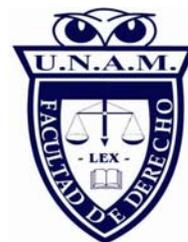




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



---

---

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE  
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO A  
LA MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE  
LA FEDERACIÓN

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:  
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

P R E S E N T A

JOSE ALEJANDRO ZEIND CHÁVEZ

DIRECTOR DE TESIS DR. RAÚL J. CONTRERAS BUSTAMANTE

MÉXICO, D.F.

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **DEDICATORIAS**

*A mi mamá, María Guadalupe Chávez, porque a través de tu amor, paciencia y protección has hecho de mí un ser humano feliz y con valores, con una familia unida en el ayer, en el hoy y en el mañana: gracias por darme la suerte de tener una verdadera madre a quien amar.*

*A mi papá, José Zeind Domínguez, cuyo amor, amistad, carácter y fortaleza ha provocado que yo tenga la certeza del tipo de hombre al que aspiro ser. Con el orgullo de ser tu hijo y amigo, te amo.*

*A mi hermano, Marco Antonio, en quien yo encuentro al amigo verdadero al que todo ser humano aspira, porque tu existencia me ha hecho saber que tú eres la persona a la que tengo que proteger y que me protegerá por siempre. Te amo Toñito.*

*A mi tía Rosa Linda, porque a través de tu entereza y amor, he tenido la suerte de tener otra mamá en ti. Con el mayor de los amores esto es para ti.*

*A mi mamá Lupita, ya que en ti encuentro a una abuelita de las que ya no hay, de aquellas que son capaces de levantarse en los momentos más complicados para formar y mantener una familia de buenos seres humanos.*

*A mis abuelitos, Alejandro, Gloria y Luis, sin haberlos conocido sé que en ustedes está mi origen y la explicación de lo que soy.*

*A mis tíos Marco Antonio, José Luis y Ramón, por darme su confianza y amistad, por la nobleza e inteligencia que sólo caracteriza a los buenos seres humanos. Gracias, los amo.*

*Con el mayor de los cariños a mis tíos Mario y Lucha, a mis primos Mario y Javier, a mis sobrinos Rodrigo y Mayin, por acompañarme a lo largo de mi vida.*

*A mis tíos Javier y Margarita, a mi primo Héctor, con verdadero cariño.*

*A mis tíos Lilian y Antonio, por la seguridad de su cariño y atención.*

*A mi tía Gloria y a mi tío Mario, por estar ahí.*

*A mi tía Ivonne, hasta allá arriba.*

*A mis primos Mario, Gloria, José, Lilian, Ángel y Ricardo, porque ustedes me recuerdan que en Tabasco están mis raíces y los momentos inolvidables de mi vida. Los quiero.*

*Al Dr. Raúl Contreras Bustamante, por la amistad que ha brindado a mi familia, por el consejo y oportunidades dadas, por la guía en la elaboración de esta investigación.*

*Al Dr. Leonel A. Armenta, ya que a través de sus clases causó que el constitucionalismo sea un concepto eterno en mi pensamiento jurídico.*

*A mis amigos Joel Mejía, Juan Pablo García, Zirahuen Villamar, Antonio Rivapalacio, Julio Ruiz, Daniel Sánchez, Luis Jiménez, Pamela Romero, Ayesha Borja, Leticia Silva, Alfonso Paredes, Gabriela Castro, Olenka Horta, Rodrigo Martínez, Alejandra López, Kenneth J. Love, Karl Pover y Alessia Vanelli, porque de una u otra forma ustedes han delineado una gran parte de mi existencia.*

*A Ana María Fox-Baker, por su confianza y amistad.*

*Al Dr. Arquímedes Oramas, por demostrar que la determinación vence los mayores obstáculos y por hacernos partícipe de ello.*

*A la Dra. Laura Hernández Ramírez y al Dr. Jorge Witker Velásquez, quienes fueron los primeros en confiar en mí.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Y especialmente...*

*Al Lic. Alfonso Villalva P., porque gracias a la confianza, oportunidad y enseñanzas sabré, sea cual la circunstancia, dónde encontrar a mi verdadero maestro en este fascinante mundo de la Ciencia Jurídica. Sinceramente.*

*Al Dr. Alfonso Villalva Cabrera, porque gracias a su ejemplo, determinación, orden, disciplina y prestigio se ha convertido en un modelo a seguir. Con amistad y afecto.*

*¡Goya!*

## Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
a. Introducción al tema.....	1
b. Planteamiento del problema.....	4
c. Objetivo.....	6
d. Hipótesis.....	7
<b>2. Conceptos generales.....</b>	<b>9</b>
a. Definiciones y nociones fundamentales.....	9
b. El Presupuesto de Egresos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	23
c. Facultades de la Cámara de Diputados en materia de Derecho Presupuestario. Un análisis.....	28
<b>3. La Modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.....</b>	<b>34</b>
a. Fundamento constitucional.....	34
b. Fundamento legal.....	44
c. Procedimiento legislativo en materia presupuestaria. La modificación.....	49
<b>4. La facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos y la facultad de veto del Ejecutivo. ¿Compatibilidad o incompatibilidad constitucional?.....</b>	<b>57</b>
a. La facultad de veto del Presidente de la República. Ideas generales necesarias para la confrontación y análisis de las facultades en estudio.....	57
b. La Constitución y la distribución de competencias.....	65
c. Análisis y confrontación de la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos y la facultad de veto del Ejecutivo respecto a las modificaciones al mismo.....	71
d. La Cámara de Diputados como verdadero contrapeso al poder del Ejecutivo Federal: ¿Es necesaria una reforma constitucional en relación a la modificación del Presupuesto de Egresos?.....	86
<b>5. Propuestas y conclusiones.....</b>	<b>90</b>
<b>Fuentes.....</b>	<b>97</b>

## **1. Introducción.**

### ***a. Introducción al tema.***

El Estado Mexicano está experimentando un proceso de reinención (y revisión) en el cual los pesos y contrapesos, así como, el equilibrio de los poderes buscan ser conceptos realmente existentes, aplicables y aplicados en la vida estatal.

Cada día más, el Estado Mexicano se ve debilitado por el ejercicio de los pesos y contrapesos que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo la “Constitución”) establece en su texto, es decir, los poderes de la Unión, a través de sus titulares, ejecutan sus facultades de manera incontestable. Por ello, se ha provocado que el equilibrio de poderes solo sea un deseo plasmado en el texto fundamental y no en el ejercicio práctico. La falta de una costumbre en nuestro País de tener un régimen en el que los poderes ejerzan efectiva y equilibradamente sus facultades de acotamiento a otros poderes puede significar, tal vez, una de las principales causas de que dicha regla ideal no sea una realidad. Esta situación es la que históricamente se ha vivido en México.

A partir del año 1997, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en lo sucesivo la “Cámara de Diputados), en su interior, tiene una verdadera división y equilibrio, de tal manera que ninguno de los partidos tiene una mayoría absoluta, lo cual provoca que este órgano difícilmente vuelva a ser un brazo de operación del Poder Ejecutivo, al menos no jurídicamente. Sin embargo lo anterior no debe significar que la misma Cámara de Diputados sea un factor de paralización de la actividad del Estado Mexicano, sino por el contrario, que dentro de su seno se enriquezca el debate y se otorgue mayor eficiencia a la generación de un producto legislativo que sea realmente funcional.

Actualmente, la Cámara de Diputados busca consolidarse como un verdadero contrapeso al ejercicio del poder, en este caso, ejecutivo. Aunque sus actuaciones, en ciertas ocasiones, denotan inmadurez en la ejecución y entendimiento de sus facultades, es importante notar que la Cámara de Diputados aparentemente se ha conscientizado y percatado que sus facultades son lo suficientemente profundas y efectivas para llegar a lograr un Estado en donde la actuación de los poderes públicos muestre un verdadero equilibrio, y por tanto pueda llegar a cumplirse el anhelo de vivir en un Estado Democrático de Derecho.

El correcto y equilibrado ejercicio de las facultades que tiene cada uno de los Poderes de la Unión provocará una sana convivencia entre ellos, seguridad jurídica entre y para los gobernados, estabilidad del sistema político mexicano y un ejercicio del poder cada vez más respetuoso de los preceptos constitucionales y legales que rigen y determinan la vida del Estado Mexicano.

En esta tesina se podrá explorar una de las mayores manifestaciones de poder de contrapeso que tiene el Poder Legislativo Federal, a través de su Cámara de Diputados. Esta facultad se confirma, si es bien ejecutada, como un verdadero contrapeso a un Poder Ejecutivo acostumbrado al ejercicio del poder sin obstáculos, debido al sistema presidencialista que caracteriza al ejercicio del poder público en nuestro País. Sin embargo, también serán exploradas ciertas ideas en las cuales se pone de manifiesto que será importante que las facultades de la Cámara de Diputados no sean absolutas ni que dejen en un estado de indefensión al poder respecto al cual ejercen su contrapeso.

Asimismo, para los efectos y contexto de este trabajo, se debe tener en consideración que uno de los elementos fundamentales para que un poder tenga un predominio sobre otro es el dinero. Asimismo, el dinero en exceso otorgado a un poder deriva en un manejo irresponsable del mismo, que una gran cantidad de veces desemboca en un gasto ajeno y lejano a las necesidades del País, y en muchas otras ocasiones, no aprobado.

El Poder Legislativo, gradualmente, va descubriendo el verdadero poder que tiene. El ejercicio de las facultades que le confiere la misma Constitución así lo indica. No es necesario que haya un ejercicio de facultades metaconstitucionales por parte del Poder Legislativo, sino que simplemente es suficiente que el Poder Legislativo se percate que la Constitución prevé de manera correcta y precisa los riesgos del ejercicio del poder, por lo que la Constitución, debe ser considerada por los miembros de la Cámara de Diputados como un documento prospectivo y visionario que otorga las herramientas necesarias para que no haya un desbordamiento y abuso en el ejercicio del poder que el pueblo le confiere a cualquiera de los poderes.

**a. Planteamiento del problema.**

Las facultades de la Cámara de Diputados son amplias en materia de derecho presupuestario. Estas facultades están señaladas y desarrolladas en el contenido del articulado aplicable de la Constitución. Sin embargo, una de ellas, de reciente inserción, aquella que trata sobre la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación (en lo sucesivo el “Presupuesto de Egresos”) ha sido puesta en ejercicio. Incluso, esta facultad fue ejercitada durante los primeros años de la década del 2000, en donde el Presupuesto de Egresos presentado por el Poder Ejecutivo, durante la presidencia del señor Vicente Fox Quesada, fue modificado por la Cámara de Diputados, lo cual provocó una controversia política y jurídica que incluso fue considerada, analizada, estudiada y decidida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta facultad de modificación al Presupuesto de Egresos no había sido incluida en el texto constitucional, ni en el diseño del sistema político del Estado Mexicano, ni tampoco era una las características de éste. Su surgimiento está basado en la realidad del Estado Mexicano y su sistema presidencialista, así como de la hegemonía de un partido, por tanto, esta facultad pudo haber sólo sido una aspiración más para el contenido de nuestra Constitución. Actualmente, esta facultad es una realidad dentro de la vida pública de los Poderes de la Unión, específicamente, el Legislativo y el Ejecutivo.

Las metas del Poder Legislativo es entender los alcances de esta facultad, entender la conveniencia de su ejercicio en su debido momento, formar la madurez necesaria para ejercer la facultad sin motivaciones políticas, entender la responsabilidad estatal respecto al ejercicio de esta facultad y conocer los riesgos que implica su ejercicio basado en la especulación y, sobre todo, entender la dinámica del Estado para no afectar su funcionalidad pero sin permitir el derroche en el gasto. Este es el reto de un Poder Legislativo joven, desde el punto de vista de su nueva realidad, que se descubre a sí mismo, y que descubre que detrás de

él hay un sistema de facultades a su favor que le puede dar un papel protagónico positivo que desembocaría en un Estado Mexicano más fuerte y más funcional.

No obstante lo anterior, la práctica del poder dentro de nuestro sistema político ha mostrado que esta facultad inherente a la Cámara de Diputados no ha sido ejercida sin obstáculos. La facultad de veto que tiene el Presidente de la República ha sido utilizada para contrarrestar ciertos actos del Poder Legislativo. Entre estos actos existen los relacionados al ejercicio de la facultad de modificación al proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, muchas interrogantes se presentan al momento de analizar de una manera integral, por separado y en conjunto, estas dos facultades pertenecientes a dos poderes de la Unión. Los ciudadanos están colocados ante la convivencia de dos autoridades constitucionales que gozan el carácter de ser dos pilares del Estado mexicano. Esta interacción presenta muchas cuestiones que muestran que el diseño constitucional no está exento de vicisitudes, las cuales pueden llevar a conflictos entre poderes, lo cual puede llevar a la participación del Poder Judicial de la Federación.

Durante el desarrollo de este trabajo se desentrañarán los alcances y características de esta facultad, las consecuencias de su ejercicio, así como, se elaborarán propuestas para fortalecer la facultad, siempre a favor no del Poder, sino del Estado Mexicano mismo. También se presentarán propuestas para que el ejercicio de esta facultad tenga límites, y que el Poder Ejecutivo no quede en estado de indefensión en caso de una modificación sustancial del proyecto de Presupuesto de Egresos. Asimismo, se podrá ver el tratamiento que hay en esta materia en el marco jurídico-constitucional de México. Además, se explorará de manera profunda el estado de la cuestión en la interacción entre la facultad de veto del Poder Ejecutivo y la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos que tiene la Cámara de Diputados.

a. **Objetivo.**

Como se ha mencionado de manera recurrente en la parte introductoria de este trabajo, el estudio profundo de la facultad que tiene la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo no ha sido llevado al cabo de una forma trascendente y actualizada, ya que de acuerdo con los nuevos tiempos políticos del País, es diferente la expectativa que el ciudadano puede tener de su Cámara de Diputados. Además, los estudios que hay sobre este tema son meramente descriptivos, y de manera excepcional presentan soluciones concretas para lograr el equilibrio que entre estas facultades debe haber. Lo anterior es motivado en que se ha pasado de unos tiempos en donde el servilismo hacia el Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados era la regla, a unos tiempos en donde se está convirtiendo, afortunadamente, en la excepción.

Por tanto, es el objetivo de este trabajo desentrañar los alcances y características de esta facultad, a partir de lo dispuesto por la Constitución, las leyes, e incluso los acuerdos que se han alcanzado al interior de la Cámara de Diputados con el fin de conocer y evaluar el ejercicio de esta facultad desde la visión de los pesos y contrapesos que deben determinar la actuación de los poderes públicos.

**b. Hipótesis.**

A través de la introducción al tema y el planteamiento del problema establecidos anteriormente en este capítulo, el lector ha sido colocado en la posición de conocer el contexto en el que se puede ejercer la facultad en estudio. Sin embargo, a pesar de que esta visión es muy general, es a través de los siguientes capítulos que se tendrá la oportunidad de realizar una valoración más profunda y efectiva de la autoridad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos que año con año es propuesto por el Poder Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, este trabajo partirá de, y tratará de resolver, las siguientes hipótesis:

*¿Es la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos una herramienta efectiva para hacer un contrapeso al poder del Ejecutivo Federal?*

*¿Esta facultad es un medio de control del Presidencialismo?*

*¿El entramado regulatorio permite el ejercicio eficaz de esta facultad?*

*¿Es el esquema actual de ejercicio de la facultad de veto un obstáculo para ejercerla contra actos de la Cámara de Diputados que modifiquen el Presupuesto de Egresos?*

*¿El ejercicio de la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados no debe ser absoluto?*

Partiendo de las anteriores hipótesis se podrá establecer la ruta y meta que seguirá este trabajo a fin de dar una mayor consistencia a éste, por lo se estudiarán de manera detallada los distintos cuerpos normativos que regulan de manera total, o parcial, esta facultad.

La Cámara de Diputados está ante la oportunidad histórica de ser un verdadero protagonista de la vida de nuestro País para convertirlo en un Estado que funciona y que tiene viabilidad. A partir del ejercicio de sus múltiples facultades se puede consolidar como un Poder verdaderamente independiente y funcional, con un verdadero compromiso con el País, y también como un órgano donde la soberanía nacional, esa donde el pueblo es el mandante, encuentre un cauce real de manifestación y de influencia. Este es el compromiso que tiene el Poder Legislativo, y es través de sus Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, donde las razones que hicieron nacer al Poder Legislativo como parte fundamental del Estado nacional, puedan materializarse hasta llegar a ocupar un lugar común en el debate público que se desarrolla día con día en nuestro País.

## 1. Conceptos Generales.

### a. *Definiciones y nociones fundamentales.*

La actividad económica del Estado significa una de las funciones torales de éste. La captación de recursos, así como la previsión en su gasto, así como su gasto mismo son asuntos de trascendencia en la vida estatal. Esto, *grosso modo*, es la hacienda pública. La hacienda pública es definida como *la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes*".<sup>1</sup> En resumen, la hacienda pública son las medidas financieras utilizadas por el Estado, tales como, gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, así como presupuestos. Estas medidas financieras son parte de la política económica del Estado, las cuales están encaminadas al cumplimiento de los fines de aquél.

Entre las medidas financieras que un Estado utiliza para ser viable se encuentra el presupuesto, como ya se ha mencionado anteriormente. Es importante notar que los presupuestos públicos en cada uno de los países constituyen la parte central de su política económica. En cada presupuesto se comprende una previsión y comparación de los ingresos y gastos en un futuro. Una de sus características fundamentales es su obligatoriedad, ya que es un documento al que se deben ceñir todas las autoridades encargadas de su ejecución de una manera estricta en relación a todo el contenido del presupuesto.

La decisión sobre el presupuesto, ya sea de ingresos o de egresos, así como la revisión del gasto público es una atribución del Poder Legislativo. Así, este poder puede significarse como un contrapeso a la actividad del Poder Ejecutivo, quien es el encargado de someter a la decisión del Poder Legislativo el contenido del

---

<sup>1</sup> Maurice Duverger en Faya, Jacinto, *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, 2000, p. 1

documento que contiene la forma en que se gastarán los recursos que el Estado ingresa por diversos conceptos, entre ellos, las contribuciones.

Lo anterior da a conocer una de las características que definen a los Poderes Legislativos de los Estados modernos: el llamado *Poder de la Bolsa*.

El *Poder de la Bolsa* se traduce en la aprobación de los presupuestos y en la vigilancia de que el gasto público se ciña a lo que los presupuestos estipulan<sup>2</sup>. Se habla de *presupuestos*, ya que el concepto incluye al presupuesto de ingresos y al presupuesto de egresos.

Históricamente, esto surge en tiempos en donde los monarcas ejercían el poder absoluto: gobernaban, juzgaban y legislaban, por tanto, ellos cobraban impuestos, ellos decidían a quién cobrar impuestos y en qué gastarse el dinero público. Sin embargo, lo anterior halló un límite a partir de que los Consejos de cada uno de los Reinos existentes en aquella época empezaron a decir a quién cobraba el Rey, además de que le imponía los límites dentro de los cuales podía gastar el dinero del pueblo. Es decir, en este proceso se fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias. Con lo anterior se pueden distinguir los conceptos relativos a las leyes de ingresos y de egresos, los cuales son las ideas utilizadas actualmente en el sistema presupuestario y de recaudación de nuestro País, y que en México particularmente se distinguen uno de otro.

En la consideración anterior, radica una de las mayores fuerzas de los parlamentos nacionales: la posibilidad de tener la capacidad para aprobar las contribuciones y el presupuesto de una nación, así como verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales. Tal es la importancia de esta función económica del poder legislativo, que es conveniente, necesario e

---

<sup>2</sup> Paoli Bolio, Francisco. *La Constitución y el presupuesto*, en Valades, Diego (Coord.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM P.91

indispensable contar con mecanismos eficaces para la formación del presupuesto, su aprobación, así como la aprobación del gasto público, sin olvidar la determinación de las contribuciones que harán posible los anteriores conceptos.

Por tanto, como ya se ha mencionado, el control financiero, o *Poder de la Bolsa*, constituye el instrumento más eficaz de todo Poder Legislativo en su relación de equilibrio con el Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implantación y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.

Sobre la base de este poder, que fue el primero que se opuso con éxito a la arbitrariedad de los monarcas, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

Con el Estado moderno, el poder de la bolsa se hizo mucho más complejo. Los parlamentos han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy directa la obtención de ingresos para el Estado y la consiguiente asignación de los recursos obtenidos a determinados objetivos. Empero, el control financiero no se detiene ahí, sino que, también con base en él, se han instaurado una serie de mecanismos para asegurar que la utilización de los recursos presupuestarios se efectúe de acuerdo con las prescripciones aprobadas por el Poder Legislativo, así como dentro del marco que para el efecto han establecido las normas constitucionales y legales.

En nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaria que otorga actualmente la Constitución al Poder Legislativo para ejercer el control financiero. Sin hacer una distinción entre el Senado y la Cámara de Diputados, estas facultades y su base constitucional, son:

1. Aprobación de la Ley de Ingresos (artículo 73 fracción VII),

2. Aprobación del Presupuesto de Egresos (artículo 74 fracción IV primer párrafo),
3. Revisión del gasto público (artículo 74 fracción VI),
4. Contratación de empréstitos (artículo 73 fracción VIII).

No obstante, en la práctica, durante décadas el Poder Legislativo nunca ejerció con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo. La pertenencia de casi la totalidad de sus integrantes al mismo partido político que el Presidente de la República provocó la existencia de legislaturas dóciles y sumisas que aprobaban automáticamente y sin discusión alguna el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos que les enviaban las autoridades hacendarias, quienes son, orgánicamente, subordinados directos del Presidente de la República.

Cabe recordar, como se mencionó anteriormente, que desde 1997 la relación entre el Congreso, en especial la Cámara de Diputados, y el Presidente de la República se ha modificado sustancialmente, al quedar integrada esta última de manera plural y no obtener mayoría absoluta ninguno de los partidos políticos representados desde aquel año.

Precisamente en el año 1997, el debate sobre Presupuesto de Egresos se prolongó casi un mes y pudo provocar una crisis constitucional, ya que es de sobra conocido que su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que no existe un mecanismo alterno para el caso de que el Presupuesto de Egresos hubiera sido rechazado, *i.e.*, reconducción presupuestal.

De esa manera, la inédita experiencia en México de un gobierno dividido, en el que un partido político tiene el control del Poder Ejecutivo pero pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, puso en evidencia la carencia de normas constitucionales eficaces en materia presupuestaria.

Hasta hoy, el debate sobre la reforma hacendaria se ha centrado básicamente en los cambios en la estructura tributaria. Empero, tan importantes como aquellos deben considerarse las reformas en materia presupuestaria, con el objeto de establecer mecanismos ciertos y estables en el procedimiento de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y evitar así tensiones políticas y la incertidumbre cada año respecto de una posible parálisis de las funciones del Estado<sup>3</sup>.

Por tanto, en lo general y como una definición marco se puede señalar que un presupuesto es la previsión de gastos e ingresos para un determinado lapso, por lo general un año. Permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines puede ser necesario incurrir en déficit (que los gastos superen a los ingresos) o, por el contrario, puede ser posible ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (los ingresos superan a los gastos). Esta definición es aplicable a cualquier especie de administración, ya sea pública o privada.

En el tema presupuestario es importante subrayar que el Estado debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva al cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos, por tanto, es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas de la población, pero, también es un instrumento que orienta la actividad económica del País.

---

<sup>3</sup> *Iniciativa presentada por la Dip. Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en sesión del martes 9 de septiembre de 2003.*

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe de estar apegado a lo establecido en la legislación y programas aplicables, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del País; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos. Esta es una manifestación trascendental del principio de legalidad que rige la actividad pública, el cual será estudiado de manera mas amplia durante el desarrollo de esta tesina.

Sin embargo, para tener en una certeza de lo que es el Presupuesto de Egresos debe haber una aproximación a lo que señala el Diccionario Jurídico Mexicano:

*El Presupuesto de Egresos es el documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal. Es el único instrumento en el que se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal para un año”.<sup>4</sup>*

Asimismo, se ha señalado que el Presupuesto de Egresos es *la expresión en cifras, de forma sistemática, y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un período futuro y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos.*<sup>5</sup> En este tenor, las características del Presupuesto de Egresos son las siguientes<sup>6</sup>:

1. Se refiere a un periodo futuro, es decir, se trata de una estimación, de una previsión.
2. Se relacionan los gastos con los ingresos, de lo que se derivan los conceptos de déficit y superávit.

---

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 2522.

<sup>5</sup> Mijangos Borja, Ma. de la Luz, Artículo 126, en Carbonell, Miguel (Coord.) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial Porrúa, tomo V, p. 61

<sup>6</sup> Ídem.

3. Se elabora de forma periódica. (En México se realiza de forma anual)<sup>7</sup>.
4. Se trata de una recopilación sistemática.
5. Tiene carácter obligatorio: el presupuesto es tanto una autorización para realizar un gasto, como el límite fijado para el mismo, aunque, con respecto a los ingresos, sus previsiones son meras estimaciones de la posible recaudación.

Siendo que la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad constitucional del Poder Legislativo, se puede, de igual manera, abstraer de las consideraciones anteriores que el Presupuesto de Egresos es una autorización a la administración pública para que se utilicen las contribuciones recaudadas, o algún otro recurso que ingrese al erario, y por último, el Presupuesto de Egresos está limitado en el tiempo: su duración es de un año fiscal.<sup>8</sup>

Las anteriores definiciones, así como las características enumeradas son la introducción a un tema que es importante para el desarrollo del trabajo, a fin de poder determinar los alcances de la facultad de la Cámara de Diputados en materia del Presupuesto de Egresos. El tema a que se hace referencia es aquel que trata de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

¿El presupuesto es un acto legislativo o es un acto administrativo? Este es uno de los debates de fondo que giran en torno al tema presupuestal y que resultan esenciales para poder determinar los alcances y efectos del Presupuesto de Egresos.

Hay posiciones de pensamiento que sostienen tanto una como otra tesis. Por ello es importante explorar ambos posicionamientos a fin de tener un mejor discernimiento acerca de lo que es el Presupuesto de Egresos. Por ejemplo, existe

---

<sup>7</sup> Artículo 74 fracción IV Constitución

<sup>8</sup> En México, el año fiscal comprende el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.

una tesis en donde los autores sostienen que el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo, ya que opinan que solo puede ser elaborado por el Poder Ejecutivo, y que el Poder Legislativo solo cumple una formalidad y puede aprobarlo o rechazarlo, pero nunca modificarlo, además de que carece de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo cual provoca que no sea una ley, por lo que se crean situaciones jurídicas particulares y concretas.

Por otra parte, existe la tesis contraria, en la que los teóricos sostienen que el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, y que permite la introducción de las modificaciones que el Poder Legislativo considere pertinentes, además de que sigue todas las fases del procedimiento legislativo, es decir, desde la iniciativa hasta la entrada en vigor.

En este sentido, es importante exponer los siguientes argumentos esgrimidos, de manera conciliadora, por la maestra María de la Luz Mijangos Borja<sup>9</sup>

1. Se debe aceptar la teoría dualista, ya que el presupuesto es un acto administrativo con forma de ley; salvo en los casos en los que en el presupuesto se contemplan disposiciones generales, en cambio, la Ley de Ingresos es una ley en sentido material.
2. Existe una separación formal entre Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos.
3. El presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo. La Ley de Ingresos es una ley en sentido material; el Presupuesto de Egresos es una ley en sentido formal.
4. La función de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto no es una función legislativa sino de control político.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*

Los anteriores argumentos demuestran la complejidad del tema presupuestario, lo cual tiene repercusión en el ejercicio de las facultades relativas por el Poder Legislativo. Es precisamente esta complejidad la que provoca que en caso de controversia la fijación de la *litis* sea una de las tareas más complejas del juzgador, lo cual provoca que haya un procedimiento de alto nivel técnico.

El Presupuesto de Egresos establece los lineamientos dentro de los cuales el Estado debe actuar en materia financiera. Es por esto que es crítico que haya una noción precisa acerca de lo que es el Presupuesto de Egresos.

Desde una perspectiva jurídica, el presupuesto es un mandato del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo mediante el que se establece cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Asimismo, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

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.

En síntesis, el Presupuesto de Egresos tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y la programación de las políticas públicas. El proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a escala internacional.

En la doctrina, el presupuesto comprende no sólo los egresos sino, también, los ingresos, aunque como se ha señalado anteriormente, en México, de manera atípica se ha distinguido uno de otro. Por ello, el Presupuesto de Egresos 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, el presupuesto 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.*

En este tenor, 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 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. Para cubrir esos gastos, el Presupuesto de Egresos es acompañado por la Ley de Ingresos, que determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público. Es decir, en el sistema jurídico mexicano el Presupuesto de Egresos es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las dependencias y organismos del Gobierno Federal. Porque, además, conforme a la misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado interviene sólo en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.

La razón de lo anterior se observa en el artículo 51 de la Constitución de 1857 que suprimió la figura del Senado y depositó el Poder Legislativo federal en una sola asamblea, llamada *Congreso de la Unión*.

Al restablecerse el bicameralismo, mediante la reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.

Aunque censurado y frecuentemente rebatido desde su implantación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema y la fórmula ha permanecido sin alteración desde entonces.

La actual dualidad de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos entra en conflicto con los principios formales de unidad y universalidad, los cuales se definirán mas adelante en el presente trabajo, que doctrinariamente deben regir en materia presupuestaria.

El proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados es un resabio del unicameralismo inicial de la Constitución de 1857.

Como sostiene el maestro Felipe Tena Ramírez, es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior de dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en él, tenga que ser obra de las dos Cámaras<sup>10</sup>. Lo principal, como la aprobación de

---

<sup>10</sup> Citado por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta en la Iniciativa que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para unificar egresos e ingresos en una sola ley de fecha 29 de abril de 2003

los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo accesorio, como la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras.

También resulta contradictorio imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuyos parámetros de aplicación no tiene injerencia, o que el Congreso de la Unión tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI constitucional) y que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al aprobar el Presupuesto de Egresos) precisar las retribuciones que correspondan a los empleos establecidos por el Congreso.

El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal. El Senado es el órgano legislativo del federalismo, por lo que es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

Para tener un mejor contexto de lo anterior es importante conocer y estudiar los principios que rigen al Presupuesto de Egresos, por lo que éste debe observar los siguientes principios<sup>11</sup>:

- Universalidad.- Dicha universalidad se predica del Presupuesto de Egresos, porque éste debe contener todos los gastos del poder público.
- Unidad.- Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, tales como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etc.

---

<sup>11</sup> <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>

- Especialidad.- El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:
  - Ramos.- Que se corresponden con los distintos poderes, Secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etc.
  - Programas.- Esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.
  - Subprogramas.- El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas, las cantidades para uno y otro deberán especificarse.
  - Partidas.- Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la Cuenta Pública Anual. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar las transferencias de partidas.
- Planificación.- Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un plan de esta naturaleza.
- Anualidad.- El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, rige del 1º de enero al 31 de diciembre.
- Previsión.- Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.

- Periodicidad.- Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.
- Claridad.- La claridad se refiere a que el Presupuesto de Egresos sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto.
- Publicidad.- El Presupuesto de Egresos habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que surta los efectos correspondientes. También de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.
- Exactitud.- AtaÑe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.
- Exclusividad.- La exclusividad, en el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos. Pero también tiene que ver con que en el Presupuesto de Egresos, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

***b. El Presupuesto de Egresos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

La Cámara de Diputados, por las razones históricas expuestas anteriormente, es el órgano facultado de manera exclusiva para aprobar o rechazar el Presupuesto de Egresos. Aunque jurídicamente complejo, esta situación es la que prevalece en el contenido del texto constitucional, aquel en el que la Cámara de Senadores no tiene actuación alguna en relación al Presupuesto de Egresos. Lo anterior a pesar de su participación para establecer las contribuciones que deberán ser pagadas por los gobernados, lo cual se traduce en su nula actuación al momento de establecer en qué forma se deben gastar las contribuciones que ellos establecieron en la correspondiente Ley de Ingresos. Esto hace evidente las dificultades que pueden ser encontradas en nuestro cuerpo normativo fundamental.

En este subcapítulo, se estudiarán los fundamentos constitucionales de las facultades en materia presupuestaria que tiene el Congreso de la Unión, así como aquellas que son exclusivas de la Cámara de Diputados. Y es en esto último en donde radica la situación polémica, y en donde el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, puede ejercer un contrapeso real al Poder Ejecutivo.

De igual manera, se mencionarán, aunque de manera más sucinta, ciertos puntos polémicos en relación a la exclusividad de la Cámara de Diputados en la materia del Presupuesto de Egresos.

Por la naturaleza misma de la materia, ésta se fundamenta en la Constitución, la cual establece un listado de atribuciones en materia económica, presupuestaria en este caso, en donde la Cámara de Diputados es el órgano facultado para ejercerlas.

Ante esto, es importante enunciar cuáles son las atribuciones que en materia económica tiene el Congreso de la Unión, el cual incluye, en nuestro sistema, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.

Por tanto, en nuestra Constitución se puede observar lo siguiente:

El fundamento constitucional de las contribuciones se encuentra en el artículo 31 de la Ley Fundamental, el cual, en su literalidad, estatuye lo siguiente:

**Artículo 31 Fracción IV.-** *“Son obligaciones de los mexicanos: ...IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

Asimismo, el Congreso de la Unión, como uno de los poderes de la Unión, tiene facultades que se encuadran dentro de sus atribuciones en materia económica. Estas están enunciadas en el artículo 73 de nuestra Constitución (Se listan específicamente aquellas que se enmarcan en el derecho constitucional presupuestario):

**Artículo 73.-** *El Congreso tiene facultad:*

....

*Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.*

*Fracción VIII.- Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria...*

*Fracción XXIX-A.- Para establecer contribuciones: 1º. Sobre el comercio exterior...*

*Fracción XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;*

*Fracción XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;*

*Fracción XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;*

*Fracción XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

Como se ha podido observar en las fracciones anteriores, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, en su conjunto, tienen facultades en materia de derecho presupuestario, las cuales se restringen al establecimiento de las contribuciones. Una cámara como representante del sistema federal, y la otra como el representante de la soberanía popular. Por tanto, es evidente que hasta aquí llega la participación de la Cámara de Senadores en la materia presupuestaria.

Sin embargo, y como el hecho que revela la contradicción del sistema que involucra al Poder Legislativo en la materia presupuestaria, y que no cumple con los extremos de la lógica jurídica y económica, se está ante la situación de que es la Cámara de Diputados la única facultada para decidir cómo y en qué se gasta el producto obtenido de las contribuciones del gobernado. Lo anterior se observa en el siguiente precepto constitucional:

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

*Fracción 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...; .*

Como se puede ver en el artículo transcrito anteriormente, la Cámara de Diputados tiene la facultad constitucional de:

- Examinar el Presupuesto;
- Discutirlo;
- Aprobarlo;
- Y en su caso, modificarlo.

El artículo anterior se convierte en uno doblemente polémico: ¿Por qué la exclusividad de la Cámara de Diputados en materia del Presupuesto de Egresos? ¿La modificación al Presupuesto de Egresos es un instrumento de control del poder del Ejecutivo Federal?

A pesar de que las atribuciones en materia económica enunciadas se refieren exclusivamente a los poderes de la Federación<sup>12</sup>, para un análisis más profundo, y a fin de cerrar los extremos que implican el análisis llevado al cabo en el presente trabajo, es necesario, de igual manera, concentrarse en las facultades y obligaciones de los Estados establecido en el 124 Constitucional:

**Artículo 124.-***Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados..*

---

<sup>12</sup> Gatt Corona, Guillermo, *Sociedades mercantiles en México* en: <http://debate.iteso.mx/numero02/articulos/gatt-inv.ext.htm>

En este artículo, el cual fortalece la distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno, se puede observar cómo las entidades federativas no tienen autoridad alguna para participar y, por tanto, decidir en materia de Presupuesto de Egresos en el orden federal. Esta situación no deberá ser ignorada para los efectos de la discusión y análisis de este estudio, ya que tiene gran importancia para los alcances del hipotético ideal en relación a la materia de derecho constitucional presupuestario.

***c. Facultades de la Cámara de Diputados en Materia de Derecho Presupuestario. Un análisis.***

Hasta este momento ha sido estudiado que la materia presupuestaria es amplia, en la que tiene participación los dos órganos del Poder Legislativo. No obstante lo anterior, y dejando momentáneamente al margen la situación de que el Senado no participa en lo relacionado al Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados es quien tiene la facultad constitucional exclusiva en relación al Presupuesto de Egresos.

En este subcapítulo, se hará un análisis del contenido del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por esto, que haciendo una abstracción de las diversas facultades que tiene la Cámara de Diputados en este tenor, se encuentran las siguientes:

1. La Cámara de Diputados puede examinar el proyecto de Presupuesto de Egresos;
2. Por tanto, el proyecto de Presupuesto de Egresos puede ser discutido por la Cámara de Diputados;
3. La Cámara de Diputados puede aprobar el Presupuesto de Egresos;
4. Si puede aprobarlo, también puede rechazarlo;
5. En caso de ser necesario, la Cámara de Diputados puede modificar el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal.

Continuando con el análisis del artículo 74 fracción IV, se puede ver que el Presupuesto de Egresos está sujeto a las siguientes condiciones a fin de que le puedan ser aplicadas las facultades que tiene la Cámara de Diputados:

1. Ser enviado por el Ejecutivo Federal.
2. Deberán haber sido aprobadas las contribuciones que son necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos (es decir, se debe haber aprobado la Ley de Ingresos correspondiente previamente).

Cabe señalar que el control del poder del Ejecutivo Federal que ejerce la Cámara de Diputados se ve completo al tener como facultad, asimismo, la revisión de la Cuenta Pública, así como su aprobación.

Entonces, se tiene que la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas en materia presupuestaria, sobre un documento, el Presupuesto de Egresos, para lo cual deben ser cumplidas las dos condiciones enunciadas anteriormente.

Cuando son cumplidos todos los extremos establecidos en el artículo 74 fracción IV se está ante un ejercicio pleno de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos.

Para exponer de manera integral todas las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia hacendaria, es necesario explorar aquella que se refiere a la revisión de la Cuenta Pública. Es decir, esta facultad no es correlativa a la etapa de ejercicio del Presupuesto de Egresos, sino que se relaciona con la etapa de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo Federal, o en otros términos, cuando ya se ejerció el Presupuesto de Egresos.

Asimismo, el mismo artículo 74 fracción IV establece el procedimiento y los plazos en los cuales tiene que ser presentado el Presupuesto de Egresos.

De la lectura de la parte *in fine* de la fracción IV del artículo 74 constitucional, se desprende lo siguiente:

1. La facultad de iniciativa en materia presupuestaria es exclusiva del Ejecutivo Federal;
2. El inicio formal de todo el procedimiento legislativo en materia presupuestaria es el 8 de septiembre de cada año;
3. La Cámara de Diputados es la exclusiva concedora en materia de Presupuesto de Egresos y,
4. La fecha máxima de aprobación del Presupuesto de Egresos es el 15 de noviembre, por regla general. En el año en que el Ejecutivo Federal inicie su encargo, éste podrá remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de diciembre, por lo que entra a discusión el tema de la fecha límite para la aprobación de ambos documentos, considerando que el año para esta materia coincide con el año calendario.

De manera afortunada, el tema de la fatalidad de los tiempos de cumplimiento de las obligaciones respecto al procedimiento presupuestario es claro en la normatividad aplicable, por lo que esto otorga seguridad jurídica y certidumbre a los gobernados, así como a la misma administración pública, incluso, en sus tres órdenes.

El dinero público es uno de los temas de manejo más delicado y complejo que cualquier estado moderno puede enfrentar, ya que aquel es susceptible de ser el catalizador de escándalos, surgimiento de responsabilidades, así como de cuestiones incluso de seguridad nacional e integridad del sistema federal mexicano.

De conformidad con lo anterior, y a fin de dar mayor claridad al entendimiento del procedimiento presupuestario, se presenta el siguiente cuadro el cual señala las fases de creación del Presupuesto de Egresos:

### FASES DE CREACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

	Acto	Responsable
Etapa Administrativa	<p>1ª. Fase: Expedición de lineamientos para la elaboración de programas a incluirse en el Presupuesto de Egresos para conocimiento de las dependencias y entidades involucradas.</p> <p>2ª. Fase: Publicación de políticas a seguir en la elaboración en los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades involucradas.</p> <p>3ª. Fase: Envío a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los anteproyectos a fin de ser discutidos y ajustados en conjunto.</p> <p>4ª. Fase: Envío a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los proyectos definitivos, en donde se consideran los ajustes hechos.</p>	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Dependencias y entidades involucradas.</p> <p>Dependencias y entidades involucradas.</p>

Etapa Legislativa	<p>5ª. Fase: Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados para la presentación del Presupuesto de Egresos.</p> <p>6ª Fase: Discusión y, en su caso, aprobación del Presupuesto de Egresos.</p> <p>7ª. Fase: Promulgación y publicación del decreto del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Cámara de Diputados.</p> <p>Ejecutivo Federal.</p>
-------------------	--	--

Se puede observar a partir del análisis del multicitado precepto constitucional cómo se han abstraído diversos rasgos que hacen notar que el perfeccionamiento de dicho artículo está condicionado a la actualización de varias hipótesis, lo cual provoca que la aparición de una controversia en relación a esta materia sea muy probable.

Esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es esencial en la política económica de nuestro País. Se sabe, por lo que se ha estudiado, que la limitación de dicha facultad a una de las cámaras es derivada de un error histórico al no regresar esta facultad a la Cámara de Senadores para que fuera ejercida en conjunto con la Cámara de Diputados. Esto fue en el siglo XIX. A inicios del siglo XXI prevalece la misma situación, a pesar de las voces que piden que participe la Cámara de Senadores en los procedimientos respecto al Presupuesto de Egresos.

Mientras tanto, esta facultad pertenece a una de las Cámaras, la de Diputados, por lo que tiene en sus manos un instrumento esencial para la política económica del País, y por tanto, y visto desde otra perspectiva, tiene en sus manos una herramienta de control de poder del Poder Ejecutivo. Una herramienta que puede llegar a ser muy eficaz, si es bien ejercida, y mejor regulada.

Lo anterior se contiene en el texto fundamental, por lo que el Constituyente, ya sea el Permanente o el Originario, debido a un olvido histórico ha dotado de un gran poder a la Cámara de Diputados, por lo que sólo se requiere que la Cámara de Diputados ejerza de manera eficiente todas sus facultades a fin de constituirse como un verdadero contrapeso en relación a los otros poderes.

La materia presupuestaria es toral para el desarrollo económico del País. A partir de esta materia, el País puede llegar a tener una viabilidad económica a través de una responsabilidad y transparencia en el ejercicio del gasto público.

A continuación, se hará un análisis más específico de una de las manifestaciones de mayor poder que tiene la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de la Federación. Esta manifestación, que si es ejercida de una manera informada, técnica y responsable puede llegar a ser muy beneficiosa para el País mismo. Esta facultad es: la modificación del Presupuesto de Egresos.

A partir de los fundamentos constitucionales de dicha facultad, su tratamiento a nivel legal, e incluso a través de los acuerdos que se han tomado al interior de Cámara de Diputados, se podrá explicar cómo se ejerce esta facultad, cuál es su trámite, y cuáles son las características del ejercicio de esta facultad.

## **1. La Modificación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados.**

### ***a. Fundamento Constitucional.***

La Constitución de nuestro País contiene un sistema en el cual sus preceptos se encuentran correlacionados. Es decir, para poder entender y, en su caso, interpretar un artículo constitucional es necesario, en la mayoría de las ocasiones, hacer un análisis integral del texto constitucional a fin de poder relacionar el precepto interpretado, o a interpretar, con cualquier otro dispositivo que puede tener una incidencia directa o indirecta sobre aquél.

Por ello, para entender las facultades que en materia presupuestaria tiene la Cámara de Diputados resulta indispensable conocer y entender el capítulo de derecho económico de la Constitución.

Las facultades que en materia presupuestaria tiene la Cámara de Diputados son el reflejo del espíritu de nuestra Constitución en materia económica, que es la muestra más clara del matiz ideológico del proyecto nacional: a través del ejercicio de estas facultades se procura que exista la programación, el presupuesto nacional, así como cualquier otro instrumento económico, financiero, fiscal y/o administrativo que encamine al Estado al desarrollo económico, político, social y cultural.

En este sentido, la facultad que tiene la Cámara de Diputados en relación al Presupuesto de Egresos encuentra su origen genérico en el segundo párrafo del artículo 25 constitucional que en su literalidad establece:

**Artículo 25...**

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

Por su parte el artículo 26 de la Constitución dispone de manera amplia la obligación el Estado mexicano para llevar al cabo una planeación democrática para el desarrollo del País. Por ello, la facultad en estudio de la Cámara de Diputados, como parte del Estado, encuentra correlación directa con los párrafos primero y cuarto del mencionado artículo, ya que el ejercicio de esta facultad es una expresión manifiesta de ejercicio y cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos señalados anteriormente, que para fines de referencia se transcriben a continuación:

**Artículo 26.-** *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

...

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

Los anteriores preceptos constitucionales se confirman como la base para las facultades que, en materia económica, presupuestaria, fiscal y administrativa, los órganos del Estado ejercen para lograr los fines dispuestos por el texto constitucional.

En este tenor, el maestro Francisco Paoli Bolio ha mencionado que este sistema de planeación tiene dos características<sup>1</sup>:

- a. Una sustantiva, que es promover el desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación; y,
- b. Una adjetiva, que el sistema es democrático.

Asimismo, existen preceptos en nuestra Constitución que complementan las bases para la existencia y, sobre todo, aplicabilidad de otros preceptos. En este sentido, es indudable que para que haya un Presupuesto de Egresos es una condición indispensable y previa que haya recursos para el ejercicio del gasto público por el Estado. Es decir, para que haya egresos debe haber ingresos, y si estos provienen de las contribuciones deben cumplir con los principios constitucionales establecidos en el precepto correspondiente a fin de que no sean violatorios de las garantías de seguridad jurídica de los gobernados. Estos principios constitucionales son:

1. la equidad,
2. la proporcionalidad y,
3. la legalidad en materia tributaria.

De esto se entiende que para que la Cámara de Diputados pueda ejercer sus facultades exclusivas relativas al Presupuesto de Egresos, éste está condicionado a la existencia de ingresos provenientes de, entre otras fuentes, las contribuciones, siempre que se cumplan los requisitos constitucionales.

---

<sup>1</sup> Expresado en la mesa redonda "Principios Constitucionales Presupuestarios y Presupuesto" en el marco del seminario "Reforma Hacendaria en la agenda de la Reforma del Estado", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 22 de agosto de 2007.

Para mayor amplitud de lo anterior, se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial:

*Séptima Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*187-192 Primera Parte*

*Página: 111*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional, Administrativa*

***IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.***

*De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General.* Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es

*exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad<sup>2</sup> (Énfasis añadido).*

Una vez cumplidos los extremos constitucionales en materia tributaria, se puede decir que las contribuciones son un medio de obtención de ingresos para el Estado mexicano (y para cualquier otro Estado, históricamente). La regulación constitucional en este sentido puede encontrarse, como se ha mencionado y transcrito anteriormente, en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución:

**Artículo 31.-** *Son obligaciones de los mexicanos:*

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

En los renglones anteriores, se ha podido explorar de una manera sintetizada la base para la existencia de facultades como las que tiene la Cámara de Diputados en relación a la discusión, aprobación, examen y modificación del Presupuesto de Egresos. Con los lineamientos generales expresados por los legisladores que han contribuido a enriquecer la Constitución en materia económica, se logra entender la disposición relativa a la facultad de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. El ejercicio de esta facultad es una expresión de la rectoría que tiene el Estado sobre la economía, así como su obligación para lograr una planeación nacional, o en términos más concretos: un Plan Nacional de Desarrollo.

En el marco de las consideraciones previas, en el texto constitucional se encuentra el fundamento (artículo 74 fracción IV de la Constitución) que de manera expresa otorga la facultad a la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto de Egresos. Cabe señalar, como se ha mencionado anteriormente en

---

<sup>2</sup> Puede encontrarse en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=232308&cPalPrm=VALIDEZ,CONSTITUCIONAL,IMPUESTOS,&cFrPrm=>

este subcapítulo, este artículo ha sido materia de una reforma sustancial en su contenido publicada el 30 de julio de 2004, al incorporar, precisamente, la facultad de modificación al Presupuesto de Egresos a favor de la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que a partir de esta reforma, la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos fue agregada al texto constitucional, debido a que esta no existía como tal anteriormente.

El texto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004 se transcribe a continuación para fines de referencia<sup>3</sup>:

#### **“PODER EJECUTIVO**

#### **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

***DECRETO por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

---

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

***VICENTE FOX QUESADA***, *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:*

#### **DECRETO**

***“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS***

---

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2004, 1ª. Sección, p. 2*

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS  
LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, D E C R E T A :

**SE APRUEBA EL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA LA  
FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.**- *Se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

**Artículo 74.** ....

I. ....

II. ....

III. ....

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

....

....

....

....

....

V. a VIII. ....”[Fin de la transcripción]

En la publicación de la reforma constitucional se observa que ésta se concretó exclusivamente a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, con el fin de ampliar las facultades (exclusivas) que en la materia tendría la Cámara de Diputados. En esta reforma se contemplan dos extremos que hacen que ésta sea de gran trascendencia para el desarrollo y viabilidad del sistema de pesos y contrapesos que prevé la Constitución, sistema que es un rasgo fundamental de las democracias modernas. Es por esto que la reforma constitucional en estudio debe ser entendida tanto en su sustancia como en su forma, en donde lo primero tiene un impacto en el fundamento político e ideológico expresado en la Constitución, y lo segundo tiene un impacto directo en el funcionamiento, interacción y convivencia de las instituciones de nuestro País. De ahí la trascendencia de la reforma al mencionado artículo. El legislador mexicano, a través de su actividad, sigue en proceso de inserción dentro del texto constitucional, de diversas decisiones políticas fundamentales que traen consigo la influencia necesaria para delinear la actividad pública.

La reforma constitucional en cuestión puede observarse gráficamente en el siguiente cuadro, con el propósito de que sea evidente las diferencias entre el texto anterior del artículo y el texto vigente:

Texto constitucional anterior a la reforma	Texto constitucional vigente
<p><b>Artículo 74.</b> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(...)</p> <p>IV. Examinar, discutir y <b>aprobar</b> 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.</p> <p>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 <b>día</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 74.</b> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>(...)</p> <p>IV. <b>Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto</b> 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.</p> <p><b>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.</b></p> <p>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.</p>

Conforme al cuadro anterior se puede ver en qué sentido fue reformado el artículo 74 fracción IV de la Constitución. En esta reforma, la Cámara de Diputados vio que sus facultades exclusivas fueron ampliadas.

Por ello, se puede ver, de manera esquemática<sup>4</sup>, que la reforma se concentró en:

1. La reforma *de fondo que* otorgó la facultad expresa de modificación al Presupuesto de Egresos a favor de la Cámara de Diputados. Anteriormente solo podía examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.
2. La reforma *de forma que* versó en ampliar el calendario para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el cual determina que las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos deben ser entregadas a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año. La Ley de Ingresos tiene que estar aprobada a más tardar el 31 de octubre y el Presupuesto de Egresos el 15 de noviembre.

Así es como se puede observar la importancia de la reforma al ampliar el poder de la Cámara de Diputados, a nivel constitucional, así como ampliar el periodo para la aprobación tanto de la Ley de Ingresos como para el Presupuesto de Egresos.

El espíritu de la reforma tiende a reforzar las facultades presupuestarias de la Cámara de Diputados, así como a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, estas intenciones, con todos sus defectos y omisiones, encuentran contradicciones en y con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante la “Ley”).

Lo anterior se verá en el subcapítulo siguiente.

---

<sup>4</sup> Reyes Tepach, Marcial, *El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*, Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, p. 96

**b. Fundamento Legal.**

Tal como se ha estudiado en el subcapítulo anterior, los poderes presupuestarios de la Cámara de Diputados han sido ampliados, al otorgarle la posibilidad de modificar el Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal.

En relación con esta reforma en materia presupuestaria, el 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (definida anteriormente como la “Ley”). No obstante lo anterior, dicho ordenamiento, al ser analizado detalladamente, no respetó el espíritu de la reforma y, en su lugar, reforzó los poderes presupuestarios del Ejecutivo Federal en detrimento de aquellos de la Cámara de Diputados.<sup>5</sup> Lo anterior, para fines de este trabajo, deberá ser considerado para limitar el ejercicio de la facultad de la Cámara de Diputados en estudio, y así, evitar, arbitrariedades posteriores.

Como antecedente de interés, la Ley toma como base las iniciativas presentadas en esta materia, las cuales, específicamente, son:

- a. Iniciativa del Poder Ejecutivo (en el periodo del señor Vicente Fox Quesada), en el marco de la “Nueva Hacienda Distributiva”, presentada en 2002.
- b. Iniciativa presentada por los diputados Beatriz Paredes, David Penchynna y Jorge Chávez Presa, presentada en 2003.
- c. Iniciativa presentada por el diputado Francisco Rojas, en 2004.

---

<sup>5</sup> Mora Beltrán, José Armando, *Limitaciones a los poderes presupuestarios de la Cámara de Diputados en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento*, p. 277

Con relación a la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley es el fundamento legal para el ejercicio de esta facultad. A continuación, se explorarán los artículos aplicables a esta facultad a fin de ver sus alcances, y en su caso, eficacia.

Como marco de referencia respecto a la cobertura del Presupuesto de Egresos, el artículo 4º de la Ley específica quiénes son los ejecutores del gasto programado en el documento en cuestión. Los ejecutores son:

- a. El Poder Legislativo;
- b. El Poder Judicial;
- c. Los entes autónomos;
- d. Los tribunales administrativos;
- e. La Procuraduría General de la República;
- f. La Presidencia de la República;
- g. Las dependencias, y
- h. Las entidades.

Lo verdaderamente trascendente para el tema de nuestro trabajo es el tratamiento que da este ordenamiento jurídico a la modificación del Presupuesto de Egresos, ya que por naturaleza, la Ley, debió haber detallado de una manera más clara cómo se debía ejercer esta facultad. No obstante, los artículos de esta Ley que pretenden especificar esta materia no tienen un alcance suficiente para dar certeza a los órganos involucrados en todo este procedimiento. Además, el tratamiento de la facultad de modificación se encuentra disperso en diferentes artículos de la Ley, lo cual dificulta su estudio y aplicación, convirtiéndose también en un problema de técnica legislativa.

Lo anterior se muestra a continuación, en los siguientes artículos de la Ley:

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

...

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

**a)** Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;

**b)** Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;

**c)** Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

**d)** Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

**e)** En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

**f)** En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

*IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.*

El artículo anterior como se puede ver trata de establecer el procedimiento y los principios que deberán regir al procedimiento de aprobación del presupuesto. No obstante, se hace una mención muy sucinta a la modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos. Esto es crítico, ya que la Ley, como cuerpo de regulación de un poder presupuestario exclusivo a favor de la Cámara de Diputados, no cumple con la intención de toda ley que encuentra su base en un precepto constitucional. Dicha intención es la de detallar la facultad y hacer aplicable el mandato constitucional. Esto puede provocar que esta facultad pueda llegar a ser confusa en el entramado procedimental que establece la Ley.

Asimismo, también puede notarse que en este mismo ordenamiento existe una duplicidad de reglas en relación a la modificación del Presupuesto de Egresos, tal como se muestra a continuación:

**Artículo 42.-**

...

**VII...**

*c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;*

Y el artículo 18 de este ordenamiento establece:

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

Los dos preceptos legales anteriormente transcritos establecen, en el fondo, lo mismo, pero con otro lenguaje. Sin embargo, a través de estos errores de técnica legislativa, se provoca que haya una mayor complejidad, quizás innecesaria, para tratar de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que esto implicaría, incluso, la realización de estudios de viabilidad, en caso de disminuir una partida a favor de la que se crea o que se incrementa hasta la creación de nuevas contribuciones. Asimismo, esta modificación pudiera incluir la disminución en lo otorgado a una partida, por lo que el problema surge en relación al destino de los recursos que se le han quitado a la partida afectada.

Desafortunadamente, la Ley no cumple con el fin de toda legislación secundaria en relación a que no detalla las reglas a seguir para poder ejercer una facultad tan trascendente como es la modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. Incluso, puede considerarse, que al legislador no le importó tratar de manera mas profunda en la Ley el tratamiento respecto esta facultad.

La Constitución cumple al estatuir una nueva facultad y dar las reglas generales para que sea ejercida, así como establecer los plazos y términos para la aprobación del paquete económico. La Ley regula el procedimiento legislativo presupuestario, en clara contravención a la Constitución al incorporar dificultades innecesarias al procedimiento que debe seguir la Cámara de Diputados para aprobar proyectos de ley y de decretos.

Ahora bien, ¿cómo se ha resuelto la carencia de una certeza acerca de cómo ejercer la facultad de modificación, así como llevar al cabo el procedimiento para examinar, discutir, aprobar, y en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación?

Esto será estudiado en el siguiente subcapítulo.

**c. Procedimiento Legislativo en materia presupuestaria. La Modificación.**

En respuesta a la insuficiencia de la regulación, tanto constitucional como legal, para llevar al cabo el procedimiento legislativo en materia de Presupuesto de Egresos, el 11 de noviembre de 2008 fue publicado en la Gaceta Parlamentaria el ***Acuerdo parlamentario que establece las reglas para la discusión y votación relativas al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009*** (en lo sucesivo el “Acuerdo”)<sup>6</sup>.

Este Acuerdo fue elaborado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados.

En este Acuerdo se señala que la Constitución establece de forma general el procedimiento a seguir en relación al Presupuesto de Egresos, así como sus plazos y términos. Asimismo, señala que tal Acuerdo es necesario que se expida año con año en razón del principio de anualidad del Presupuesto de Egresos.

De igual manera, se basa en los principios que establece el artículo 42 fracción VIII de la Ley. Estos principios son los que deben observar los legisladores en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Derivado de nuestro estudio, tanto la Constitución como la Ley no otorgan mayor claridad respecto al procedimiento legislativo presupuestario, por lo que fue necesario que mediante un acuerdo interno la Cámara de Diputados estableciera las reglas específicas para su actuación relacionada al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009.

---

<sup>6</sup> A la fecha de impresión de esta tesina el documento a utilizar para el ejercicio fiscal de 2010 no había sido publicado.

Las reglas establecidas en el Acuerdo que se deberán seguir para el proceso de examen, discusión aprobación, y en su caso modificación, son las siguientes<sup>7</sup>:

• **Para la discusión en lo general.**

I. Podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición, hasta por 5 minutos, un orador por cada grupo parlamentario. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista.

II. Para hablar en contra o en pro del dictamen, se abrirá una ronda de intervenciones de dos oradores en cada sentido, quienes harán uso de la palabra hasta por 5 minutos cada uno.

III. Acto seguido, se consultará al Pleno, de conformidad con el artículo 133 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si se reservan artículos y anexos o ambos del dictamen para su discusión en lo particular. En este caso, los diputados deberán precisar con exactitud el párrafo, fracción o inciso de los artículos, o el rubro, ramo, programa, partida o concepto de los anexos que reservaren, o bien, los artículos que se pretendieran adicionar al proyecto de decreto.

IV. Una vez que la primera Secretaría de la Mesa Directiva hubiere registrado las modificaciones que se pretendan a los artículos y anexos o ambos para su discusión en lo particular, se procederá a la votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos y/o anexos no impugnados del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

---

<sup>7</sup> De conformidad al Acuerdo parlamentario que establece las reglas para la discusión y votación relativas al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

V. Si el dictamen hubiera sido aprobado en lo general por la mayoría de los votos de los diputados presentes, se procederá a la discusión en lo particular de los artículos y anexos o ambos reservados.

- **Para la discusión en lo particular.**

I. Harán uso de la palabra, hasta por 5 minutos cada uno, los diputados que hubieren reservado artículos y anexos o ambos, pudiendo hablar en cada caso, por el mismo tiempo, un orador en pro de los términos del dictamen. Si no hubiere propuesta de modificación o de adición, el artículo y/o anexo respectivo se reservará para su votación nominal en conjunto, en los términos del dictamen, al final de la discusión en lo particular.

II. En caso de presentarse propuestas de modificación o de adición, se cumplirá con el siguiente procedimiento:

a) Luego de la intervención del diputado que hubiere reservado el artículo y/o anexo y presentada la propuesta de modificación o de adición, así como de la intervención, en su caso, del orador en pro de los términos del dictamen, se consultará a la Asamblea en votación económica si se admite a discusión la propuesta. Si la respuesta es negativa, la propuesta se tendrá por desechada y el artículo y/o anexo en cuestión se reservará para su votación nominal en conjunto en los términos del dictamen, al final de la discusión en lo particular. Si la respuesta es afirmativa, podrán hablar, hasta por 5 minutos cada uno, un orador en pro y otro en contra de la propuesta.

En el supuesto de que la propuesta implique la creación o incremento de erogación, el diputado que la presente deberá señalar la correspondiente fuente de financiamiento, identificando el programa específico al cual deberá reducirse la asignación prevista en el dictamen para cubrir el nuevo

gasto, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**b)** La Secretaría consultará a la asamblea en votación económica si se acepta la modificación o la adición propuesta; si la respuesta fuera negativa, se tendrá por desechada, pero si fuera afirmativa, el artículo y/o anexo de referencia se reservará para su votación nominal en conjunto, con la modificación o la adición aceptada, al término de la discusión en lo particular.

**c)** Se procederá a votación nominal para admitir a discusión o para aceptar modificaciones o adiciones propuestas, cuando la secretaria considere que el resultado de la votación económica respectiva no es claro, en consecuencia, la Presidencia podrá instruir la apertura del sistema electrónico de votación.

**III.** Agotada la discusión en lo particular, el Presidente dará lectura a la lista de los artículos reservados que se votarán en conjunto en los términos del dictamen y a la lista de los que se votarán en conjunto con la modificación o la adición aceptada, y la Secretaría recogerá en la votación nominal correspondiente. De conformidad con el artículo 148 del Reglamento para el Gobierno Interior, se podrá solicitar votación nominal por separado de un artículo y/o anexo reservado.

**IV.** Todas las propuestas de modificación o de adición a artículos y/o anexos considerados en el proyecto de decreto, deberán ser presentadas de conformidad con lo siguiente:

**a)** Deberán entregarse a la primera secretaria de la Mesa Directiva en hoja membretada, sin tachaduras ni enmendaduras, firmadas por su autor o autora.

**b)** Se deberá resaltar en negrillas el texto o cantidades a modificar o adicionar. Si se trata de anexos, deberá precisarse el número de los mismos, el ramo o rubro, así como el programa a que hagan referencia; aunado a lo anterior, si se tratara de la creación o incremento de erogaciones, se resaltarán el programa específico al cual deberá reducirse la asignación prevista en el dictamen para cubrir el nuevo gasto.

**c)** La recepción de las propuestas de modificación o de adición se hará desde el inicio de la sesión y hasta que concluya el apartado de fijación de posiciones de los grupos parlamentarios en la discusión en lo general. De ninguna manera se admitirán proposiciones manuscritas o en fotocopia de la Gaceta Parlamentaria.

**d)** Una vez que se haya verificado que las propuestas reúnen los requisitos señalados en esta fracción, las mismas serán rubricadas, por lo menos, por la mayoría de los secretarios de la Mesa Directiva en funciones durante la sesión, a efecto de proseguir su trámite en los términos de este acuerdo. Asimismo, se entregará el acuse de recibo respectivo, debidamente rubricado por la mayoría de los secretarios de la Mesa Directiva en funciones durante la sesión, al diputado que realice la propuesta.

En este sentido, el Acuerdo, incluso, otorga la facultad a la Mesa Directiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que, de conformidad con los artículos 139 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior, realice las adecuaciones de cálculo y los ajustes de cifras y cantidades que resultaren, en plena correspondencia con las modificaciones o adiciones aprobadas por la asamblea.

En las reglas anteriores, se pueden observar reglas más claras para dar mayor certeza al proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos. De igual forma, y más importante aún, se establece la forma específica de proponer la modificación al proyecto de Presupuesto de Egresos, lo cual constituye una regulación de fondo respecto al tema de estudio de este trabajo. Esto es importante, ya que se otorga

la certeza para saber cómo ejercer la facultad de modificación. No es suficiente que exista en la letra de la Constitución y de la Ley tal facultad, sino que se otorguen los mecanismos para ejercerla, siendo la Cámara de Diputados, a través de las facultades para su gobierno interior, la que estableció una regulación mucho más específica para ejercer su facultad constitucional.

Lo verdaderamente crítico de este punto, es que ha tenido que ser a través de un Acuerdo interior que se ha llegado a un consenso en relación al procedimiento. No es que este procedimiento deba incorporarse a la Ley, ni mucho menos a la Constitución, sino que ha tenido que ser mediante este Acuerdo que se ha subsanado la laguna que hay en la Ley, e, incluso, el Acuerdo regula cuestiones de fondo que bien pueden ser incorporadas a la legislación aplicable.

Es de tomar en cuenta que este Acuerdo ha sido producto de una negociación al interior de la Cámara de Diputados, y que desde su denominación, solo será válido para la aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2009. Por lo anterior, resulta necesario pensar en adicionar la Ley y establecer, de una manera más general, el procedimiento que se tiene que seguir para el examen, discusión, aprobación, y sobre todo, la modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos. Lo anterior debido a la trascendencia del tema presupuestario, para lo cual el País no permitiría que hubiera atrasos ni obstáculos al respecto.

Hasta este momento, en este trabajo se ha tratado el tema desde el punto de vista formal, es decir, las bases constitucionales y legales de esta facultad de la Cámara de Diputados, la razón de ser de esta facultad, así como el análisis de ciertas carencias en el alcance que la regulación tiene respecto a esta facultad exclusiva.

Por lo anterior, es necesario estudiar esta facultad en cuestión desde el punto de vista de su aplicabilidad, ejecución, efectos, e incluso dificultades originadas por la forma en que existe. Asimismo, se debe buscar la manera de que haya una

convivencia sana con otras facultades establecidas en la Constitución y que han sido otorgadas a otros poderes, como, por ejemplo, la facultad que tiene el Presidente para hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto.

Los alcances del ejercicio de esta facultad por la Cámara de Diputados es motivo de discusión entre los poderes instituidos; particularmente por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La razón fundamental del surgimiento de la polémica solo se puede entender por el trasfondo económico que esta reforma tiene. Por ello, se está ante un problema motivado por el ejercicio del *Poder de la Bolsa*, con implicaciones constitucionales y legales, pero que solo podría encontrar solución (o explicación) en, y a partir de, nuestra Constitución.

A través de los anteriores capítulos y subcapítulos se han obtenido las herramientas mínimas para poder analizar de manera profunda el ejercicio, los alcances y motivos de la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos. La misma Constitución, al ser un sistema de preceptos correlacionados, tiene en su contenido la explicación de la facultad en estudio y, en su caso, tiene, en cierto grado, la respuesta para la polémica surgida por uso abusivo de la capacidad de interpretación que tienen los estudiosos del Derecho, entre ellos, los que son parte del sistema gubernamental. Sin embargo, la Constitución, como creación humana, no es perfecta, por lo que es importante reforzarla a fin de que la convivencia entre las facultades exclusivas tienen los poderes de la Unión sea funcional, y no implique la parálisis de los procedimientos necesarios para resolver las cuestiones fundamentales del Estado.

La Constitución determina los objetivos que como Nación se tiene, da los lineamientos que se deben seguir para alcanzarlos, y da las respuestas a los cuestionamientos que sobre un precepto puedan surgir.

En relación a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos ha existido en los últimos cinco años una controversia

que solo puede encontrar solución en el mismo texto constitucional o a partir del mismo. Esta controversia ha involucrado dos conceptos que en este contexto han surgido como dos ideas totalmente opuestas: la exclusividad en el ejercicio de facultades y la facultad de veto que tiene el titular del Poder Ejecutivo. Dos ideas que se volvieron antagónicas por un concepto que se ha interpuesto entre ellas: el *Poder de la Bolsa*, uno de los rasgos del ejercicio del poder político en los Estados modernos. Una convivencia útil entre estas dos facultades debe ser el anhelo del legislador mexicano, ya que estas dos facultades son una clara expresión de la existencia en la Constitución de los principios derivados de la teoría de los *checks and balances*.

**1. La facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos y la facultad de veto del Ejecutivo: ¿Compatibilidad o incompatibilidad constitucional?**

***a. La facultad de veto del Presidente de la República. Ideas generales necesarias para la confrontación y análisis de las facultades en estudio.***

A partir de 1997, nuestro País ha vivido en una realidad diferente, al menos en su forma, al registro histórico: el equilibrio de los poderes y el sistema de pesos y contrapesos se convierten en un hecho y dejan de ser sólo declaraciones de principios insertados en nuestro texto constitucional en 1917, así como en diversos procedimientos reformadores posteriores. En el origen, el constituyente buscó en la Constitución de 1917 fortalecer la figura del Presidente de la República por medio del establecimiento de facultades a ser ejercidas por él.

El hecho de que la Cámara de Diputados en 1997 se encontrara con la existencia de una mayoría relativa en lugar de una absoluta por parte del Partido Revolucionario Institucional, se vio reforzado por los procesos electorales federales posteriores, en donde la consuetudinaria mayoría absoluta de un partido no se ha visto de nuevo.

Lo anterior ha causado que una nueva dinámica en las relaciones entre los poderes surja. Esta dinámica implica que la decisión de un poder pueda ser cuestionado por el otro, sin que esto deba significar una parálisis de la vida estatal. No obstante, la parálisis de la estructura de gobierno es probable si el conflicto entre poderes es de fondo, es decir, que implique e involucre cuestiones políticas fundamentales, sin embargo, el diseño constitucional debe estar estructurado de manera tal que las controversias políticas entre los poderes no sean un motivo que genere que el Estado se muestre disfuncional.

El riesgo de esta nueva dinámica es que el hecho supere a la norma. O en otras palabras, que la realidad supere a la ley, aunque esta sea nuestra Ley Fundamental. Las manifestaciones de esta nueva forma, en México, de entender y ejercer el poder se trasladaron a una mayor velocidad a la que las adaptaciones que a nivel constitucional y legal lo estaban haciendo. ¿El riesgo?: la existencia de lagunas, e incluso, conflictos entre las normas. El legislador, que gozaba de más poder ahora, no ha reaccionado de acuerdo a las nuevas realidades del País y cuando lo ha hecho, no ha sido con la contundencia necesaria para evitar que prevalezcan las situaciones de conflictos de normas.

El tema de estudio de este trabajo es una consecuencia de lo anterior. El sistema de pesos y contrapesos se encontró repentinamente con el hecho de que podía ser practicado de una manera real y no sólo discursiva. Un acercamiento, a través de esta nueva realidad, al espíritu del equilibrio de poderes puede ser logrado. Las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, alguna vez absolutas, podían ser equilibradas por nuevas facultades que deben ser establecidas en los textos respectivos y adecuados. El presidencialismo mexicano puede ser, más que nunca, un concepto jurídico, y no solamente político.

Las líneas anteriores se vieron reflejadas en un hecho de trascendencia nacional, sin embargo dicho carácter nacional no fue suficiente para aclarar y resolver completamente la *litis* planteada: en el año 2004, el Ejecutivo Federal promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante identificada como "SCJN"), una controversia constitucional en contra de la resolución de la Cámara de Diputados que rechazó las observaciones (veto) realizadas por el Ejecutivo Federal a sus propias observaciones (modificaciones) hechas al proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2005. Esta situación, a decir del maestro Oscar Nava Escudero, se convirtió en un parteaguas en un contexto en cual la

materia presupuestaria se encontró en un doloroso letargo que produjo un estancamiento en su desarrollo doctrinal<sup>1</sup>.

Con el propósito de comprender el análisis toral realizado en el presente capítulo, es importante explorar los conceptos generales relativos al llamado “veto presidencial”, y así poder confrontarlo con la facultad de modificación que tiene la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos, la cual ha sido explorada ampliamente en el texto de este trabajo, en razón de lo trascendente de su existencia dentro de un sistema presidencialista.

¿Pero qué es el veto? La palabra *veto* significa *censura, oposición o negativa a algo*. La acción de vetar supone *desaprobar, censurar, negar, impedir o prohibir algo*.<sup>2</sup>

Asimismo, la Real Academia Española de la Lengua define el término “veto” como “derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo”<sup>3</sup>.

En el mismo sentido, el maestro Rafael de Pina define el concepto como la “potestad otorgada por la Constitución al Jefe del Estado, en la virtud de la cual puede objetar una ley aprobada por el Congreso de la Unión”<sup>4</sup>.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se enumeran las finalidades del veto, entre las que se encuentran las siguientes<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> Nava Escudero, Oscar, *Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*, Revista Cuestiones Constitucionales, No. 17, Julio-Diciembre 2007, p. 150

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=veto](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=veto)

<sup>4</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, 22ª Edición, Editorial Porrúa, p.p. 496-497

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, p.p. 391-394

- 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 e imposición del Legislativo”;
- c. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Conocer las finalidades del veto permite tener un marco de análisis de las limitantes y restricciones del mismo en el caso de un conflicto derivado de su ejercicio respecto a una decisión del Congreso de la Unión. Además, de que permitiría discernir entre la motivación y la falta de motivación, si fuere el caso, al momento de ejercer esta facultad.

El concepto de “veto” no es ajeno a nuestra legislación, incluso está previsto a nivel constitucional. Históricamente, esta facultad ha sido utilizada, como manifestación del presidencialismo, por el Ejecutivo Federal respecto a actos legislativos del Congreso de la Unión, como institución y como conjunto formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La base constitucional de esta facultad se encuentra en los incisos a, b y c del artículo 72 de la Constitución, el cual se presenta a continuación:

**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 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 esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

En la norma anteriormente transcrita se pueden observar las reglas generales para el ejercicio por parte del Presidente de la República de su facultad de veto. Estas reglas contienen tanto el procedimiento, como las limitaciones a que debe ceñirse el ejercicio de dicha facultad. Más límites a la facultad de veto se prevén en el mismo artículo 72 en su inciso i), primer y segundo párrafos:

**Artículo 72. ...**

*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.*

El conocimiento y comprensión del artículo 72 es de suma importancia en virtud del establecimiento de las condiciones y requisitos para que pueda ser ejercitada la facultad en ella contenida, así como en los casos en los que procede. Con el propósito de que el ejercicio de esta facultad sea constitucionalmente válido es de crucial trascendencia que la autoridad encargada de ello, el Presidente de la República, se ciña a lo expresamente establecido en dicho precepto.

Para tener un mayor panorama de lo anterior, cabe recordar que el sistema constitucional mexicano otorga las bases para tener un Estado de Derecho, el cual concibe al Estado como un poder soberano, aunque no lo considera un poder absoluto, sino como un poder sujeto al derecho y por lo tanto un poder limitado y constreñido por normas jurídicas.<sup>6</sup>

La sujeción de la actividad pública al Estado de Derecho es lo que constituye el principio de legalidad.

De una manera más clara y práctica, el maestro Ignacio Burgoa lo expresaba en sus cátedras: “el principio de legalidad consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite”.

El principio de legalidad, y su observancia, son la base para juzgar y determinar la validez de los actos de la autoridad que los lleve al cabo, por lo que se constituye como un concepto de esencial importancia para el análisis efectuado en este trabajo.

Por tanto, la facultad de veto, su ejercicio y sus alcances deben ser analizados a través del principio de legalidad, ya que la autoridad está sujeta a un régimen de restricciones constitucionales y legales para el ejercicio de sus facultades, entre ellas, la del veto.

Con el propósito de referencia, la constitucionalización del principio de legalidad ha sido lograda de manera expresa en el Estado de Nuevo León, en razón de que en artículo 27 de su norma constitucional estatal se establece lo siguiente:

---

<sup>6</sup> *Sánchez Gutiérrez, Jaime Humberto, El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía en: Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p. 353*

**Artículo 27.** *En el Estado de Nuevo León la libertad del hombre no tiene más límites que la prohibición de la ley. De la ley emanan la autoridad de los que gobiernan y las obligaciones de los gobernados. En consecuencia, el ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones determinadas en las leyes.*

La anterior es la expresión más clara de las limitaciones que la autoridad tiene para el ejercicio de sus atribuciones en el marco de un Estado de Derecho, en donde la idea fundamental es que todos, absolutamente, (gobernados y gobernantes) obedezcan al derecho, se rijan por él.

Los conceptos explorados en este capítulo (veto, principio de legalidad y Estado de Derecho) son necesarios para entender y resolver el surgimiento de conflictos en el marco de las atribuciones conferidas por nuestra Constitución a los Poderes de la Unión, en específico, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Sin la existencia de los conceptos mencionados, más que un surgimiento desmedido de controversias, habría una ausencia de las mismas, en virtud de la falta de regulación que limite el ejercicio del poder público. La autoridad gozaría de un régimen de libertades en el contexto de la inexistencia de un régimen de derecho, por lo que el derecho de controvertir no tendría una razón de existir.

Pero gracias a la existencia de estos conceptos, los conflictos surgen, y tienen que ser resueltos a través del contenido y principios de nuestra Ley Fundamental. Es aquí donde la Constitución se erige como el marco referencial para la solución de conflictos derivados de ella misma, es decir, puede ser considerada, incluso, como la norma que, a través de la observancia de su espíritu y principios, puede reparar cualquier grieta causada por la discrecionalidad de su interpretación.

Es por ello que el tema en estudio por este trabajo, así como la controversia surgida por la existencia de las facultades analizadas y en situación de choque, puede encontrar su solución en el mismo texto constitucional o es mediante la modificación del texto constitucional la forma idónea y única para resolver futuros conflictos. Lo anterior podrá verse en los siguientes subcapítulos.

**b. La Constitución y la distribución de competencias.**

El Estado Mexicano, para su gobierno, basa su actuación en la distribución de competencias, ya sea de manera horizontal (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y vertical (federal, estatal y municipal).

En el tema estudiado en el presente trabajo, el conflicto se deriva en la distribución de competencias que a nivel horizontal existe en el orden federal, particularmente, respecto a las facultades que sobre el Presupuesto de Egresos tienen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es decir, se está ante un conflicto que puede ser definido como un *conflicto ínter orgánico-competencial*, (i) *horizontal por sus participantes* y (ii) *horizontal, de igual manera, por el nivel de orden en el surge y se desarrolla*.

Sin embargo, no solo la situación antes descrita genera la controversia planteada, sino también el hecho de que ciertas competencias son caracterizadas como exclusivas a favor de los poderes, e incluso, en el caso del Poder Legislativo, existen facultades exclusivas tanto a favor de la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores. Por lo que se tiene que una tercera variable, complementando a las dos descritas en el párrafo anterior (participantes –por la división de poderes- y nivel de orden –por el federalismo-), es el hecho de la exclusividad o no exclusividad de la competencia o facultad en estudio.

En virtud de lo anterior, es evidente que la complejidad del sistema de distribución de competencias derivado del federalismo (en el caso de la distribución vertical) y del sistema de división de poderes (en el caso de la distribución horizontal), causa que se presenten situaciones problemáticas entre los poderes, y aún mas cuando dichas situaciones encuentran la tercera variable consistente en que si éstas surgen por el carácter exclusivo o no exclusivo de la facultad en conflicto.

El término “*competencia*” es definido como la “*idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos*”.<sup>7</sup>

La validez de los actos de la autoridad está condicionada a que ésta sea competente, tal como puede observarse en el artículo 16 de nuestra Constitución:

**Artículo 16.** *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Como puede verse, el principio de competencia de la autoridad está consagrado en el precepto anterior, lo cual se muestra la importancia que reviste el concepto en el caso del ejercicio del poder público, aún cuando éste sea entre poderes. En otras palabras, la autoridad sólo puede hacer lo que esté dentro de sus atribuciones. Es decir, ésta es una manifestación del principio de legalidad: es la ley quien determina lo que puede hacer la autoridad, quien no puede extralimitarse en su función.

La división de los poderes públicos genera un reparto de las competencias que el gobierno tiene. En este caso de estudio, la distribución es horizontal, ya que las competencias se reparten y son ejercitadas por órganos del mismo orden de gobierno. Esto se ve reflejado en las entidades federativas con su propia distribución horizontal de competencias entre sus poderes públicos.

La razón del reparto de las competencias entre los poderes públicos federales en nuestro País se basa en la teoría de la división de poderes, como manifestación indispensable de todo Estado Democrático de Derecho. Con el propósito de profundizar en el entendimiento de lo anterior, es necesario recordar que la división de poderes postula dos principios<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> De Pina, Rafael, *Op. Cit.* p. 172.

<sup>8</sup> Celis Quintal, Marco, *El papel del Poder Judicial en el esquema de división de poderes de las entidades federativas*, en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (Coord.), *Las*

- a. El equilibrio entre los poderes que sostiene que ninguno de los órganos detentadores del poder público debe situarse jerárquicamente por encima de los otros, lo que trae como consecuencia lógica que éstos no deben estar subordinados a otro poder es decir, impide que alguno de los poderes tenga preeminencia funcional sobre los otros.
- b. El esquema de frenos y contrapesos que se refiere a una serie variada de mecanismos de control recíproco entre los diversos poderes estatales, a fin de que ninguno de ellos ejerza de manera ilimitada sus funciones.

A partir de estos conceptos, se puede comprender el diseño constitucional del Estado Mexicano, el cual se ha concretado en el texto de la Constitución. En el contenido de la ley fundamental, en su parte orgánica, se puede ver la forma en que el constituyente ha determinado cómo debe funcionar el aparato estatal. Es por ello, que la Constitución puede ser considerada como una fuente distribuidora de competencias, tanto entre órdenes de gobierno como entre poderes públicos con el fin de evitar el abuso de poder entre los órganos de gobierno, así como para fortalecer el federalismo en el caso de los órdenes de gobierno.

En razón de lo anterior, las facultades que tienen a su cargo el Poder Legislativo por una parte, y el Poder Ejecutivo, por la otra, son el fiel reflejo de la constitucionalización de la teoría de la división de poderes.

En México, particularmente, el panorama se torna más complejo, en el caso del Poder Legislativo, debido a su conformación en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Estas cámaras, a su vez, tienen competencias exclusivas que ejercer. Estas competencias, actualizadas a través del ejercicio de las facultades que en el texto constitucional se confieren a cada una de las Cámaras, son las que

se ejercitan por cada una de las Cámaras de manera separada, no sucesivamente, es decir, no hay participación del otro órgano integrador del Poder Legislativo. En resumen, el ejercicio de esta facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha atribución y el asunto no pasa a ser del conocimiento de la otra.

La exclusividad<sup>9</sup> en el ejercicio de la facultad es la característica cuyo entendimiento se convierte en indispensable para el análisis de la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos, así como su situación ante la facultad de veto del Ejecutivo igualmente consagrado en el texto constitucional. Así se tiene que el artículo 74 de la Constitución establece cuáles son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el artículo 75 determina las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Asimismo, el Ejecutivo Federal goza de facultades exclusivas, las cuales se enumeran en el artículo 89 de la Constitución. Sin embargo, su facultad de veto, exclusiva del Ejecutivo por naturaleza, está estatuida en el artículo 72 de la ley fundamental, transcrito anteriormente en el presente trabajo.

La facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados relativa a la modificación del Presupuesto de Egresos se debe principalmente a un accidente histórico no subsanado: la supresión del Senado en la Constitución de 1857.<sup>10</sup>

Posteriormente, en 1867, el Presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un

---

<sup>9</sup> El término "**exclusivo**" es definido por la Real Academia Española de la Lengua de la siguiente manera: Que excluye o tiene fuerza y virtud para excluir /Único, solo, excluyendo a cualquier otro / Privilegio o derecho en virtud del cual una persona o corporación puede hacer algo prohibido a las demás.

<sup>10</sup> Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara, lo cual finalmente sucedió cuando el 13 de noviembre de 1874<sup>11</sup> el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875. Sin embargo, la facultad que el Senado compartía con la Cámara de Diputados respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos no le fue conferida de nueva cuenta, por lo que la Cámara de Diputados se encontró con una facultad exclusiva de manera repentina, lo cual no era común a la luz del constitucionalismo. Respecto a esto, el maestro Emilio Rabasa sostenía lo siguiente:

*Este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones del Continente...*<sup>12</sup>

Por tanto, la complejidad del tema de este trabajo no solo radica en la distribución de competencias o en la interpretación de la letra del texto constitucional o la

---

<sup>11</sup> La restauración del Senado se dio mediante decreto de reforma constitucional promulgado por el Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada de fecha 13 de noviembre de 1874 en donde uno de los artículos reformados es el artículo 51 en el siguiente sentido:

*Artículo 51. El Poder Legislativo de la Nación, se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*

*Asimismo, la devolución al Senado de la atribución para ser parte del proceso de aprobación presupuestaria ya no fue prevista en este Decreto de Reformas, por lo que esta atribución quedó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en el tenor siguiente:*

*Artículo 72. El Congreso tiene facultad: ..*

...

*A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

...

*VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel. ...*

<sup>12</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6ª Edición, Porrúa, p. 161

inobservancia del principio de legalidad, sino también en cuestiones de carácter histórico ocurridas en el siglo antepasado, lo cual demuestra la falta de reacción del legislador mexicano ante la realidad que afecta directamente el funcionamiento de los poderes.

Los conceptos anteriormente analizados, así como las razones históricas anteriormente expuestas, tienen una repercusión de fondo en el ejercicio del poder público por parte de los órganos estatales. Esta especie de motivos ha dado lugar a la aparición de conflictos como el planteado por el Ejecutivo Federal, en el año 2004, respecto a su facultad de hacer observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos expedido por la Cámara de Diputados.

Aún así, a pesar de los accidentes y olvidos históricos, la interpretación de la Constitución, y demás circunstancias atribuibles a una supuesta oscuridad de la ley fundamental, la respuesta a los conflictos se encuentra en nuestra Constitución o puede incluirse en ella, lo cual se podrá ver en el siguiente subcapítulo.

***c. Análisis y confrontación de la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos y la facultad de veto del Ejecutivo respecto a las modificaciones al mismo.***

En el desarrollo de este trabajo se ha explorado la regulación relativa a la facultad que de manera exclusiva tiene la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos. De igual manera, se ha caracterizado cada uno de los conceptos y principios que sirven como base teórica para realizar el análisis puntual de esta facultad confrontada con la facultad de veto que tiene el Ejecutivo Federal e, incluso, se ha profundizado en las causas históricas que han originado la controversia surgida en el contexto de ambas facultades.

Si bien es cierto el tema planteado en el presente trabajo fue objeto de la controversia constitucional 109/2004, cuya resolución por la SCJN fue publicada en fecha 24 de octubre de 2005, también es cierto que dicho estudio del asunto fue producto de un conflicto de poder mas que jurídico, ya que como se ha planteado en este estudio, el texto constitucional, ya sea mediante su texto actual, o mediante la interpretación del mismo, otorga los mecanismos suficientes y adecuados para no permitir el surgimiento de conflictos relativos a nuestro tema. Incluso, mediante ciertas adiciones la Constitución puede verse fortalecida en el tema en estudio.

Asimismo, mas grave aún, es que a partir de la resolución de la SCJN los preceptos constitucionales correspondientes permanecieron y permanecen estáticos<sup>13</sup>, lo cual refuerza una de las posiciones de argumentación de la presente tesina. Asimismo, en la resolución en cuestión no se estudia el tema del principio de legalidad, así como no se observa el principio de exhaustividad consagrado el artículo 17 de nuestra Constitución:

---

<sup>13</sup> *Sobre el particular se tiene la conclusión del ministro Genaro Góngora Pimentel en su voto particular respecto a que “no se resolvió la litis en su integridad, postergando problemas jurídicos actuales que se debieron haber resuelto y que pueden generar nuevos y graves conflictos constitucionales”.*

**Artículo 17. ...**

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.*

De hecho, la resolución de la SCJN de la controversia constitucional 109/2004 fue resuelta de manera dividida, mereciendo, así, la emisión de un voto particular por parte del ministro Genaro Góngora Pimentel, así como de diversos votos de adhesión al voto minoritario, en donde se argumenta de manera tal que se demuestra que el tema es polémico, y con mayor razón debió haberse estudiado de manera mas exhaustiva por el máximo tribunal del País.

Por ello, es el interés de este trabajo, como se ha manifestado en su parte introductoria, realizar un análisis y buscar y proponer la solución del conflicto surgido, a través de la propuesta de soluciones derivadas de la exploración de todos los puntos en disputa y disputables. Para esto, se analizará en el presente subcapítulo el estado de la regulación constitucional al respecto, así como se confrontarán los preceptos a fin demostrar que la solución puede ser encontrada e/o incluida en la propia Constitución, por lo que bajo estas consideraciones, la resolución de la SCJN a la controversia constitucional 109/2004 es insuficiente para provocar la reingeniería que los preceptos constitucionales involucrados requerirían para evitar un futuro conflictivo derivado de una convivencia incompatible entre las facultades.

A fin de proponer estas soluciones es necesario estudiar de manera puntual las facultades y conceptos relacionados al tema en estudio.

Para iniciar el estudio mencionado, es indispensable abstraer los elementos de los preceptos constitucionales implicados: el artículo 74 fracción IV y el artículo 72 incisos a, b y c.

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

....

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

Del artículo anterior, origen de la discusión de la presente tesina, se desprenden los siguientes elementos a ser tomados en consideración:

- a. Existencia de una facultad de carácter exclusivo que sólo puede ser ejercitada por la Cámara de Diputados como parte de sus atribuciones (competencia).
- b. Esta facultad exclusiva se agota, una vez ejercitada, en la Cámara de Diputados, sin que tenga un carácter sucesivo, es decir, que deba ser revisada por la Cámara de Senadores.
- c. La facultad exclusiva que la Cámara de Diputados tiene en materia presupuestaria consiste en la aprobación, examen, discusión y modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos.

Por su parte, el artículo 72 constitucional establece la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a proyectos de ley o decreto del Poder Legislativo. Para hacer la abstracción de cada uno de los elementos esenciales y necesarios para el análisis del tema de estudio, es importante transcribir de nuevo el artículo 72, para realizar, a través de énfasis en ciertas ideas, el ejercicio antes mencionado.

**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 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 esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

De este artículo, la base constitucional de la facultad de veto del Ejecutivo Federal, se desprenden elementos que son cruciales para entender la parte total del tema de estudio. Este artículo, cómo puede observarse, mas que establecer un principio determina un procedimiento.

Los elementos a considerar son los siguientes:

- a. Se establece que si una resolución no es exclusiva de alguna de las Cámaras deberá ser, entonces, discutida tanto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- b. De igual manera, en el inciso a) del artículo 72 se posibilita que el Ejecutivo Federal vete la resolución de las Cámaras.
- c. El texto del artículo 72 prevé que para que un proyecto sea remitido al Ejecutivo Federal debe haber pasado, previamente, por la Cámara revisora. Una vez remitido el proyecto, el Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones.
- d. Habrá consentimiento del Ejecutivo Federal respecto al contenido del proyecto si en el término de diez útiles no lo devuelve con observaciones a la Cámara de origen.
- e. De igual manera, si hubiesen observaciones, el proyecto deberá ser devuelto a la Cámara de origen.

De la abstracción de los elementos que conforman el artículo 72 incisos a, b y c, y e interpretando estrictamente la letra constitucional, se puede observar que cuando no hay ejercicio de una facultad exclusiva de alguna de las Cámaras, entonces todo proyecto de ley o decreto deberá ser discutido por las dos cámaras (los términos “de origen” y “revisora” son indistintos a las Cámaras, ya que cada una de ellas pueden actuar con ambos caracteres). De igual modo, se observa que en el procedimiento establecido en este artículo siempre se hace la distinción

Cámara de origen y Cámara revisora, por lo que para que al Ejecutivo Federal le sea remitido todo proyecto éste debió haber sido discutido por ambas cámaras.

Además, en caso de que haya ejercicio de la facultad de veto (observaciones), el proyecto con observaciones deberá ser enviado a la Cámara de origen, lo cual demuestra que para que haya participación de ambas cámaras, la materia del proyecto de ley o decreto no debe ser materia de una facultad exclusiva. Por ello, en el contexto de este artículo, la posibilidad de que el Ejecutivo Federal vete un proyecto surge cuando éste ha sido examinado por ambas cámaras. Esto no sería posible, conforme a la letra constitucional, en el caso de proyectos de ley o decreto que emanen de alguna de las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Por otra parte, el mismo artículo 72 en su inciso j) establece expresamente la imposibilidad de hacer observaciones a ciertos actos de las cámaras:

**Artículo 72. ...**

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

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

La norma anterior enuncia ciertos casos de prohibición expresa para el Ejecutivo de hacer observaciones al acto. De esto se desprende que la imposibilidad de hacer observaciones es en razón de: (i) una prohibición expresa y/o (ii) exclusividad en el ejercicio de la facultad que dio origen al proyecto de ley o decreto.

En los términos de este estudio, cabe señalar que la exclusividad es el concepto que limita el ejercicio de la facultad de veto por parte del Ejecutivo Federal. Para reforzar este argumento es útil conocer la siguiente tesis aislada:

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Página: 921

Tesis: P. XXVIII/2005

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

**DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).**

El ejercicio del derecho de veto conferido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de limitarse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo local e inclusive propiciarían enfrentamientos innecesarios entre poderes. En efecto, este principio de la no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza, deriva de diversas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, como en el caso de las facultades propias del órgano legislativo. Así, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco prohíbe el ejercicio del derecho de veto cuando el Congreso local ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; cuando declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos; cuando hayan sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Federal, a la del Estado, a la Ley Orgánica citada y a su Reglamento interno, y tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. (Énfasis añadido)

*Controversia constitucional 52/2004. Poder Legislativo del Estado de Tabasco. 23 de mayo de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura García Velasco.*

*El Tribunal Pleno, el cinco de julio en curso, aprobó, con el número XXVIII/2005, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de julio de dos mil cinco.*

La trascendencia de la anterior tesis aislada es el reconocimiento que hace el pleno de la SCJN del carácter limitado de la facultad de veto del representante del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, lo cual, por analogía, se puede aplicar, al Ejecutivo Federal.

Así, se tiene que el ejercicio de la facultad exclusiva de modificación por parte de la Cámara de Diputados observa de manera completa lo establecido en la Constitución. De igual manera, para ejercitar su facultad de veto respecto a proyectos de ley o decreto de alguna de las cámaras del Poder Legislativo, el Ejecutivo Federal debe ceñirse a lo expresamente estatuido en la Ley Fundamental. Es decir, el veto es un poder limitado y sujeto a las reglas constitucionales.

Las reglas respecto a la modificación del Presupuesto de Egresos son mucho menos rígidas que aquellas relativas al veto, lo cual causa que la observancia estricta del procedimiento detallado en el artículo 72 es la única manera en la que el acto de vetar puede ser constitucionalmente válido. Si al momento de querer hacer observaciones el Ejecutivo Federal no cumple estrictamente con el procedimiento y no considera las salvedades que en este sentido existen, entonces surge una situación de invalidez del acto, contraviniendo, incluso, la Constitución.

Ante esto, cabe recordar que el Ejecutivo Federal sólo puede hacer lo que le está permitido por la ley (principio de legalidad de la actuación pública), es decir, en el caso del procedimiento para hacer observaciones, el ejecutivo Federal se debe ceñir estricta y rígidamente al procedimiento del artículo 72. La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, cuyo procedimiento está previsto en la Ley<sup>14</sup> y en el Acuerdo.

Por tanto, la Cámara de Diputados goza de una mayor libertad en el ejercicio de su facultad exclusiva de modificar el Presupuesto de Egresos; en cambio, el Ejecutivo Federal está restringido por un procedimiento muy estricto para hacer observaciones. Aún más, en el caso de observaciones a un Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal se encuentra ante una situación de indefensión, al no poder hacer las observaciones que estimaría pertinente. Esto demuestra que la facultad exclusiva de la que goza la Cámara de Diputados puede convertirse en un instrumento muy útil para contrarrestar un Poder Ejecutivo que todavía goza del beneficio de un sistema político con tintes presidencialistas, por lo que la facultad en comento a favor de la Cámara de Diputados coadyuva en reforzar el sistema de división de poderes y de sus dos principios: el equilibrio de poderes y el sistema de pesos y contrapesos.

Ahora bien, el parámetro de responsabilidad de la Cámara de Diputados, en razón de los argumentos anteriores, aumenta y se vuelve mas grave respecto a la posibilidad de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo Federal, asimismo, esto conlleva que debe haber un rediseño a fin de hacer ambas facultades viables respecto a la convivencia entre ellas.

En el sentido de este trabajo, la responsabilidad de la Cámara de Diputados en este tenor es mayor, debido a que una vez modificado el Presupuesto de Egresos no podría ser objeto de observaciones del Ejecutivo Federal, por lo que el proyecto

---

<sup>14</sup> *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ordenamiento que ha sido ya estudiado en este trabajo.*

modificado por la Cámara de Diputados es el documento que sería publicado y sería vinculante durante todo el año de aplicación correspondiente. Es decir, la Cámara de Diputados habría de basar su modificación en la idea de que no hay posibilidad de error que pueda ser subsanado. Es por ello que resulta crucial hallar las soluciones a fin de provocar la compatibilidad entre las facultades antagonistas.

En virtud de lo anterior, es necesario considerar las limitaciones que tiene la Cámara de Diputados al modificar el Presupuesto de Egresos con el propósito de tener un Presupuesto de Egresos eficiente, y sobre todo, que el ejercicio de la facultad no enmiende completamente el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal y que traiga como consecuencia un documento sustancialmente diferente. Lo anterior provocaría que hubiera un abuso en el ejercicio de la facultad de modificación, lo cual la haría inviable, además de que se invadiría la esfera de competencia exclusiva del Ejecutivo Federal relativa a la facultad y obligación de presentar, anualmente, la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la cual aquél goza, como se muestra a continuación:

**Artículo 74. ...**

*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.*

Es importante, por tanto, que la Cámara de Diputados no abuse de su facultad a fin de no quebrantar la división de poderes. Es por esto, que la Cámara de Diputados más que limitaciones cuantitativas, debe estar sujeta a limitaciones cualitativas con el propósito de que las modificaciones al Presupuesto de Egresos no sean arbitrarias y respondan a ciertos lineamientos, constitucionales, legales, económicos y financieros. Al ceñirse a estos lineamientos y evitar la

extralimitación, las modificaciones al Presupuesto de Egresos serían válidas, aceptables, eficaces y eficientes.

Las modificaciones que la Cámara de Diputados haga en el proyecto de Presupuesto de Egresos significan una gran responsabilidad de este órgano legislativo respecto al equilibrio y respeto que debe haber entre los Poderes de la Unión.

Como se ha dicho anteriormente, más que una limitación cuantitativa, es decir, que establezca restricciones respecto al número de partidas reducidas y el porcentaje de reducción, se requiere que haya limitaciones cualitativas al ejercicio de esta facultad. Estas limitaciones son impuestas por el contenido mismo de la Constitución, ya que nuestra ley fundamental contiene un sistema de correlaciones de preceptos que hace poco común que haya algún artículo constitucional con vida independiente a los demás artículos, y fuere así, la misma Constitución otorga la solución para subsanar sus propias lagunas: un procedimiento reformador. Las limitaciones son las siguientes:

La primera limitación se puede encontrar en el capítulo de derecho económico de la Constitución, particularmente, en el artículo 26, el cual tiene su esencia en los dos primeros párrafos:

**Artículo 26.**

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

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan*

*nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal....*

Asimismo, el cuarto párrafo de este artículo da la posibilidad de que la Cámara de Diputados participe en la planeación democrática:

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

Los principios de este artículo 26 son detallados y encaminados a través del Plan Nacional de Desarrollo que cada seis años debe emitirse por parte de cada Ejecutivo Federal entrante.

Las características de este sistema, las cuales debe procurar el Estado, son las siguientes<sup>15</sup>:

1. Solidez,
2. Dinamismo,
3. Permanencia y equidad al crecimiento de la economía,
4. Independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Asimismo, mediante su cuarto párrafo, el artículo 26, se faculta al Congreso de la Unión, y por tanto a la Cámara de Diputados, para participar en esa la planeación democrática de la Nación.

Por tanto, para que la Cámara de Diputados ejerza sus facultades en materia económica de manera válida se tiene que ceñir a los principios establecidos en el artículo 26 de la Constitución, ya que el Presupuesto de Egresos es una manifestación del sistema de planeación democrática, por lo que las

---

<sup>15</sup> *Avendaño López, Raúl, Comentarios a las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, 2004, p.p. 274-275.*

modificaciones de la Cámara de Diputados al documento de gastos deben procurar la solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, así como la independencia y democratización.

La misma Constitución establece los lineamientos para planear el desarrollo nacional, los cuales, a su vez, se erigen como las limitantes a la facultad de modificación que tiene la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos. Luego, la Cámara de Diputados en conjunto con el Ejecutivo Federal, al participar en la planeación democrática de la Nación, reflejan el anhelo constitucional del Estado como rector de la economía<sup>16</sup>.

La segunda limitación a la facultad modificatoria de la Cámara de Diputados es la teoría de la división de los poderes públicos. Por medio de este principio existe otra limitante a la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos. Como se ha mencionado anteriormente, la misma Cámara de Diputados debe procurar que sus modificaciones al Presupuesto de Egresos, si las hubiere, sean suficientes para lograr el objetivo determinado por el motivo de su actuación, por lo que no debe cambiar de manera sustancial el Presupuesto de Egresos, a fin de evitar conflictos con el Poder Ejecutivo.

En caso de que haya una modificación sustancial del Presupuesto de Egresos habría una invasión a una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal que es la facultad para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que la Cámara de Diputados tomaría para sí, *de facto*, la facultad de presentar un Presupuesto de Egresos prácticamente de su

---

<sup>16</sup> **Artículo 25.** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

propia autoría. Esta situación sería una violación flagrante a la Constitución, ya que la misma Constitución establece claramente la independencia y división de los poderes, lo cual implica que hay una distribución de competencias específicas:

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

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

Una vez más, se demuestra que la Constitución da o puede dar la respuesta para hacer funcional el ejercicio de las facultades que tienen los poderes públicos. Son los mismos principios constitucionales los que, mediante su observancia, determinan las limitaciones al ejercicio de la actividad pública.

La tercera limitación surge en razón de la función misma del Poder Ejecutivo: ser ejecutor de las leyes.

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

A partir de esta idea, es claro que el Ejecutivo Federal, a fin de llevar al cabo su función natural, se debe allegar de los medios técnicos especializados necesarios para cumplir con sus objetivos. Es decir, es el Poder Ejecutivo quien cuenta con los recursos materiales y humanos indispensables para planear, programar y presupuestar.

Esto debe ser reconocido por la Cámara de Diputados al momento de evaluar los alcances de sus modificaciones, debido a que es evidente que no cuenta con los recursos en la medida con que si cuenta el Ejecutivo Federal para planear, programar y presupuestar. Y es en este caso específico el Ejecutivo Federal el ejecutor del Presupuesto de Egresos.

La Constitución estatuye que es el Poder Ejecutivo el encargado de hacer efectiva la legislación, por lo que, por naturaleza, tiene las ramificaciones necesarias para lograrlo. La Cámara de Diputados no tiene la misma capacidad técnica para planear, programar y presupuestar. Por tanto, el órgano legislativo deberá tener en consideración sus limitaciones naturales en razón de las características propias de su función, siendo estas limitaciones, de igual manera, provocadas por los principios constitucionales. Se debe considerar, entonces, a la Constitución como una fuente reparadora de conflictos entre poderes.

Las limitaciones analizadas previamente, de naturaleza cualitativa, provocan que el ejercicio de la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados no sea arbitrario ni trascienda los principios constitucionales,

Es la misma Constitución, como se ha sostenido durante el desarrollo de este trabajo, la que da las respuestas a los cuestionamientos surgidos por el conflicto. La limitación al ejercicio de la facultad en estudio se encuentra en el mismo espíritu de los principios constitucionales. Entonces, no resultaría necesario estrictamente que la limitación a la facultad de la Cámara de Diputados sea a través del ejercicio de la facultad de veto por parte del Ejecutivo Federal en virtud de que si se aceptara esta situación entonces se estaría provocando que año con año exista el riesgo de un conflicto entre poderes.

**d. La Cámara de Diputados como verdadero contrapeso al poder del Ejecutivo Federal: ¿Es necesaria una reforma constitucional en relación a la modificación del Presupuesto de Egresos?**

No obstante la posición defendida en este trabajo relativa al hecho de que es la misma Constitución, mediante sus principios, la que prevé la respuesta a cualquier conflicto que pudiera surgir entre dos o más poderes públicos, es indispensable, para evitar controversias futuras, dar una mayor claridad a la norma constitucional en los preceptos involucrados, por lo que en este subcapítulo se proponen ciertas reformas constitucionales encaminadas a lograr dicha claridad.

Las reformas constitucionales propuestas que tienen incidencia directa sobre nuestro tema de estudio recaen en el artículo 72 de la Constitución, así como en el artículo 89 del mismo ordenamiento.

La primera reforma constitucional que se pone a consideración es la siguiente, cuya adición se resalta en **negritas**:

***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.*

...

***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, **asimismo tampoco podrá hacer observaciones cuando se trate del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación o cuando la Cámara de Diputados o Senadores ejerzan alguna de sus facultades exclusivas establecidas en esta Constitución.***

***En el caso del decreto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones, cuando de manera motivada, fundada y mencionando de manera clara los criterios económicos y financieros pertinentes, considere que las modificaciones, en su caso, del Presupuesto de Egresos realizadas por la Cámara de Diputados hayan hecho inaplicable e inviable el mismo.***

***Las observaciones serán enviadas a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal para que en un plazo no mayor a 15 días útiles sean estudiadas y discutidas, y para cuya aprobación deberán ser votadas por al menos la mitad mas uno del total de los miembros presentes al momento de la votación, requiriéndose para ello la asistencia de al menos las dos terceras partes de la totalidad de los legisladores. Cuando así fuere, el proyecto de Presupuesto de Egresos será regresado al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación correspondiente. Si las observaciones fueran rechazadas, el proyecto de Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados deberá ser promulgado y publicado por el Ejecutivo Federal.***

***En caso de que en el término de 15 días útiles establecido en el párrafo anterior, no se reuniera el quórum establecido para estudiar, discutir y aprobar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal respecto a las modificaciones al Presupuesto de Egresos, aquellas se entenderán como consentidas por la Cámara de Diputados, por lo que se procederá a la promulgación y publicación del Ejecutivo Federal del proyecto original de Presupuesto de Egresos.***

***La publicación del Presupuesto de Egresos deberá hacerse antes del 31 de diciembre del año anterior al de su aplicación y ejecución.***

Asimismo, y en respeto al carácter sistemático de la Constitución se propone la adición de un párrafo al artículo 89 de la Constitución el cual se resalta con **negritas**:

***Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

....

***El Presidente no podrá hacer observaciones a proyectos de decretos o leyes que expida la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores en ejercicio de sus facultades exclusivas en términos del artículo 72 de esta Constitución. No obstante lo anterior, sí podría hacerlo, exclusivamente, en el caso establecido en el párrafo segundo del inciso J del artículo 72 de esta Constitución.***

Las anteriores reformas constitucionales propuestas, producto de la argumentación presentada en los capítulos y subcapítulos de este trabajo, puede hacer compatible y viable la existencia del veto y la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos, minimizando, así, el riesgo de conflictos entre los poderes. A través de las anteriores adiciones se lograría de mejor manera el sistema de pesos y contrapesos al acotar la tendencia presidencialista del sistema político mexicano y a la vez poner límites aun más claros a la Cámara de Diputados respecto a la facultad de modificación al Presupuesto de Egresos de la que goza.

Por último, y no menos importante, se debe reforzar en la Constitución el concepto “principio de legalidad” a fin de manifestar expresamente la sujeción al derecho a la que la función pública está sometida y evitar la interpretación arbitraria de los preceptos constitucionales. Con la constitucionalización expresa de dicha idea se provocará una mayor conciencia en la autoridad respecto a la naturaleza de su función y sus limitaciones. Por ello, se propone retomar el concepto plasmado en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León a fin de poder adicionar una idea igual o similar en la Constitución.

Esta adición recaería en el artículo 16 constitucional (en **negritas** la propuesta de adición):

***Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

***El ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones determinadas específicamente en esta Constitución y las leyes.***

...

Con estas reformas, se puede considerar que la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos perteneciente a la Cámara de Diputados estaría salvaguardada por los mismos principios constitucionales, así como se lograría que la facultad de hacer observaciones por parte del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos fuera posible, aunque limitada en los términos de las reformas planteadas. Así, la convivencia entre los poderes en relación al tema estudiado sería una realidad, haciendo compatibles una y otra facultad, superándose, de esta forma, cualquier contingencia latente e/o inminente.

## **1. Propuestas y conclusiones.**

El tema que se ha estudiado a través de este trabajo es de suma importancia para la vida del Estado Mexicano. En los recursos que el Ejecutivo Federal pueda tener para ejecutar todas sus facultades y aplicar todos sus programas reside la viabilidad de las políticas públicas y de Estado con las cuales México debe contar.

El dinero es el que hace que un gobierno tenga una fortaleza. Para el funcionamiento de los programas que el gobierno diseña y ejecuta, se requiere de dos condiciones: (i) la voluntad política y (ii) la disponibilidad de recursos suficientes.

La primera condición es producto de elementos extralegales, ya que implica el factor de la negociación política. A pesar de esto, esta primera condición es importante debido a que es lo que representa la legitimidad en la actuación del gobierno. En segundo término es importante, asimismo, el hecho que el gobierno tenga los recursos para aplicar sus programas. Sin embargo a esta condición debe agregarse el elemento de la suficiencia en los recursos. El hecho de tener recursos no es lo importante, sino que estos sean suficientes para cumplir con los extremos de un programa o política gubernamental, así como estén destinados y programados de manera correcta.

La segunda condición tiene una amplia participación por parte de dos de los poderes de la Unión. Entonces, aquí tiene presencia el Derecho, a través de la regulación que rige todo el proceso presupuestario en nuestro País. El tema financiero-presupuestario en cualquier organización es de vital importancia, ya que de este depende la viabilidad a largo plazo de la organización en cuestión. De esto no es ajeno el Estado como organización política. El Estado requiere de recursos para funcionar. Sin embargo, estos recursos son manejados y administrados de una forma en la que el factor humano está involucrado completamente. Es aquí en

donde radica el carácter de riesgo que el tema del presupuesto y las finanzas públicas traen consigo.

El asunto del dinero público debe estar regulado, ya que la naturaleza de éste requiere de una vigilancia celosa y estricta por parte de la sociedad y los demás poderes institucionales del Estado. Los recursos que el Estado recaudará son objeto de un intenso debate, año con año, tanto en la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, así como el dinero que se va a gastar el cual se debate en la primera. La esencia del tema del dinero es polémica en sí.

Como una etapa posterior al cumplimiento de la condición consistente en captar el dinero, sigue el cómo y en qué gastar el dinero que se tiene en el erario. Aquí surge la verdadera discusión en el seno de la sociedad y entre los poderes. Un Ejecutivo Federal con recursos ilimitados y con plena libertad para gastarlos provocaría un estado de autoritarismo y oscuridad muy difícil de sobrellevar por un Estado que aspira a tener un lugar preponderante en el foro de las naciones del mundo.

Ante esto, y producto del desarrollo del presente trabajo, se expresan lo que son las conclusiones y/o propuestas del mismo, las cuales han surgido como una consecuencia lógica del planteamiento del problema expuesto en el capítulo introductorio de este trabajo. A continuación, las conclusiones y/o propuestas se presentan con el fin aportar, por medio del foro académico pero con la aspiración de tener aplicación efectiva, soluciones, ideas y sugerencias para poder lograr que los recursos públicos sean objeto de un control férreo, a través de los mecanismos constitucionales que están establecidos, sin que el control mencionado sea un obstáculo para el funcionamiento del Estado. Asimismo, es de suma importancia que, como se verá mas adelante en nuestras conclusiones, el control del gasto del dinero público sea potestad de un poder ajeno al Poder Ejecutivo, en el caso mexicano, del Poder Legislativo.

En consecuencia, los puntos que a consideración del autor, ya sea como propuesta o como conclusión, deben ser evaluados y considerados a fin de fortalecer el tema presupuestario de México dando viabilidad y funcionalidad a nuestro País, son los siguientes:

**PRIMERO.** La complejidad del tratamiento que el Poder Legislativo da al tema presupuestario, en donde los ingresos son objeto del examen de las dos Cámaras, y el gasto es un tema de discusión y decisión sólo en el seno de la Cámara de Diputados. Esta situación, que como se ha estudiado es producto de un error en el siglo XIX y un olvido del Poder Legislativo del siglo XX, debe ser subsanada a través del Poder Legislativo mexicano. Por ello, se propone que el regreso de las facultades sobre el Presupuesto de Egresos a la Cámara de Senadores, para que sea ejercida conjuntamente con la Cámara de Diputados, dando, así una mayor consistencia al procedimiento presupuestario. Simplemente hay que recordar que son las entidades federativas los sujetos de mayor interés en el tema del Presupuesto de Egresos, debido a la existencia de las partidas federales que son entregadas a cada una ellas con el propósito de que afronten gastos diversos. Es decir, son partidas que para ser entregadas necesitan ser aprobadas por la Cámara de Diputados solamente, como representante de la soberanía popular, pero en lo cual no participa el representante del federalismo mexicano, que es la Cámara de Senadores.

**SEGUNDO.** Al quedar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examen, la discusión, la aprobación y la modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos, ésta adquiere una posición de gran fuerza política dentro del tema de aprobación del destino del dinero público. Esto hace que la responsabilidad de la Cámara de Diputados haya aumentado de manera exponencial al colocarse como un controlador de la actividad del Poder Ejecutivo Federal. Esto debe provocar que haya una regulación clara y efectiva de esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ya que se ha demostrado a lo largo de este trabajo que el ejercicio

responsable de esta facultad puede ser una herramienta efectiva para hacer un contrapeso al Ejecutivo Federal, lográndose así que los pesos y contrapesos que caracterizan a los Estado democráticos modernos sean una realidad.

**TERCERO.** Los nuevos tiempos políticos que vive nuestro País generan un contexto viable para que la facultad en estudio pueda ser un factor de discusión nacional año con año llevado al cabo de manera responsable. Hoy se han superado los tiempos en los que el trámite por el que pasaba el proyecto del Presupuesto de Egresos era una simple etapa que, por ley, debía agotarse, en razón de que la aprobación del mismo era un mandato del Presidente de la República en ejercicio de sus facultades metaconstitucionales. Ahora, desde 1997 en donde la Cámara de Diputados dejó de ser de un solo partido, el ejercicio de la facultad exclusiva en cuestión puede ser objeto de una discusión sana y tener una aplicación efectiva fin de que el proyecto de Presupuesto de Egresos haya pasado por un examen profundo y, por tanto, sea un Presupuesto de Egresos que esté revestido de legitimidad.

**CUARTO.** No obstante, el simple enunciado de la facultad en la Constitución, así como en la legislación secundaria, no es suficiente para que ésta sea ejercitada de manera efectiva. Es indudable que la Constitución en su artículo 74 fracción IV ha establecido una facultad que puede llegar a ser muy importante para el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos al cual todo Estado moderno debe aspirar. La Constitución, por su propia naturaleza, ha cumplido al contener en su texto una facultad tan trascendente. A pesar de esto, es la legislación secundaria la que no cumple con los extremos de regular de una manera más específica, equilibrada y diversa en sus hipótesis normativas. La Ley es ambigua y poco enfocada al ejercicio de la facultad de la Cámara de Diputados en el tema presupuestario, pero donde su alcance puede verse cuestionado es en la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos. Esta facultad, la cual es producto de una reforma constitucional muy trascendente, es regulada de una manera muy sucinta y superficial. No prevé

hipótesis que pudieren obstaculizar el procedimiento, así como o establece reglas para ejercer la facultad de modificación. Esto puede traer que, por falta de regulación, el ejercicio de la facultad de modificación pueda ser anárquica o, incluso, letra muerta. Por tanto, es necesario que la Ley sea consistente con la trascendencia de la facultad de modificación, a través de que sus postulados, respondan al carácter grave que una facultad de esa especie tiene por naturaleza, ya que su ejercicio responsable, carente de arbitrariedad y discrecionalidad puede hacer que esta facultad se un medio de control legislativo.

**QUINTO.** Es por estas razones que la legislación secundaria debe ser fortalecida. La Ley debe establecer un procedimiento más claro para poder ejercer la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos. Esto con el fin de que no haya un abuso por parte de la Cámara de Diputados de esta facultad, además que serviría para otorgar certeza jurídica a uno de los procedimientos que inciden de una manera directa y esencial en uno de los asuntos públicos de mayor importancia en la vida del Estado: el dinero.

**SEXTO.** Pero más trascendente es que la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados y la facultad de veto del Poder Ejecutivo Federal sean efectivamente compatibles con el propósito de que se evite la actualización de riesgos, tales como, parálisis legislativa, no publicación del Presupuesto de Egresos, entre otros. Por ello, es crucial, que sea la Constitución el primer ordenamiento al que le sean adicionadas las provisiones necesarias para que ambas facultades convivan y sean funcionales.

**SÉPTIMO.** Para lograr lo anterior, se considera necesario que se reforme la Constitución en la forma propuesta en este trabajo con el fin de que el ejercicio de la facultad de modificación no sea absoluta, y esté limitada por la facultad de veto del Presidente de la República, tampoco de una manera absoluta, sino con las modalidades propuesta en las sugerencias de reforma constitucional incluidas en este trabajo de investigación. De esta manera, ambas facultades podrán coexistir

de una manera funcional y útil para la sociedad, sin que una u otra signifiquen un obstáculo para dar consistencia al procedimiento presupuestario.

**OCTAVO.** Es importante, asimismo, que se considere la posibilidad de agregar al 16 constitucional un párrafo que establezca de manera expresa el principio de legalidad de la actuación pública, siguiendo el ejemplo de constituciones estatales como la del Estado de Nuevo León. Esto daría mayor claridad de las limitaciones que los gobernantes al momento de ejercer sus atribuciones, además de que otorgaría mayor seguridad jurídica a los gobernados, así como certidumbre acerca de los asuntos estatales.

**NOVENO.** Con un correcto ejercicio de la facultad de modificación, el sistema presidencialista que ha sido establecido a nivel constitucional puede ser matizado por el poder que puede ser adquirido por el órgano legislativo. Empero, es importante que la facultad de modificación del Presupuesto de Egresos no sea una facultad de ejercicio absoluto e inatacable, ya que esto violentaría la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, ya que es éste quien tiene la capacidad técnica jurídica y humana de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

**DÉCIMO.** El sistema de pesos y contrapesos mexicano puede llegar a ser efectivo cuando facultades de control del poder sean conferidas, constitucionalmente, a un Poder para controlar a otro. La Constitución sirve como el verdadero proyecto de Nación, al detallar los lineamientos generales que debe seguir el gobierno en su quehacer, así como la sociedad en su desarrollo. La Cámara de Diputados necesita de madurez política y preparación técnica a fin de ejercitar estas facultades. El equilibrio de poderes puede ser una realidad con el adecuado ejercicio de esta facultad, el cual deberá convivir con cualquier otra facultad.

**UNDÉCIMO.** En el desarrollo de este trabajo, se ha podido demostrar que ante cualquier conflicto entre preceptos de la Constitución, es esta misma la que contiene la solución a dicho conflicto, ya sea a través de su contenido o a través

de las reformas de las que puede ser objeto, las cuales son posibles gracias a la misma Constitución. La Constitución es un cuerpo integrador de soluciones debido a su sistema de correlaciones. Y es la misma Constitución la que evita que la arbitrariedad y discrecionalidad en el ejercicio de la función pública sean los elementos comunes en la vida del Estado Mexicano.

## Fuentes.

### 1. Bibliográficas.

- a. Avendaño López, Raúl, **Comentarios a las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial SISTA, 2004
- b. Burgoa Orihuela, Ignacio, **Derecho constitucional mexicano**, Editorial Porrúa, 2003.
- c. \_\_\_\_\_, **Las garantías individuales**, Editorial Porrúa, México 2005.
- d. Carbonell, Miguel (Coord.), **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada**, Editorial Porrúa, 2005.
- e. Chapoy Bonifaz., Dolores, **Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero**, Editorial McGraw-Hill, 1997.
- f. De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, **Diccionario de derecho**, 22<sup>a</sup> Edición, Editorial Porrúa
- g. Faya, Jacinto, **Finanzas públicas**, Editorial Porrúa, 2000.
- h. Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, **Control de la administración pública**. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- i. Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (Coord.), **Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- j. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **La nueva**

- legislación en materia presupuestaria**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- k. Gutiérrez, Gerónimo *et. al.*, **El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. Una perspectiva histórica comparada**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.
- l. Mijangos Borja, Ma. De la Luz, **La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98**, Revista Cuestiones Constitucionales, no. 2, 2000, Universidad Nacional Autónoma de México.
- m. Mora Beltrán, Jorge Armando, **Limitaciones a los poderes presupuestarios de la Cámara de Diputados en la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- n. Mora-Donatto, Cecilia, **Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2002.
- o. Nava Escudero, Oscar, **Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos**, Revista Cuestiones Constitucionales, No. 17, 2007.
- p. Priego Álvarez, Freddy, **Introducción al derecho presupuestario**, Editorial Porrúa, México 2004.
- q. Rabasa, Emilio, **La Constitución y la dictadura**, 6ª Edición, Porrúa.
- r. \_\_\_\_\_, **El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1996
- s. Remolina Roqueñi. Felipe, **La adopción de los presupuestos públicos en el esquema constitucional mexicano**, colaboración en Valades, Diego (Coord.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de*

*Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México.

- t. Reyes Tepach, Marcial, **El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación**, Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006.
- u. Rojas Caballero, Ariel, **Las garantías individuales en México**, Editorial Porrúa, México 2002.
- v. Tena Ramírez, Felipe, **Leyes fundamentales de México (1808-2005)**, Editorial Porrúa, 2005.
- w. Valades, Diego (Coord.), **Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- x. Valero, Carlos Norberto, **Instrumentos constitucionales de control legislativo en materia económica**, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2007.

## **2. Hemerográficas.**

- a. Diario Oficial de la Federación.
- b. Revista Quórum Legislativo número 92, Enero-Marzo 2008.
- c. Revista Quórum Legislativo número 93, Abril- Junio 2008.

## **3. Diccionarios y enciclopedias.**

- a. Diccionario Jurídico Mexicano.
- b. Enciclopedia Jurídica Omeba.
- c. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

#### **4. Iniciativas.**

- a. Iniciativa presentada por la Dip. Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de fecha 9 de septiembre de 2003.
- b. Iniciativa que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para unificar egresos e ingresos en una sola ley de fecha 29 de abril de 2003.

#### **5. Direcciones electrónicas.**

- a. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- b. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- c. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- d. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>
- e. <http://debate.iteso.mx/numero02/articulos/gatt-inv.ext.htm>
- f. [www.buscon.rae.es](http://www.buscon.rae.es)