 1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones, y 2) leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.

Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la Ley que lo establece y aprueba, lo anterior con la intención de destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

Y así, la teoría jurídica de la época en el imperio alemán continuó en la misma línea que Laband. Jellinek, por ejemplo, distinguió entre ley material y formal, y afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera, no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes, así, el presupuesto es un deber para las cámaras legislativas y deben aprobarlo. Otros autores como Arndt y Bornhak sostuvieron que el presupuesto es un acto

administrativo, un mandato dado a las autoridades administrativas. Para Von Martitz el establecimiento del plan de la administración pública no pertenecía en absoluto a la esfera del Poder Legislativo. Otto Mayer estimó que la ley de presupuesto por su contenido era una cuenta, una estimación, un plan del ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo no era más que una condición de forma, impuesta por la Constitución al gobierno, frente a la representación nacional, lo que significaba un testimonio de la oportunidad y necesidad de los gastos a realizar, testimonio que el gobierno necesitaba para justificarse ante la representación nacional, pero que ésta carecía de influencia legislativa real en su elaboración o gestión.

No fue sino hasta principios del siglo pasado que los estudios, sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto, dieron un giro de trescientos sesenta grados. Franz von Myrbach-Rheinfeld², por ejemplo, le atribuye el carácter de Ley en sentido material al Presupuesto; Haenel³, estimó que la esencia de la ley consiste precisamente en la forma de la ley, en otras palabras, todo lo que está revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica, la forma de la ley transforma en norma jurídica todo lo que encierra dentro de ella, en consecuencia para Haenel, las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la administración de hacienda, y, como tales, tienen forzosamente efecto directo en pro y en contra de los sujetos interesados en los gastos y los ingresos ordenados.

En Francia, los doctrinarios destacaron de la teoría alemana, sobre todo, la idea de que el presupuesto era una ley formal y aportaron dos ideas fundamentales que condicionarían las teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto durante muchos años. Una de estas ideas es la del Presupuesto como acto autorización, lo cual implica, por supuesto la negación del carácter de

² MYRBACH-RHEINFELD, Franz von, PRECIS DE DROIT FINANCIERE, Paris, Giard et Brière, 1910, pp. 31-36.

³ HAENEL, "DAS GESETZ IM FORMELLEN UND MATERIELLEN SINNE", EN STUDIUM ZUM DEUTSCHEN STAATSRECHT, Leipzig, 1888, vol. II, t. 2; cit. por González García, Eusebio, Introducción al derecho presupuestario, op. cit., p. 201.

ley material de dicha institución financiera. Para Jèze⁴, por ejemplo, la naturaleza jurídica de la ley del presupuesto es la de un acto condición que no crea, ni modifica o extingue una situación jurídica general; el acto-condición, sólo condiciona la eficacia de un acto regla o general (ley en sentido material) y sus efectos son los de un hecho futuro e incierto que suspende la producción de efectos jurídicos de un acto de voluntad, lo que implica que la aprobación de ley de presupuesto es un requisito de validez jurídica de los actos de la administración en materia de ingresos y de gastos.

Jèze también incorporó la idea, que más tarde desarrollaría Duguit, de que el presupuesto es un acto jurídico complejo, en el que cabía distinguir por lo menos dos elementos: a) estados de previsión de gastos y de ingresos anuales del Estado, y b) acto autorización votado por el Parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa. El presupuesto implica, por tanto, dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal.

Duguit⁵, en cambio, llevó hasta sus extremos la atomización del presupuesto, reduciéndolo a un complejo de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuesta. Para este autor, el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del presupuesto de ingresos. El presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino un acto administrativo. El Parlamento, actuando como un agente administrativo, autoriza al funcionario competente a gastar una suma determinada del tesoro público, este acto crea una situación jurídica subjetiva para el ministro y al mismo tiempo para los acreedores del Estado, es decir, es la condición para que el ministro pueda ejercer legalmente una determinada competencia. El presupuesto de ingresos, en cambio, se distingue en dos supuestos: en primer lugar, respecto a los ingresos tributarios y en las legislaciones en que rige la regla de la anualidad del impuesto, el presupuesto tiene la naturaleza de una ley propiamente dicha en

⁴ JEZE, G., TRAITE DE SCIENCE DES FINANCES. Le Budget, Paris, Editorial Giard et Brière, 1910, pp.51-60.

⁵ DUGUIT, L., TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONAL, Paris, 1911, tomo I, pp. 132-152, tomo II, pp. 160 a 201.

el sentido material; en segundo lugar, con respecto a los ingresos patrimoniales o en las legislaciones que no existe la regla de la anualidad del impuesto y éstos son permanentes, no habiendo de ser renovados cada año, el presupuesto carece de significación jurídica, puesto que no crea derechos y obligaciones, es una simple operación administrativa.

En Italia prevaleció por algún tiempo la tesis del presupuesto como acto administrativo, que solo puede considerarse formalmente como ley. De esta manera se consideraba que el presupuesto reunía dos elementos: a) el de un acto legislativo en sentido formal y b) de una ley vinculada al ordenamiento jurídico preexistente, principalmente a las leyes materiales que constituyen el fundamento jurídico de los gastos e ingresos públicos. Lo anterior implicaba la imposibilidad de la ley del presupuesto para derogar o modificar las leyes creadoras de ingresos y de gastos, ni la introducción nuevas normas jurídicas.

Los publicistas italianos como Santi Romano⁶ llegaron al extremo de señalar que aún sin la aprobación del Legislativo se podría continuar con la gestión del presupuesto necesario para hacer posible la aplicación de las leyes vigentes, a través del decreto-ley.

Luego, autores como Vitagliano⁷, asumieron la postura de que es ley material todo acto del Estado emanado en forma de ley que modifique para un caso particular y para una sola persona el derecho existente. En consecuencia, la ley de presupuestos es una ley en sentido material porque es una ley atributiva de competencia, y, como tal, tiene contenido jurídico constitucional consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado, en el ámbito y para los fines especificados en la propia ley.

⁶ ROMANO, Santi, CORZO DI DIRITTO COSTITUZIONALE, 2a. ed., Padua, Cedam, 1928, pp. 298-299.

⁷ VITAGLIANO, G., IL CONTENUTO GIURIDICO DELLA LEGGE DEL BILANCIO, Roma, Oficina Tipográfica Italiana, 1910.

La reacción más vigorosa en Italia en contra de la tesis de la naturaleza formal de la ley de presupuesto se debió a Mortara⁸. La ley de presupuesto para Mortara constituye una ley en sentido material y formal, puesto que: a) la ley de presupuesto puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes; b) la ley de presupuesto tiene por objeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Para Mortara la ley de presupuesto es una ley de integración del ordenamiento jurídico vigente, en tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos, son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por sí mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos, que permanecen en suspenso hasta que la ley del presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa.

Miceli⁹ afirma que para resolver la cuestión de la naturaleza jurídica del presupuesto, es preciso distinguir entre ley de aprobación del presupuesto, que es una ley en sentido propio, y el presupuesto propiamente dicho. Miceli no hace como Jèze o Duguit en considerar al presupuesto como acto complejo, niega que el presupuesto y la ley de aprobación carezcan de contenido jurídico, y afirma el carácter de ley material o sustantiva del presupuesto, ya que ésta genera específicas obligaciones de naturaleza jurídica y los correspondientes derechos para el gobierno y los ciudadanos. Aunque el presupuesto se funde en leyes existentes, la aprobación del presupuesto no es un acto administrativo o de ejecución, dado que añade algo nuevo, autoriza la recaudación de los impuestos y distribuye los gastos en proporción a las necesidades, haciendo así posible la ejecución de las leyes. El presupuesto propiamente dicho es algo más que una simple cuenta patrimonial, contiene en cifras, tablas, capítulos, los límites específicos dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad del gobierno, por lo que se puede decir que es, en cierto modo, la especificación del contenido de la ley del presupuesto. Así pues, presupuesto y ley de aprobación del presupuesto

⁸ MORTARA, L., COMMENTARIO DEL CODICE E DELLE LEGGI DI PROCEDURA CIVILE, Milano, Ed. Villardi, 1923, vol. I, pp. 126-135.

⁹ MICELI, V., PRINCIPII DI DIRITTO COSTITUZIONALE, MILANO, Soc. Ed. Libr., 1913, p. 816 y ss.

constituyen dos partes de un todo unitario, en cuanto uno da y cobra sentido respecto al otro.

Para Ingrosso¹⁰ las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son leyes imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: la potestad de exigir un tributo o la potestad o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto están en suspenso, faltos de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual. Para este autor la ley de presupuesto en cuanto integradora de las leyes existentes, puede innovar o modificar las leyes tributarias o las del gasto público, innovación que se concreta en la omisión o reducción de la consignación de un capítulo referente a un ingreso o a un gasto establecido en la ley.

Quien ha sido el crítico más severo de la posición de la ley de presupuestos como ley formal es el profesor argentino Giuliani Fonrouge¹¹. Para Fonrouge la ley de presupuesto es una ley en sentido material con efectos jurídicos normales. La argumentación es la siguiente: el presupuesto constituye un acto unitario, en el que los estados de previsión y el texto articulado son partes constitutivas de un todo orgánico; la función legislativa no se puede limitar a aprobar o autorizar lo que propone el Ejecutivo, puesto que lo que reciben las cámaras no es un acto definitivo sino un proyecto del presupuesto a considerar por ellas, el cual pueden rechazar o modificar total o parcialmente; la ley de presupuesto no es una ley de autorización, pues en determinados casos, por ejemplo: la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por la ley de presupuestos; y, finalmente, la ley de presupuesto puede crear o modificar el derecho objetivo si no existen limitaciones a la acción del Legislativo impuestas por la Constitución, por lo que, no puede considerarse la ley de presupuesto como un ejemplo típico de legislación vinculada.

¹⁰ INGROSSO, G., DIRITTO FINANZIARIO, Napoli. Ed. Jovene, 1956.

¹¹ GIULIANI Fonrouge, Carlos. M., DERECHO FINANCIERO, Buenos Aires, Depalma, 1965, vol. I, pp. 111.

En México, el profesor Gabino Fraga¹² sostiene que la ley del presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Con lo expuesto, Fraga se sitúa como cultivador de la teoría francesa del presupuesto, en especial de Jèze y Duguit y, además, se inscribe en la teoría dualista de la ley, al indicar que la ley de presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, por lo que en su opinión la ley del presupuesto es un acto administrativo con todas las características de los mismos. No obstante, el mismo Fraga admite que en ocasiones el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales. Esta última afirmación confirma lo ya dicho sobre la posición de nuestro autor como seguidor de la teoría francesa, pues es totalmente reconocible en esta manifestación la teoría del presupuesto como acto complejo o múltiple. Por lo que respecta a la ley de ingresos, que en México no pertenece formalmente al presupuesto, Fraga señala que ésta sí es una ley, tanto desde el punto de vista material como formal porque posee las características del acto legislativo.

En la misma línea que Fraga, Ríos Elizondo¹³ expresa que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. La tesis de Ríos Elizondo confirma la posición dominante en la teoría mexicana: Priva la concepción dualista de la ley de influencia alemana y francesa, el presupuesto como un acto materialmente administrativo vinculado a la legislación preexistente.

Sergio Francisco de la Garza insiste en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.

¹² FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Porrúa, 1980, p. 333.

¹³ RÍOS Elizondo, Roberto, EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, en Estudios de derecho público contemporáneo, UNAM/FCE, 1972, pp. 251-293

Francisco Javier Osornio¹⁴ al igual que la unánime teoría nacional, concluye que la naturaleza del presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.

3.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Las corrientes doctrinales que han dado respuesta al paradigma de la Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos, responden a ámbitos temporales y espaciales bien definidos, por lo que no existe una naturaleza global y única. Así que para arribar a una conclusión en el tema, es preciso atender al ordenamiento jurídico preexistente.

En el caso particular de nuestro País, resulta válido el siguiente silogismo:

PREMISA MAYOR

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el ordenamiento rector de todo nuestro sistema jurídico-político mexicano, establece:

- a) En sus artículos 71 y 72, la existencia de un proceso legislativo general, en cuyo desarrollo tiene su origen el Presupuesto de Egresos de la Federación –con sus salvedades (artículo 74 constitucional)-; tan es así, que la fracción VI del artículo 42 de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría**, dispone que para la aprobación de dicho

¹⁴ OSORNIO Corres, Francisco Javier, ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO, México, UNAM, IJ, 1992, p. 83.

documento es necesaria, al igual que toda ley para su vigencia, su publicación en el Diario Oficial de la Federación (fracción A., *in fine*, artículo 72 constitucional). Y la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** admitió, en la Controversia Constitucional 109/2004, la procedencia del Veto -aplicable solo a proyectos de Ley o Decreto (artículo 72, fracciones A y B de la Constitución)- para el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con claros ejemplos, reafirmo la inclusión del Presupuesto en el proceso de formación de leyes.

- b) La ya citada **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (reglamentaría de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), señala como requisito del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la inclusión en su contenido de disposiciones generales que rijan el ejercicio fiscal (artículo 41, fracción II, inciso k de la ley en cita); y el propio documento, que se publica año con año, se denomina **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación**, conformado siempre, de forma ineludible, por títulos, capítulos y artículos.

Es decir, ya de estructura, en el Presupuesto se advierte un contenido normativo.

- c) Finalmente, las fracciones I y II del artículo 105, al hablar de casos de procedencia en la **Controversia Constitucional** y la **Acción de Inconstitucionalidad**, mencionan, como denominador común, el ataque a normas de carácter general y disposiciones generales que contravengan a la Constitución. Por lo tanto, el Presupuesto de Egresos

es un documento con claros tintes de norma jurídica general, de lo contrario, tales controles de la constitucionalidad jamás se hubieran planteado en su contra como mecanismos idóneos para su anulación.

Con todo lo anterior, resulta fundado afirmar que **el Presupuesto de Egresos de la Federación** es una **disposición general**.

PREMISA MENOR

Luego, **disposición general** es un Acto de Autoridad en sentido amplio, compuesto por normas jurídicas.

RESULTADO

Por lo tanto, **el Presupuesto de Egresos de la Federación es una disposición general (acto de autoridad *lato sensu*) formada por un conjunto de normas jurídicas** que regulan el gasto público.

3.5 PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El tema medular de esta Tesis, ha sido, en todo momento, determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que en primer término, es necesario que se reconozca la existencia del problema, ya que a primera vista su estudio pudiera parecer meras discusiones teóricas de poca trascendencia.

No obstante, los recientes hechos acaecidos entorno al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 por la interposición de la Controversia Constitucional presentada por el Titular del Ejecutivo a través de su Consejero Jurídico el 21 de Diciembre de 2005 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, debieran ser, por si mismos, razones suficientes que ameriten ahondar en el tema; 4 mil 195 millones de pesos, equivalentes al 0.23% del total del Presupuesto, estuvieron paralizados durante todo el tiempo que duro la contienda y en la cual se debatía la procedencia del veto al Presupuesto atendiendo a su naturaleza jurídica.

Pero, este solo es un claro ejemplo de las consecuencias de una técnica jurídica deficiente, el Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la Política económica y social del gobierno. Es el medio más eficiente para la planificación social y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y Constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo. Y las implicaciones jurídicas y sobre todo sociales, que originaron la falta de estudios previos en la materia que nos acomete, pueden ocasionar grandes estragos en la estabilidad del país.

Por su parte, nuestro máximo Tribunal, no ha dado una respuesta concreta, mucho se habla sobre la Resolución emitida al respecto el 17 de Mayo de 2005, fallando a favor del Presidente de la República Mexicana. En específico se cuestiona el criterio de la Corte por ser un tema bastante politizado. A lo largo de mi Tesis, hice referencia a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal demandando la nulidad del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año fiscal de 1998, ya que es el Antecedente más inmediato que tenemos. En ambas resoluciones, la Suprema Corte de Justicia argumenta sobre la naturaleza formalmente Legislativa y materialmente administrativa del Presupuesto de Egresos. Sin que exista una certeza, dado que en la Acción de Inconstitucionalidad atiende a su naturaleza materialmente administrativa para desestimar su procedencia, mientras que en la Controversia Constitucional a su naturaleza formalmente legislativa, fallando a favor del Ejecutivo Federal.

Expuesto el problema y una conclusión en el Tema, es necesario encontrar una solución. Es decir, en capítulos precedentes arribe a la conclusión de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación como una Disposición de carácter general. Y, en la aplicación del resultado, propongo como una solución la siguiente Reforma:

El textual actual, es:

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a

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

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

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

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

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

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

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

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

La Propuesta de Reforma del Presupuesto de Egresos de la Federación quedaría del modo siguiente:

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de **Ley de Ingresos y 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 la **Ley 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 de Egresos de la Federación** a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que

emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

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

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; [...]>>.

La Reforma que se propone es válida, ya que hay certeza sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación; una disposición general con el carácter de Ley

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En nuestro país, la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos constituye un tema poco explorado, inclusive por nuestros más ilustres doctrinarios. Las distintas corrientes del pensamiento jurídico admiten que el punto de debate consiste en determinar si el Presupuesto de Egresos es o no una Ley. Y a pesar de que nuestra Carta Magna no le otorga expresamente tal calidad, como a la Ley de Ingresos de la Federación, es un hecho ineludible que también participa del proceso legislativo para su formulación.

La propia interpretación de nuestro Máximo Tribunal en su afán por aclarar el alcance y sentido de los preceptos constitucionales, resulta ser aún más vago e impreciso, ya que, afirma una naturaleza materialmente administrativa en el Presupuesto de Egresos a la par que le reconoce una naturaleza formalmente legislativa; es decir, negando que es una ley y admitiendo que lo es.

SEGUNDA.- Y precisamente, los razonamientos que integran la presente tesis disciernen sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación para arribar a la conclusión de que, por lo que atañe a nuestro sistema jurídico mexicano, el presupuesto de egresos es una disposición general a la que se le debe dar el carácter de Ley.

TERCERA.- La Reforma que se propone va en este sentido, a fin de cambiar la denominación actual a nivel constitucional por la de Ley de Egresos de la Federación.

No obstante, es fácil advertir, las reformas en cascada, como consecuencia, a otras disposiciones de la propia Constitución y a sus leyes secundarias para que ésta pueda operar.

CUARTA.- A partir de la Teoría Básica del Presupuesto de Egresos como un conjunto de normas jurídicas que rigen al gasto público, es posible llegar a soluciones más prácticas.

QUINTA.- También, es lógico concluir que, una vez elevado a rango de Ley el Presupuesto de Egresos de la Federación, resultara totalmente procedente como medio de control idóneo de su constitucionalidad la Acción de Inconstitucionalidad.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ACOSTA Romero, Miguel, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 3a. ed., México, Porrúa, 1979.
- BOBBIO, Norberto, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO, Madrid, Editorial Debate, 1992.
- DE LA GARZA, García César Carlos, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Mc. Graw-Hill, México.
- DUGUIT, L., TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONAL, Paris-1911, tomo I, pp.32-152,tomo II.
- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Porrúa, 1980.
- FIX Zamudio, Héctor, JUSTICIA CONSTITUCIONAL OBUDSMAN Y DERECHOS HUMANOS, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México-1997.
- GARCÍA Añoveros, J., NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO, Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, Madrid, IEP, 1962, t. III, vol. 2.

- GONZÁLEZ García, Eusebio, INTRODUCCIÓN AL DERECHO PRESUPUESTARIO. CONCEPTO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NATURALEZA JURÍDICA, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.
- HELLER, Herman, TEORÍA DEL ESTADO, México, Fondo de Cultura Económica. 1971.
- HUERTA Ochoa, Carla, MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México-2001.
- LASALLE, Ferdinand, ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN? trad. castellana de W. Roces, Barcelona, Ariel, 1976.
- NAVA Negrete, Alfonso, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Edit. Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México-2001.
- OSORNIO Corres, Francisco Javier, ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO, México, UNAM, IIJ, 1992, p. 83.
- RÍOS Elizondo, Roberto, EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, en Estudios de derecho público contemporáneo, UNAM/FCE, 1972.
- RODRÍGUEZ Bereijo, Álvaro, LABAND Y EL DERECHO PRESUPUESTARIO DEL IMPERIO ALEMÁN, en Laband, Paul, Derecho presupuestario.

- SERRA Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a. ed., Porrúa, 1979, t. II.
- TENA Ramírez, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México-1998.
- VÁLDES S., Clemente, LA CONSTITUCIÓN COMO INSTRUMENTO DE DOMINIO, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2a. edición, México-2000.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

OTRAS FUENTES

- CABANELLAS De las Cuevas, Guillermo, DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Editorial Heliasta S.R.L., Duodécima edición, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo II C-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México-1985.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Editorial Espasa Calpe, Tomo XVII.
- GARRONE, José Alberto, DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT, tomo I A-D, Editorial Abeledo-Perrot, S.A.E. e I., Buenos Aires, Argentina-1986.
- STTOPINO, Mario, DICCIONARIO DE POLÍTICA, Obra Coordinada por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Editorial Siglo XXI, México-1982, TOMO II.