



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL SENADO Y SU PARTICIPACIÓN EN LA APROBACIÓN DEL  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

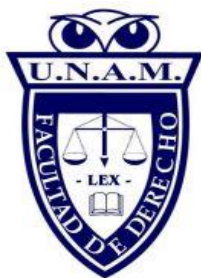
**TESIS PROFESIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ADRIANA LIZBETH SANTILLÁN GARCÍA**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**MTRO. ORLANDO MONTELONGO VALENCIA**



Ciudad Universitaria

2010



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**

Dedico este trabajo muy en especial a mi madre, María Elena García Sandoval, por su infinito amor, sus consejos y su apoyo a lo largo de toda mi vida.

A mi padre, por brindarme la oportunidad de estudiar.

A mi compañero inseparable, Víctor Fernando Morales Perrusquía, por su apoyo y amor incondicional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Derecho y a todos los profesores que en ella imparten clases y transmiten sus conocimientos y experiencia a todos los alumnos. Especialmente a mi asesor Mtro. Orlando Montelongo Valencia por su tiempo y dedicación.

A mis familiares que tuvieron una palabra de apoyo para mí, durante mis estudios.

A la memoria de mi abuelo, Mauro Santillán Borja, quien me dejó muchas enseñanzas.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

### EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

I.- Antecedentes de la Regulación Constitucional del Presupuesto en México.....	1
A) Constitución de 1824.....	2
B) Constitución 1836.....	5
C) Constitución de 1857.....	9
a) Restablecimiento del Senado.....	12
D) Constitución de 1917.....	17
II.- Reformas al artículo 74 fracción IV Constitucional.....	23
A) Reforma del 06 de diciembre de 1977.....	28
B) Reforma del 17 de noviembre de 1982.....	30
C) Reforma de 25 de octubre de 1993.....	30
D) Reforma de 30 de julio de 2004.....	34
E) Reforma de 07 de mayo de 2008.....	36
III.- La adecuación de la legislación federal secundaria derivada de las reformas Constitucionales al artículo 74 fracción IV.....	36
A) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	37
B) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	38

## CAPITULO SEGUNDO

EL PRESUPUESTO.....	44
I.- Definición y Naturaleza Jurídica.....	44
A) Teoría Dualista.....	45
B) Teoría Italiana.....	46

II.- Principios del Presupuesto de Egresos.....	51
A) Universalidad.....	51
B) Unidad.....	52
C) Especialidad.....	53
D) Planificación.....	53
E) Anualidad.....	54
F) Previsión.....	56
G) Periodicidad.....	58
H) Claridad.....	58
I) Publicidad.....	59
J) Exactitud.....	60
K) Exclusividad.....	61
III.- Aprobación del Presupuesto .....	62
A) Etapa de Discusión y Aprobación del Presupuesto.....	63
IV.- Control del Presupuesto.....	67
A) Control administrativo.....	68
B) Control Legislativo o Político.....	69

## **CAPITULO TERCERO**

DERECHO COMPARADO.....	72
A) Alemania.....	72
a) Antecedentes.....	72
b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto.....	76
B) Francia.....	78
a) Antecedentes.....	78
b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto.....	80
C) Estados Unidos.....	84
a) Antecedentes. ....	84
b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto.....	87

D) Argentina.....	90
a) Antecedentes.....	90
b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto.....	91

## **CAPITULO CUARTO**

EL SENADO.....	97
I.- El Senado en el Sistema Federal.....	99
A) Parte del Poder Legislativo .....	102
B) Facultades del senado inherentes a ingresos y egresos.....	105
C) Disposiciones constitucionales que conciben al Senado para la aprobación del presupuesto.....	108
II.- Consecuencias derivadas de la exclusión del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos .....	112
A) Falta de representación de las Entidades .....	112
B) Falta de equilibrio entre los Poderes de la Unión.....	113
III.- La participación del Senado en la aprobación del Presupuesto.....	116
A) La necesaria ampliación del plazo de presentación y aprobación del proyecto de Presupuesto.....	119
B) Ventajas de la participación del Senado en la actualidad.....	123
CONCLUSIONES.....	125

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Hace años México vivía gobernado por un sólo Grupo Parlamentario (PRI) por lo que en la mayoría de decisiones legislativas sobre la creación de leyes y el ejercicio de facultades por parte de los Poderes de la Unión, era operado por un mismo poder, pero ahora la situación es distinta, ya que los poderes están compuestos por representantes de distintos Grupos Parlamentarios que tienen como función velar por los intereses de sus representados, mismos que son ciudadanos o entidades federativas. Una de las facultades que deriva de la Constitución es la de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que en este trabajo se busca identificar la problemática que existe en esta materia, derivado de la facultad exclusiva que se le otorga a una sola de sus cámaras, es decir, a la Cámara de Diputados.

A través de este trabajo se pretende identificar en qué momento de la historia se implanto esta facultad como exclusiva de una sola cámara y analizar las razones de este hecho, asimismo se señalarán las repercusiones e incongruencias jurídicas respecto de la legislación y acciones que de ésta se derivan.

Lo anterior, a través del examen del documento que contempla los gastos anuales y de su legislación complementaria, así como la comparación con otras formas de gobierno que adoptan otros países. Buscando hacer una propuesta que sea viable y nos permita actualizar el proceso presupuestario y su regulación, adecuándolo a las necesidades de la actualidad que vive nuestro país.

Agradezco el apoyo de la Biblioteca de la Facultad de Derecho, por proporcionarme gran cantidad de información para llevar a cabo este trabajo, así mismo a la Biblioteca Central por complementar la información necesaria para este trabajo y por brindar espacios que cuentan con las herramientas necesarias que permiten a los alumnos trabajar dentro de sus instalaciones, facilitando la consulta de la amplia variedad de libros con que cuentan. Finalmente un merecido reconocimiento al apoyo del personal que labora en la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.





## CAPITULO PRIMERO

---

### EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

#### I.- ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO.

Para iniciar, presentaremos las distintas constituciones, que en algún momento, estuvieron vigentes en el México Independiente, la división de poderes y la forma de gobierno que se adoptó en cada una de ellas.

La división de poderes se adoptó para evitar el abuso de poder, dividiendo su ejercicio y con la finalidad de asegurar la libertad de los ciudadanos. Esto no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan el poder y tampoco significa una arbitraria división del trabajo. Al contrario, en un régimen presidencial, la separación de poderes requiere de la colaboración de éstos, en la realización de las distintas funciones del Estado. Al respecto proclamaba “Montesquieu en el sentido de que: todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.<sup>1</sup>

En efecto, frente a la clásica teoría de la división de poderes, se levanta el postulado de la necesaria coordinación de funciones, que llevado a la realidad

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, Poder Legislativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2004. p. 129

práctica de la nueva política mexicana, habrá de ser condición, no sólo de la estabilidad gubernamental, sino también de su eficacia.

En este orden de ideas, se identificara la evolución, diferencias y características que llevaron a la inclusión de la facultad de fijación de los gastos, contemplando dentro de esta facultad la participación del Senado y la Cámara de Diputados que representan al poder Legislativo y que toman parte en el tema presupuestario.

Además de identificar la función de las cámaras para fijar los ingresos y gastos, se conseguirá observa el avance o retroceso que ha tenido esta función de aprobación de los gastos y las condiciones en las que se ha regulado está facultad. Se pretende localizar el origen de esta facultad y explicando el papel que juega el Congreso General en esta cuestión. Específicamente la figura del Senado como representante de las entidades en el Sistema Federal.

Lo anterior con la finalidad de proponer una solución que procure un verdadero equilibrio legislativo y una adecuada representación de los ciudadanos y las Entidades Federativas para fortalecer el pacto Federal.

Así tenemos que, la facultad de aprobación del Presupuesto de Egresos a través del Congreso de Unión, hace alusión a la participación ciudadana, con el objeto de lograr el desarrollo que México requiere en el tema presupuestario, para cubrir las exigencias de la actualidad.

## **A) CONSTITUCIÓN DE 1824**

El primer antecedente del México Independiente fue esta Constitución, sobre la cual es importante señalar que fue difícil la probación del proyecto de acta de la Constitución de 1824, debido a la falta de experiencia de los legisladores y por la gran influencia norteamericana, sobre todo, en lo referente a la composición del

Poder legislativo, mismo que se conformaría por dos cámaras; la de Diputados y la del Senado, a lo que varios de los legisladores se opusieron.<sup>2</sup>

Derivado de lo anterior, Miguel Ramos Arizpe sostuvo que: “La segunda cámara o Senado, no sería un cuerpo aristocrático, como en Inglaterra y Francia, sino que se compondría de hombres tan popularmente elegidos, como los diputados; agregó que con su establecimiento sólo se trataba de evitar los perjuicios de la exaltación de las pasiones en una sola cámara y que la nación asegurase sus más preciados intereses con la revisión de hombres en quienes su edad madura o senecta les permite actuar con la serenidad y la experiencia suficiente para corregir algún defecto en que pueda incurrir la primera cámara. Que si se objetara el gasto que causare esta segunda cámara, debiera considerarse que no será tan crecido que deba tenerse por más útil su ahorro que el objeto a que se destina”.<sup>3</sup>

Al respecto, “la mayoría de los integrantes del constituyente, aprobaron la integración del Congreso General por ambas cámaras, con la explicación de que está tendría una utilidad notoria”.<sup>4</sup>

En seguida surgió un nuevo problema, el de fijar las atribuciones del Congreso General, mismo que se resolvió, creo yo, de una adecuada forma. Tal fue el caso del artículo 50 fracciones VIII y IX, que establecía la facultad para fijar cada año los gastos y las contribuciones necesarias para cubrirlos.<sup>5</sup>

Finalmente, la Constitución de 1824 fue la primera Constitución del México Independiente, la que fue un parteaguas, estableciendo por primera vez como forma de gobierno la República; una forma de estado Federal, un sistema de gobierno Presidencial y un Congreso General bicameral.

Está acogió la división de poderes, con la intención de evitar una concentración de poder, basado en de la teoría de Montesquieu y tomando en cuenta como

---

<sup>2</sup> Cfr. con CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, Las facultades de control del Senado de la República, Senado de la República LIX Legislatura, coedición con, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2003, pp. 10

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, op.cit. p. 151.

<sup>4</sup> Cfr. Ídem.

<sup>5</sup> Cfr. Íbidem., p. 155

modelo la Constitución norteamericana; el constituyente separo los poderes en: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en este último se implanto un sistema bicameral, denominado así, porque este último recaía en un Congreso General, mismo que estaba compuesto por dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores, ó denominado también Senado.<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que; “Así bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano, se establece al Senado como un órgano legislativo, no sólo con facultades de revisión, sino también como un órgano capaz de garantizar el federalismo y reforzar el pacto social”.<sup>7</sup>

Dentro de las facultades que dicha Constitución estableció para este Congreso General, estaba la de fijar cada año los gastos de la nación, así como, las contribuciones necesarias, lo que nos permite apreciar que la función presupuestaria es una de las funciones relevantes para el órgano legislativo, la cual ejercitaban conjuntamente ambas cámaras.

Ahora, enunciaremos la diferencia fundamental que existía entre ambas cámaras, misma que residía en su origen, toda vez que; la Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos de manera directa, cada dos años por los ciudadanos de los Estados y el Senado se conformaba por dos Senadores por cada Estado, nombrados por los diputados, debiendo renovarse la mitad cada dos años y representando por esencia, el interés particular de cada uno de los estados.<sup>8</sup>

De entre los requisitos y características que se exigían para ser Diputado estaba el de tener 25 años cumplidos al momento de la elección y 30 para ser Senador. Además definía claramente quiénes no podían acceder a ese cargo, como era el caso de los funcionarios públicos, obispos, arzobispos, gobernadores, entre

---

<sup>6</sup> Cfr. ORELLANA MOYAO, ALFREDO, coaut. Orozco Garacía Wistano, El futuro del Senado de la República, : la necesidad de una de una necesidad filosófica y práctica, Senado de la República LVIII Legislatura, coedición ITAM Y Miguel ángel Porrúa, México, 2003, p. 40

<sup>7</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op.cit., p.11

<sup>8</sup> Cfr. CAMACHO VARGAS, JOSÉ LUIS, El Congreso Mexicano; historia, organización, funcionamiento, y propuesta de reforma, Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp.34

otros, con la excepción de que podrían ser electos siempre y cuando hubieran cesado de sus cargos 6 meses antes de la elección (artículos 19, 23 y 28).<sup>9</sup>

La vigencia de la Constitución de 1824 duró hasta el año 1835. Aunque su vigencia fue efímera, su presencia significó un hecho positivo en el sistema político dado que definió la estructura institucional de México.<sup>10</sup>

## **B) CONSTITUCIÓN DE 1836**

El segundo antecedente, se dio en el año de 1835. “En esta época el país seguía en lucha por la pugna entre los liberales y conservadores. Esta pugna gestada entre ambas fuerzas políticas llegó a su fin con el arribo de Antonio López de Santa Anna a la Presidencia. Al poco de andar el Gobierno de Santa Anna, en 1835 se decidió terminar con el sistema federal vía legislación constitucional. Con este antecedente, el Congreso expidió una ley declarando la reunión de ambas cámaras como Asamblea y con amplias facultades para modificar la forma de gobierno, y construir uno nuevo dependiendo de las necesidades del país. Este acto trajo como consecuencia que la Constitución Federal de 1824 quedará abrogada y formulo una constitución conocida como Las Siete Leyes”.<sup>11</sup>

En ese tenor, la modalidad impuesta por la nueva constitución consistía en el establecimiento de un supremo poder conservador, cambio que fue considerado radical, por tres razones:

- 1) “Dispuso que el poder ejecutivo se sometiera al poder central
- 2) Dio fin a la existencia del poder legislativo de los estados

---

<sup>9</sup> Véase Constitución de 1824, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf> [consulta: 23 de septiembre 2009, 19:50 hrs.]

<sup>10</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, El Senado en las democracias contemporáneas: el caso mexicano desde una perspectiva comparada, Profesionales por la Democracia: Plaza y Valdés, México, 2005 p. 335

<sup>11</sup> Ibidem, p.336

3) Suprimió a las colectividades estatales por agencias o departamentos.”<sup>12</sup>

Lo que dio como resultado, el rompimiento del equilibrio entre los poderes, el establecimiento de un sistema centralista que originó el sometimiento al poder central.

El Poder Legislativo nuevamente fue depositado en un Congreso bicameral, compuesto por una cámara de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Senadores “tuvo un carácter aristocrático y conservador al requerir de sus miembros un patrimonio económico relevante, condición exigida también para los Diputados”.<sup>13</sup> Prueba de ello, era el requerimiento muy peculiar que debían cumplir para ser Diputados o Senadores que consistía en; “Tener un capital con producto mínimo anual, de un mínimo de mil quinientos pesos en el caso de diputados y de dos mil quinientos pesos, tratándose de senadores.”<sup>14</sup>

Luego entonces, el Senado se componía de 24 senadores, los cuales eran designados por la mayoría de votos de las juntas departamentales, de acuerdo con las listas que formaba la Cámara de Diputados, además de cubrir el requisito de la edad de 30 y 35 años para ser Diputado y Senador respectivamente y cumplir con el monto de capital señalado en el párrafo anterior. Poseía una naturaleza singular, ya que, le fue conferida la potestad de fungir únicamente como cámara revisora y sin ninguna posibilidad de introducir iniciativas legislativas, pero al mismo tiempo, coparticipaba en el ejercicio de la función legislativa, sólo con el carácter de revisora. Con esto se Impidió que el Senado operara como órgano soberano y representará a las partes integrantes de la Federación.<sup>15</sup>

Ahora bien, por lo que se refiere a la función presupuestaria que consistía en decretar anualmente los gastos que se hubieren de hacer en el siguiente año,

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit. p.14

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, op. cit. p. 186

<sup>15</sup> Cfr. ORELLANA MOYAO, ALFREDO, pp. 44.

fijar las contribuciones y todo lo relacionado con la deuda nacional, correspondía a ambas cámaras, la de Diputados y la de Senadores.<sup>16</sup>

Así tenemos que, aunque siempre para adoptar un sistema, se debe atender a las circunstancias histórico-políticas del Estado, parece extraño que en un sistema centralista, existiera una cámara como la de Senadores, dado que no era representativa de los estados, convirtiéndose en un instrumento de las clases privilegiadas, dejando atrás su origen funcional.

Es importante resaltar que, aún siendo considerado el Senado como aristocrático y con los requisitos y la forma de elegibilidad de los mismos que difería de la Constitución de 1824 (Sistema Federal), este siempre fue tomando en cuenta para la aprobación de todo tipo de leyes. También para la fijación de los gastos y las contribuciones necesarias.

Lo anterior, nos permite ver que el Senado, siempre ha tenido una función de colegisladora con la Cámara de Diputados, en la cuestión presupuestaria, con la facultad de revisión, incluso en este periodo de centralismo, donde no tenía razón de ser un bicameralismo y mucho menos con las características con que se cimentó.

“Con la aplicación de las Siete Leyes, la nación mexicana sufrió múltiples procesos de inestabilidad y rebelión. Tal situación propició que Antonio López de Santa Anna retornara en 1841 y, una vez, instalado en el poder, convocó a elecciones del quinto Congreso Constituyente, al tiempo que se declaraba a favor de un estado unitario. En las elecciones del quinto Congreso Constituyente triunfaron los liberales moderados.”<sup>17</sup>

“Una vez instalado el Constituyente elaboró un proyecto de Constitución, mismo que no llegó a su fin por un golpe de Estado perpetrado por Santa Anna. Tal hecho llevó a Nicolás Bravo a desconocer el Congreso e inmediatamente nombrar de manera unilateral a personas para integrar una Junta de Notables con la intención de controlar la turbulencia política entre las unidades

---

<sup>16</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, pp. 189.

<sup>17</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, op. cit. pp. 337

departamentales y el Gobierno Central, así como para elaborar, sancionar y publicar las Bases Orgánicas de la República Mexicana como norma jurídica de la República en 1843”.<sup>18</sup>

“Después de varios intentos de reforma Constitucional, se produce en 1846 el Plan de la Ciudadela, por el General Salas en compañía de Gómez Farías, en el cual se demandó la elección de un séptimo Congreso Constituyente y la restauración del modelo federal tal cual fue concebido en la Constitución de 1824”.<sup>19</sup>

Contaba con características de la división territorial que contemplaba la Constitución de 1824. La figura de la Cámara de Senadores, siguió siendo antidemocrática en la designación de sus integrantes y el carácter aristocrático y elitista que tomó, ya que tenía como integrantes a ex presidentes, ex ministros, obispos, militares y a particulares con altos niveles de ingresos.<sup>20</sup>

Una vez elegido el Congreso Constituyente, éste se dio a la tarea de elaborar el Acta Constitutiva, tomando de modelo la Constitución de 1824 que era la idónea para que todos los poderes se sujetaran. Se da el Acta Constitutiva de reforma en 1847 que elimina todas las disposiciones anteriores, inclusive se transforma al Senado, tanto en su elegibilidad como en su presencia y en las atribuciones que se le asignaron. Retornando la vigencia al modelo federal adoptado años atrás. Lo que propició un equilibrio entre los tres poderes, básicamente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

A mayor abundamiento y de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 9, 10, 13 y 14 de la Reforma Constitucional de 1847, se debían elegir dos senadores por cada estado, un número igual sería electo a propuesta de la Cámara de Diputados, de Suprema Corte y de la misma Cámara de Senadores.

Sin lugar a dudas, se pretendía restablecer el modelo Federal de la Constitución de 1824, mismo que casi se logró, con la excepción de lograr garantizar el

---

<sup>18</sup> Ibidem. p. 338

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, p. 339



cumplimiento de las funciones del Senado y en todo lo relacionado con la elegibilidad de sus integrantes, ya que continuaban representando a nobles y apoderados.<sup>21</sup>

### **C) CONSTITUCIÓN DE 1857**

Otro antecedente, se encuentra entre el año 1856 y 1857, derivado de lo establecido en el Plan de Ayutla, se instaló un Congreso extraordinario con el fin de que expidiera la convocatoria de un Congreso Constituyente. Para introducir una serie de reformas Constitucionales y poner fin a la inestabilidad política por la que México transitaba.<sup>22</sup>

Basado en los puntos del Plan de Ayutla, la Norma Constitucional de 1857 estableció un sistema de gobierno de carácter Republicano, Representativo y Federal; al tiempo, también dividió los poderes de la Federación en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el poder Legislativo adoptó un sistema unicameral.<sup>23</sup>

Digo Valdés, citado por Altamirano Santiago, señala al respecto que: “las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856 -1857 para suprimir el Senado de la República Mexicana, fueron esencialmente de carácter político. Por una parte se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el cetro del elitismo político nacional, y por otro, se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si por parte del Legislativo se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que en la realidad restaba poder político a ambas cámaras”.<sup>24</sup>

Pero no todos estuvieron de acuerdo con suprimir la Cámara de Senadores, antes de lograr esto, existieron muchas dificultades y argumentos importantes en contra, como el que expresaba que el Senado representaba a la minoría frente

---

<sup>21</sup> Cfr. CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, p. 13

<sup>22</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, p. 340

<sup>23</sup> Ibidem. p.340

<sup>24</sup> Idem.

a la Cámara de Diputados y que no se integraba por elección popular, y que era considerado una imitación del modelo norteamericano.<sup>25</sup>

“Un defensor del Senado en el Congreso Constituyente de 1856 -1857, fue el diputado Francisco Zarco, quien en la sesión del 10 de septiembre de 1856, negó que tal institución fuese forzosamente aristocrática, dada la posibilidad de caracterizarse como Republicano, Democrático y en el Sistema Federal, de gran valía para equilibrar a las entidades políticas integrantes de la Federación: y toda vez que en un esquema unicameral los diputados debían elegirse con base en la población, los estados resultarían con una representación muy desigual”.<sup>26</sup>

Aunado a lo anterior y después de muchos debates y de discusiones incompletas, el constituyente llegó a la conclusión de que el Senado no daba lugar al mejoramiento de las leyes, ni al perfeccionamiento de las instituciones.

Como consecuencia de la supresión del Senado, quedó incompleto el modelo Federal, dado que hacía falta un órgano que representara los intereses de las unidades territoriales y la igualdad de derechos que los estados ostentaban. Descartando una actividad legislativa con resultados más idóneos, acumulando demasiado poder, derivado de la necesidad de representación pública y la falta de una verdadera revisión de las leyes, que permitiera cometer errores irreparables.<sup>27</sup>

Para suplir, la ausencia del Senado, se propuso que en su artículo 66, que el proceso de creación de leyes se sometiera a tres discusiones; la primera en la fecha que el Presidente del Congreso señalara, la segunda, diez días después de concluida la primera y la tercera, luego de que el Poder Ejecutivo devolviese el proyecto con su opinión, instrumento que no sirvió de mucho.<sup>28</sup>

En lo referente a la elección de los Diputados del Congreso de la Unión que sólo estaría compuesto por una asamblea legislativa y de conformidad con lo

---

<sup>25</sup> Cfr. CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, pp. 14 y 15

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, op. cit. p. 195

<sup>27</sup> Cfr. CORTÉS CAMPOS, p. 15

<sup>28</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAE, p. 341

establecido en el artículo 52 de la Constitución, estos debían elegirse en su totalidad cada dos años.<sup>29</sup>

“Como funciones complementarias a la legislativa, la Constitución de 1857, a semejanza de su predecesora, otorgó al Congreso de la Unión otras de carácter jurisdiccional, administrativo, presupuestario, financiero y de control”.<sup>30</sup>

Entre las funciones presupuestarias, se encontraban las de aprobar el Presupuesto de los Gastos de la Federación que anualmente debía presentar el Ejecutivo, imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo y dar las bases bajo las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.<sup>31</sup>

Ahora bien, el hecho de que el Senado fuera considerado como aristocrático clasista e ineficaz, no significa que esa institución no fuera necesaria dentro del sistema Federal, esta institución sólo necesitaba algunos ajustes para convertirse en una verdadera institución que propiciara equilibrio entre los poderes, representación y una verdadera actividad legislativa.

Era necesaria una elección directa y que los representantes fueran hombres sabios, procurando una ágil y correcta elaboración de leyes.

“No obstante a todo lo anterior, la Constitución de 1857 representó un gran paso a favor de los derechos del hombre, de la libertad, de la democracia, del progreso y de la República. Sin duda el gran inconveniente político de la Constitución del 57 radica en la estructura unicameral de su órgano legislativo, por conferir a éste una indiscutible preeminencia sobre los otros dos poderes: tal falta de equilibrio deviene inestabilidad generadora de ingobernabilidad”.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Constitución de 1857 véase en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>  
[consulta: 25 de agosto de 2009, 20:30 hrs.]

<sup>30</sup> FERNANDEZ RUÍZ, JORGE, op. cit. p. 201

<sup>31</sup> Cfr. Íbidem., p. 202

<sup>32</sup> Íbidem. p. 198

### a) Restablecimiento del Senado

La Guerra de Reforma impidió la vigencia de la constitución en el periodo de 1858 a 1860, pero después de terminada la guerra civil y con la elección de Benito Juárez como Presidente Constitucional. Confirmándose la urgencia de una reforma constitucional después de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano, esto con el objetivo de lograr un adecuado equilibrio de poderes que diera sustento a la gobernabilidad.<sup>33</sup>

Fue así, que Benito Juárez, expidió la Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales de fecha 14 de agosto de 1867, y la Circular de la Ley de Convocatoria expedida por Sebastián Lerdo de Tejada (Secretario de Relaciones Exteriores en ese momento), su aparición provocó gran conmoción política y fuertes críticas de la opinión pública, motivadas por la contradicción de la circular con el artículo 127 de la constitución de 1857,<sup>34</sup> mismo que establecía:

*“127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas”.*<sup>35</sup>

Luego entonces, la Convocatoria llamó a elecciones de Diputados del Congreso de la Unión, de Presidente y de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en el momento de que los ciudadanos llevarán a cabo el acto de votar, los ciudadanos expresarían, además su voluntad, respecto de la Posibilidad de que el Congreso reformara la Constitución. Está propuesta de reformar la

---

<sup>33</sup> Cfr. Íbidem, pp. 205

<sup>34</sup> Cfr. ORELLANA MOYAO, pp. 52

<sup>35</sup> Constitución de 1857 véase en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>  
[consulta: 23 agosto de 2009, 20:45 hrs.]

Constitución, que contravenía a la misma, fue rechazada en general por los ciudadanos.<sup>36</sup>

Posteriormente, el Presidente Benito Juárez, continuó insistiendo en la reforma constitucional para restablecer el bicameralismo legislativo. A través del Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, quien presentó al Congreso Constituyente una iniciativa de reforma el 13 de diciembre de 1867. Entre los puntos fundamentales relativos al órgano legislativo estipulaban; que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos cámaras, fijando y distribuyendo las atribuciones del Poder Legislativo, entre ambas; que la elegibilidad sería de tres senadores por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta por sus legislaturas.<sup>37</sup>

La iniciativa proponía, como facultades exclusivas del Senado: ratificar los nombramientos del ejecutivo, integrar la comisión permanente y erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos.<sup>38</sup>

En congruencia a esta prerrogativa, se requirió eliminar la característica aristocrática y clasista, que la segunda Cámara asumió en el Sistema Federal, en las precedentes Constituciones, solicitando los mismos requisitos para ser Senador, que los requeridos para ser Diputado, difiriendo sólo en la edad requerida de 30 años para ser Senador<sup>39</sup> y 25 para ser Diputado.

Considerando la iniciativa de reforma, dos años después, en 1869, se ocuparon del tema del restablecimiento del Senado, el 24 de diciembre de 1869, se envió un extenso Dictamen que contenía las razones en favor y en contra de la reinstauración del Senado en México, pero fue hasta 1870 que comenzó a discutirse el mencionado dictamen.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSE , El Senado Mexicano por la razón de las leyes: Historia del Senado Mexicano, Libro Dos, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, México, 1987, p. 80

<sup>37</sup> Cfr. FÉRNANDEZ RUÍZ, JORGE, p. 208

<sup>38</sup> Cfr. Íbidem. p. 209

<sup>39</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ , op. cit., p. 85.

<sup>40</sup> Íbidem. p. 86.

Se realizaron varios debates y discusiones sobre el aludido dictamen que contenía la propuesta de restablecer el sistema bicameral para el Poder Legislativo. Dentro de los que apoyaban el restablecimiento del Senado se encontraba Isidro Olvera que consideraba: “de necesaria importancia la existencia del Senado como freno para evitar el abuso del poder, además de evitar la precipitación en la expedición de leyes y la congruencia del sistema federal con la debida representación de los estados”.<sup>41</sup>

Por otro lado, otros diputados se oponían a la reinstauración del Senado argumentando que; “Sólo la Cámara de Diputados podía representar la voluntad general de la República y no el Senado, dado que las legislaturas locales harían lo propio con la voluntad de los Estados”.<sup>42</sup>

Como resultado de los debates y argumentos en contra y a favor, se llegó a la conclusión de que el restablecimiento traería como resultado diversas ventajas que demostraron ser más eficaces y acertadas, que las alegadas en contra del restablecimiento del Senado. Entre estas encontramos la de evitar la precipitación y el egoísmo legislativo. Por otro lado la división en dos Cámaras sería el único medio de hacer que los diputados del pueblo respeten al pueblo.<sup>43</sup>

En seguida se puso a votación la iniciativa de reforma que restablecería la segunda Cámara, y fue aprobada por mayoría de votos. Esto se logró con la regulación adecuada, que eliminaba la posibilidad de que las clases privilegiadas, se refugiaran en esa institución para contrariar los intereses de la sociedad.<sup>44</sup>

El proyecto de reformas constitucionales favorable al restablecimiento del Senado como segunda cámara, fue aprobado en lo general, con 115 votos a favor y 49 en contra.<sup>45</sup> “Así el Senado reingresa a la vida institucional del país, pero lo hace en una condición de desventaja en materia de finanzas públicas,

---

<sup>41</sup> ORELLANA MOYAO, ALFREDO, op. cit. p.53

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Cfr. Íbidem., p. 54

<sup>44</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ, op. cit., p. 86

<sup>45</sup> Cfr. Ídem.

con respecto a la Cámara de Diputados y perdiendo funciones que históricamente le pertenecían desde su creación en 1824”.<sup>46</sup>

Es evidente que, con la aprobación de la iniciativa, los Estados tuvieron una representación directa e igual en la formación de leyes, situación que no se daba, habiendo solo una Cámara. Fue necesario determinar las facultades exclusivas para cada una de las Cámaras.<sup>47</sup>

“Los debates consecuentes se pueden dividir en dos etapas. La primera, entre 1869 y 1870, sobre el reestablecimiento (sic) del Senado. La segunda, entre 1871 y 1873, sobre las facultades constitucionales de ambas cámaras en su conjunto, y sobre aquellas que serían materia exclusiva de cada una en lo individual. Los debates fueron intensos, prolongados pero en el fondo desiguales. En la primera etapa, un reducido número de diputados se oponían al reestablecimiento del Senado, que se veía ya como garante de la estabilidad futura del gobierno. En la segunda, pocos diputados defendían los intereses de la cámara recién reestablecida y por lo mismo no hubo objeción a reservar para la de Diputados el ejercicio de las facultades presupuestales y de cuenta pública.”<sup>48</sup>

Por su parte, el autor Felipe Tena Ramírez, explica la razón de esta inconsecuencia en los siguientes términos: “Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicammarismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, toco a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos”. Y más adelante afirma: Dicho plan, que era congruente antes del 74, debió haberse modificado cuando en ese año se implantó el bicammarismo y se dio a la Cámara de Diputados una facultad que antes pertenecía al Congreso integrado por la Cámara única”.

---

<sup>46</sup> OCHOA REZA, ENRIQUE, “El Senado: La víctima de 1857 y 1917”, *El Mundo del Abogado*, México, año 9, núm. 95, marzo 2007, p.37.

<sup>47</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, p. 343

<sup>48</sup> OCHOA REZA, ENRIQUE, *El Senado: La víctima de 1857 y 1917*, op. cit. p. 37

Al respecto, Fernando A. Orratia Arellano, cita la opinión de Emilio Rabasa, en los siguientes términos:

“Cuando de 1870 a 74 se hicieron las reformas necesarias en la Constitución para establecer el sistema bicamarista (sic), podría esperarse que, alejados los días de las revoluciones triunfantes en que el espíritu público, se vuelve extremadamente congresista, hubiese predominado el deseo de equilibrio que demostraba el establecimiento de la segunda Cámara: pero parece que, a pesar de las conocidas opiniones de Lerdo de Tejada, hubiese predominado un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad a favor de la Cámara de Diputados”.<sup>49</sup>

Esta acción, con el fin de asegurar sus intereses y a falta de confianza en la nueva Cámara de Senadores, se reservaron dos importantes facultades; la presupuestaria y la de cuenta pública.

En éste momento de la historia es donde podemos encontrar un error que surgió emanado de la restauración del senado y de la división de las facultades entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Por otro lado la facultad de imponer impuestos, correspondería a ambas cámaras (artículo 73 fracción VII).

Además del restablecimiento, se dio una reestructuración del Senado, dado que, su composición sería distinta a la que se manejaba con anterioridad y se separarían las facultades del Poder Legislativo en ambas cámaras. Existirían otras facultades en las que ambas Cámaras intervendrían.

Se puede observar, que si bien es cierto, el Senado reingresa a la vida institucional del país, pero en una condición de desventaja en materia presupuestaria.

---

<sup>49</sup> ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., Las Facultades del Congreso Federal en materia fiscal: los impuestos, el presupuesto y la ley de ingreso, la cuenta pública, los empréstitos: estudio constitucional, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 73.



Este es el primer antecedente que encontramos sobre la exclusión del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Sin embargo cabe mencionar que no es el único, como veremos más adelante.

Esta fue una de las reformas de mayor trascendencia para nuestro país, y es el antecedente inmediato de la Constitución de 1917, misma que sigue vigente actualmente, con una gran cantidad de reformas.

#### **D) CONSTITUCIÓN DE 1917**

Concluido el proceso armado de 1910 y consolidado el orden constitucional, Venustiano Carranza asumió la Presidencia e instó al Congreso para que reformara la Constitución de 1857 reformada en 1874, o en su caso, se adoptara un nuevo marco constitucional para poner fin al caudillismo. Por lo tanto se instaló un Congreso Extraordinario para que convocara a la Constitución de un nuevo Congreso. Finalmente quedó elegido el constituyente de 1917, llamado también Constituyente Querétaro.<sup>50</sup>

Dentro de este Constituyente se encontraban, en su mayoría, partidarios de las demandas del Presidente Carranza, quien presentó un proyecto de Reformas, con el fin de corregir la desigualdad existente entre ambas Cámaras. Por lo cual proponía una nueva redacción al artículo 65, en donde se daba al Congreso y no sólo a la Cámara de Diputados, la facultad de aprobar el Presupuesto, imponer contribuciones necesarias y revisar la Cuenta Pública.<sup>51</sup>

“Sin embargo, en un acto erróneo, el Proyecto de Carranza también incluía el artículo 74 Constitucional, idéntico al artículo 72, apartado A, de la Constitución anterior, que le daba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva en materia presupuestaria.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, p. 343

<sup>51</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, pp. 344

<sup>52</sup> Cfr. ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., op. cit., p. 99

Es decir, el proyecto deja dos artículos que regulaban una misma actividad. Siendo aprobados ambos artículos, sin una verdadera discusión de fondo y sólo con correcciones menores de estilo, tal y como se puede apreciar en los debates del Constituyente de Querétaro que a continuación se transcriben:

### **38ª- Sesión Ordinaria**

*“Sala de Comisiones.- Querétaro de Artéaga 10 de enero de 1917.-Francisco J. Múgica.- Enrique Rocio .- Enrique Colunga.- Alberto Román .- L.G. Monzón.”*

*A discusión en la sesión del día 13:*

*Los dictámenes sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 72, 73 Fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93, dicen.*

*“Ciudadanos Diputados”*

*“El presente dictamen contiene los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 Fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Todos ellos son referentes a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes.*

*Aunque la Comisión ha presentado dictámenes especiales sobre gran parte de estos artículos se permite exponer en el presente las miradas de conjunto que fundamentan el sistema que se adopta, en la inteligencia de que se refiere a aquellos dictámenes especiales, para ciertas observaciones de detalle que pueden pasar inadvertidos en éste.*

*Para poder darse cuenta exacta de la influencia que puede tener la intervención del Ejecutivo en el funcionamiento de las Cámaras, en*

*el funcionamiento del Congreso, cabe examinar en seguida las atribuciones de éstas que fija desde luego el artículo 65 en sus tres Fracciones. Estas consisten principalmente, en la revisión de la cuenta y en el examen del Presupuesto, así como en el estudio de los demás asuntos que les encomienda la Ley. Para cumplir con esto, el Congreso según el proyecto, debe reunirse el 1° de septiembre de cada año, y permanecer reunido cuando mas hasta el 31 de diciembre del mismo año, pudiendo cerrar sus sesiones antes de esta fecha, siempre que haya acuerdo entre una Cámara y el Poder Ejecutivo.*

*“En virtud de la exposición anterior, está Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea los artículos siguientes;*

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

*“I.- Erigirse en el Colegio Electoral para ejercer las facultades que la Ley señala respecto a la elección de Presidente de la República.*

*“II.- Vigilar por medio de una Comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.*

*“III.-Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.*

*“IV.-Aprobar el Presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que su juicio deben decretarse para cubrir aquel.*

*“V.-Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero Constitucional cuando sean acusados por delitos de orden común*

*“VI.-Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

#### **41ª- Sesión Ordinaria**

*14 de enero de 1917*

*Esta a discusión el artículo 65 que dice: “El Congreso se reunirá ... Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pasen a inscribirse. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación.*

*...*

*–Un C. secretario: ...*

*Se ponen a votación los artículos 65, 66, 67, 69, y 72.*

*(Se procedió a la votación.)*

***El C. secretario:*** *Resultado de la votación: con excepción del artículo 67, que fue aprobada por 111 votos de la afirmativa, en contra de 39 de la negativa, que correspondiera a los ciudadanos diputados Alcaraz Romero, Alonso Romero ..., los demás fueron aprobados por unanimidad de 150 votos.*

#### **44ª- Sesión Ordinaria**

*15 de enero de 1917*

***–El C. secretario:*** *Se van a votar los artículos 74, 75,76 menos fracción VIII, y los artículos 77, 78, 79, exceptuando la fracción II, y el artículo 93.*

*(Se procedió a la votación.)*

***–El C. secretario:*** *La presidencia suplica a los ciudadanos diputados que no abandonen el salón, sino que, por el contrario,*

*pasen a ocupar sus asientos. (Voces: ¡Nadie lo abandona!) Los artículos a discusión fueron aprobados por unanimidad de 151 votos.*

*(Voces: ¡Muy bien! ¡Muy bien!)*

*Finalmente en la sesión del 25 de enero de 1917(61ª sesión ordinaria tomo II páginas 675 a 677)fue aprobada la minuta del artículo 65 por la Comisión de la Corrección de Estilo y el 27 de enero ( 64ª sesión ordinaria) del mismo año fue aprobada la minuta del artículo 74 por la misma Comisión.<sup>53</sup>*

El Constituyente de 1917 tuvo la oportunidad de corregir la desigualdad existente entre las dos cámaras, pero cometió un acto de incongruencia legislativa.<sup>54</sup> No tuvieron la precaución de verificar las disposiciones de los artículos. Desde mi particular punto de vista, era una característica de la escasa reflexión respecto a las funciones, integración y papel que al Congreso le correspondería en ese momento.

Asimismo, podemos apreciar que el sistema bicameral, siguió adoptándose, y la elección de los Senadores sería por voto directo, y dos por cada Estado y el Distrito Federal y su duración por un periodo de 4 años, con renovación de sus integrantes cada 2 años. Su funcionalidad se consideraba en virtud de la representación de interés Federal. Razón por la cual se consideró a este cuerpo democrático y popular.<sup>55</sup>

Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, esta contenía dos artículos que regulaban un mismo asunto; la aprobación de los egresos, como facultad del Congreso (artículo 65) y al mismo tiempo como facultad exclusiva de

---

<sup>53</sup>Romero García, Fernando, Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917 T.II, [en línea], México, Cámara de Diputados, 1922, [citado 17/08/2008], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=771> .pp. 226,229,323,284 y 341.

<sup>54</sup> Cfr. OCHOA REZA, ENRIQUE, El Senado: La víctima de 1857 y 1917, op. cit. p. 37

<sup>55</sup> Cfr. ORELLANA MOYAO, ALFREDO, p. 55

la Cámara de Diputados, (artículo 74 fracción IV). Contrario a lo anterior, correspondía al Congreso de la Unión, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos.

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

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

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

***II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos;***  
*y*

*III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.*<sup>56</sup>

...

Pero no obstante, que existían dos artículos constitucionales que regulaban la aprobación de Presupuesto de Egresos, la aprobación se siguió llevando a cabo, sólo por la Cámara de Diputados.

---

<sup>56</sup> Romero García, Fernando, Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917 op. cit. p. 226

No fue sino hasta el año de 1977 que se da la primera reforma a los artículos, 65 y 74 fracción IV, en relación a la aprobación de los egresos, e inmediatamente reformaron la Constitución, suprimiendo las disposiciones del artículo 65 y quedando dicha facultad como exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual descartó cualquier posibilidad de equidad entre ambas cámaras, en todo lo relacionado a las facultades presupuestarias.

Recrudeciendo así, el error de la falta de participación de la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos, propiciando la falta de representación de los estados en materia presupuestaria.

## **II.- REFORMAS AL ARTÍCULO 74 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL**

Con el afán de tratar de equilibrar, reglamentar y controlar la facultad de aprobación del Presupuesto de Egresos, se han llevado a cabo varias reformas a la Constitución de 1917, mismas que han modificado diversos artículos. Pero en este trabajo sólo nos concentraremos en las reformas que ha sufrido el artículo 74, en especial en su fracción IV y sólo en lo relativo al Presupuesto de Egresos. Derivado de que está fracción también hace alusión a la regulación de la revisión de la Cuenta Pública.

No sólo se han reformado disposiciones constitucionales, sino también la legislación secundaria que deriva de esta norma suprema, y que a lo largo de los años se ha ido perfeccionado y actualizando con el objetivo de lograr que la reglamentación sobre el tema, se encuentre vigente y aplicable.

Han sido muchas las reformas al artículo 74, pero de entre las que aluden a la fracción IV, revisaremos cinco de las más relevantes, la primera en el año 1977, misma que amplía la regulación en materia presupuestaria y de la cuenta pública. La segunda en el año 1982 a través de la cual se incluyen plazos

específicos para la presentación y aprobación del Presupuesto. La tercera se llevo a cabo en 1993, en esta se puede apreciar que se definen los nombre de los dos instrumentos importantes referentes a ingresos y gastos públicos. Con relación a la cuarta reforma, ésta se dio en el año 2004, una de la más trascendentes otorgando la facultad de modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo e incluyendo fecha límite para aprobarlo. Finalmente la quinta en el año 2008, la más actual que incluyo, las denominadas, erogaciones plurianuales y la división de materias.

Por otro lado la primera ley que reguló la materia presupuestaria fue la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, misma que contenía disposiciones importantes, pero insuficientes. Prueba de ello es que era necesario complementarla con disposiciones contenidas en los lineamientos del mismo proyecto de Decreto que expedía el Presupuesto del año siguiente.

Derivado de las lagunas jurídicas comprendidas en dicha Ley, fue necesario la creación de una nueva ley, que contara con los elementos necesarios, para un adecuado ejercicio de la facultad de aprobación del presupuesto, derogando la antigua ley y expidiendo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, misma que incluyo disposiciones importantes y definiciones que más adelante analizaremos, que anteriormente eran poco claras, así como plazos para la presentación y aprobación, tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos, documentos correlacionados de manera directa, dado que, sin el primero no existe el otro.

En principio y para un adecuado análisis y comprensión de las reformas mencionada con anterioridad, concernientes a la materia presupuestaria, comenzaremos con la transcripción original del texto perteneciente al artículo 74 fracción IV de la Constitución de 1917:

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

...



*IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo prime ro las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.*<sup>57</sup>

Derivado de dicho texto, se puede apreciar que sólo se refería al Presupuesto y a las contribuciones para cubrirlo de una forma enunciativa, sin decir más sobre la aprobación de los mismos.

Por otro lado, no podemos olvidar la duplicada disposición contenida en el artículo 65 Constitucional, que reglamentaba como facultad del Congreso, el examen, discusión y aprobación del presupuesto del año fiscal siguiente, así como de los impuestos necesarios para cubrirlo.

Esta última disposición contenida en el artículo 65 era mucho más precisa y clara que la del artículo 74, fracción IV, sin embargo, considero que la que fue aplicada fue la del artículo 74 como resultado de la costumbre de la aplicación de ese artículo, para la materia respectiva en la anterior Constitución.

Sin lugar a dudas, fue un error muy grave del legislador que se viene arrastrando desde la publicación de nuestra Carta Magna. En 1977 se percatan de la duplicidad dicha facultad de aprobación del Presupuesto, por lo que en seguida se propuso una reforma, misma que elimino la duplicidad de disposiciones reglamentarias del tema, pero que acentuó la exclusión del senado en lo relativo al Presupuesto.

Cabe mencionar, que en la misma fracción IV, se incluyen dos materias relacionadas entre sí, la aprobación del Presupuesto de Egresos, y la revisión de la Cuenta Pública. Materias que aunque se encuentran relacionadas siempre fueron reguladas y normadas de forma separada, lo que dio pie a una infinidad de reformas a la ya tan mencionada fracción IV del artículo 74, pero no todas se referían a la aprobación del Presupuesto de Egresos, lo que complicaba la labor del legislador al proponer reformas a dicho artículo y fracción respectivos.

---

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, véase en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf) [consulta: 16 de enero de 2009, 14:30 hrs.]

También, vamos a identificar, las modificaciones que surgieron entre la primera y la segunda reforma a la citada disposición constitucional, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

<b>1.-Reforma constitucional del artículo 74 fracción IV del 6 de diciembre de 1977</b>	<b>2.- Reforma constitucional del artículo 74 fracción IV del 17 de noviembre de 1982</b>
<p>ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</p> <p>I.- II.- III.- <b>IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</b></p> <p><b>El ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</b></p> <p><b>No podrá haber otras partidas secretas</b></p>	<p>ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</p> <p>I.- II.- III.- IV. "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p><b>El ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 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 de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</b></p> <p>No podrá haber otras partidas secretas</p>

<p><b>fuera, de las que se consideran necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</b></p> <p><b>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</b></p> <p><b>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</b></p> <p><b>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.</b></p> <p><b>Sólo se podrá ampliar el plazo de prestación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en</b></p>	<p>fuera, de las que se consideran necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de prestación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el</p>
---	---

<p><b>todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.</b></p> <p>ARTÍCULO 65.- El congreso se reunirá a partir del día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.<sup>58</sup></p>	<p>Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.<sup>59</sup></p>
---	---

#### **A) REFORMA DEL 06 DE DICIEMBRE DE 1977**

La primer reforma publicada con fecha 06 de diciembre de 1977, cambió completamente el contenido del artículo 65, modificando su sentido y eliminando dos de sus tres fracciones que lo integraban, dejando sólo lo la tercera fracción, que se refería al estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley. Actualmente regula el inicio de los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión. Por lo anterior yo considero que, ese artículo nunca pudo aplicarse, con el objeto con el que fue creado, es decir, la participación de las dos Cámaras que conformaban el Congreso, en la materia presupuestaria.

Así tenemos que las otras dos fracciones de que se componía el artículo 65 fueron suprimidas y envidas ya mencionada fracción IV del artículo 74, todo lo relativo al presupuesto y la cuenta pública.

En ese sentido, la fracción IV fue adicionada y no sólo establecía el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que se

<sup>58</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf) [consulta: 26 de octubre de 2009, 22:00 hrs.]

<sup>59</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_098\\_17nov82\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_098_17nov82_ima.pdf) [consulta: 26 de octubre de 2009 21:30 hrs.]

incluyó el del Departamento del Distrito Federal y se estableció que primero debían decretar las contribuciones para cubrirlos e incluía la prohibición de partidas secretas, así como la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. Aunado a esto, estableció como plazo límite, el último día del mes de noviembre, para la presentación de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto con la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de estos presupuestos, cuando mediare solicitud debidamente justificada y motivada, fuera autorizada su procedencia por la Cámara. Las demás disposiciones correspondían a la materia de revisión de la Cuenta Pública.

Así tenemos que, derivado de la práctica de la aprobación de Presupuesto de Egresos desde 1917 a 1976, los legisladores identificaron algunas omisiones importantes que debían ser reguladas para evitar inconvenientes y cumplir con tan importante facultad anual.

En ese tenor, se impuso como plazo máximo para presentar los proyectos de Presupuestos y las Leyes de Ingresos a más tardar el último día del mes de noviembre. Se puede entender que esta disposición se contempló, para evitar que muy cerca del término del ejercicio fiscal en curso, todavía no se tuvieran para su examen discusión y aprobación las leyes de ingresos y egresos del año siguiente y que el tiempo no fuera suficiente para llevar a cabo adecuadamente dicha función presupuestal.

Recordemos que se habla en plural de estos instrumentos, debido a que se incluían los del Departamento del Distrito Federal

No obstante, también incluyó una excepción para ampliar el plazo de presentación, cuando la solicitud del Ejecutivo contara con una adecuada justificación y motivación, y con el requisito de que el Secretario del Despacho correspondiente (ahora Secretario de Estado) compareciera. Contemplando así algún imprevisto que evitara cumplir con la presentación en la fecha indicada, pero este debía tener un responsable quien legitimaría dicho acto.

En adición a lo anterior, se incrusto la restricción de la existencia de partidas secretas, fuera de las consideradas necesarias en el mismo Presupuesto y que correspondería emplear a los Secretarios de Estado, mediante disposición escrita del Presidente. Lo anterior para brindar seguridad jurídica a los ciudadanos y limitar las actividades de quienes ejercen el gasto público.

Las demás adiciones al citado artículo, fueron muy significativas en todo lo relacionado a la Cuenta Pública, en lo referente a su objeto, presentación, comprobación y responsabilidad de los servidores públicos.

### **B) REFORMA DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1982**

Continuando con el avance a través de estas reformas, nos referiremos a publicada con fecha 17 de noviembre de 1982, reformando sólo el segundo párrafo, que reducía 15 días la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, imponiendo como fecha límite de presentación el 15 de noviembre, e incluyendo por primera vez el supuesto de que dicho plazo se prorrogará hasta el 15 de diciembre, cuando el Ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de la misma constitución.

### **C) REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1993**

Al revisar la reforma con fecha de publicación de 25 de octubre de 1993, localizamos una característica de suma importancia, excluye del texto la aprobación del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal. Estas modificaciones derivadas de las amplias atribuciones que poseía la Cámara de Diputados, para aprobar no uno, sino, dos presupuestos, como resultado de la inexactitud sobre la naturaleza jurídica que poseía en ese momento el Distrito Federal como sede de los poderes de la unión.

En este orden de ideas, el párrafo segundo también fue reformado, para darle una adecuada denominación a los instrumentos relativos a ingresos (iniciativa de Ley de Ingresos) y a los gastos (proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación), designándolos desde ese momento y hasta ahora con esa denominación.

Es importante señalar, que este artículo reafirmaba la previa discusión de las contribuciones, para cubrir el Presupuesto de Egresos, es decir primero los ingresos que se necesitarían para realizar los gastos previstos.

A continuación mostraremos las reformas del año 2004 y 2008 para después identificar sus aportaciones y variaciones.

3.-Reforma constitucional del artículo 74 fracción IV del 30 de Julio de 2004	4.-Reforma constitucional del artículo 74 fracción IV del 07 de mayo de 2008
<p>ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</p> <p>I.-</p> <p>II.-</p> <p>III.-</p> <p>IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, <b>modificación</b> 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.</p>	<p>ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</p> <p>I.-</p> <p>II.-</p> <p>III.-</p> <p>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. <b>Así mismo 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.</b></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 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.</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> <p>No podrá haber otras partidas secretas fuera, de las que se consideran necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la</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 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.</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> <p>No podrá haber otras partidas secretas fuera, de las que se consideran necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p><b>Quinto párrafo (Se deroga)</b></p> <p><b>Sexto párrafo (Se deroga)</b></p>
--	---



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

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

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

**Séptimo párrafo (Se deroga)**

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

V.-.....

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

...

#### **D) REFORMA DE 30 DE JULIO DE 2004**

Prosiguiendo, con el análisis de las reformas, toca explicar la publicada con fecha 30 de julio de 2004, es una de las más sobresalientes reformas concernientes a la fracción IV del artículo 74, en éste podemos encontrar que se incluyó uno de los principios del Presupuesto de Egresos, el de la anualidad, mismo que en el siguiente capítulo será abordado ampliamente.

Además, de incluir dentro del texto, la capacidad de efectuar modificaciones al proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, fue un gran avance porque se restringió el poder amplio e ilimitado que Ejecutivo tenía sobre el Presupuesto de Egresos, pero al mismo tiempo se facultó de más a la Cámara de Diputados.

Anteriormente, existían menos obstáculos para la aprobación del proyecto de presupuesto que el presidente enviaba a la Cámara de Diputados, ya que un mismo partido político o grupo parlamentario componían en su mayoría las diputaciones y el cargo de Presidente de la República, y no existía inconveniente de aprobar el presupuesto enviado sin hacer modificaciones o una profunda discusión sobre el mismo.

No obstante, de que los Diputados consiguieron, la facultad de modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal. En el siguiente año (2005) se dio una controversia por la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos en la fecha que establece la constitución y el criterio de la Suprema Corte de Justicia declara:

***“PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA SESIÓN RELATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HUBIERA CONTINUADO DESPUÉS DE LA FECHA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA APROBARLO, NO ES CONTRARIA A LA FINALIDAD DE ESTABLECER LAS PREVISIONES DE GASTOS***

**OBLIGATORIAS PARA LOS ENTES PÚBLICOS A LOS QUE SE DESTINA RESPECTO DEL EJERCICIO FISCAL SIGUIENTE AL EN QUE SE APRUEBA.**

*La circunstancia señalada en el rubro no es contraria a la finalidad de establecer las previsiones de gastos obligatorias para los entes públicos a los que se destina, pues conforme a los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos periodos de sesiones ordinarias que el Congreso de la Unión tiene para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la propia Ley Fundamental, constituyen el lapso necesario para agotar los asuntos mencionados; de manera que aun cuando constitucionalmente se establezca un plazo para que sea aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo relevante y esencial es que la sesión concluya hasta que la Cámara de Diputados determine que han sido agotados los temas incluidos en el orden del día, lo que tampoco incide en la expedición y aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación u ordenamientos jurídicos que establecen diversas contribuciones, en virtud de que los ingresos que por esta vía se recauden se destinarán a solventar el gasto público en términos de los artículos 31, fracción IV, 74, fracción IV y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>60</sup>*

De lo anterior, se entiende que no importa que no se apruebe el Presupuesto de Egresos en la fecha que fija el artículo relativo al mismo, sino que este sea aprobado, hasta que a juicio de la Cámara de Diputados, se determine que se han agotado los temas incluidos en el orden del día, lo que no afectará en la expedición y aplicación de la Ley de Ingresos u otros ordenamiento que incluyan cobro de contribuciones, ya que todos se destinarán a solventar el gasto público.

De nueva cuenta, se modifican los plazos, por considerarse cortos e insuficientes para el examen, discusión, o en su caso modificación y aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos, por lo que se impone como plazo máximo para la presentación del las iniciativas de ingresos y el proyecto de presupuesto, el día 8 de septiembre y con la exigencia de que el Secretario de despacho correspondiente compareciera a dar cuenta de los mismos y se impone como fecha

---

<sup>60</sup> Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Novena Época, p. 269, Tesis Jurisprudencial 123/2007, 26 de septiembre de 2007.

límite el día 15 de noviembre para aprobar el Presupuesto de Egresos, descartando así, la incertidumbre de falta de aprobación del mismo, para el año siguiente.

El párrafo segundo se divide en dos, el que se transforma en tercer párrafo, especifica y da continuidad a la prórroga de presentación de los proyectos de iniciativas, cuando el Ejecutivo inicie su encargo, remitiendo al artículo 83 de la misma Constitución, que da continuidad a la ampliación del plazo de presentación hasta el 15 de diciembre.

### **E) REFORMA DE 07 DE MAYO DE 2008**

En último lugar, hallamos la reforma publicada el 07 de mayo de 2008, misma que sin duda, es la de mayor trascendencia al diferenciar y separar los dos temas; el Presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública, que ocupaban un mismo lugar dentro de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, diferentes temas, que tienen relación, pero de las cuales emanan normas en distintos ordenamientos.

Se derogaron todos los párrafos que hacían alusión a la revisión de la Cuenta Pública, mismos que fueron transferidos a la fracción VI del artículo en cuestión.

A diferencia de las anteriores, en esta nueva reforma se incluyeron las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, que desde ese año deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos, misma que serán reguladas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, materia de nuestro siguiente tema a tratar.

### **III. LA ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL SECUNDARIA DERIVADA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTÍCULO 74 FRACCIÓN IV.**

## A) LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO

Es importante tocar el tema de la reglamentación aplicable al Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, misma que desde su creación se plasmó en un mismo ordenamiento, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, la denominada Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual, contenía 50 artículos divididos en 5 Capítulos, comprendiendo disposiciones que lejos de complementar las establecidas en la Constitución, referentes al tema presupuestario, dejaba al libre albedrío un sin número de aspectos que se llevaban a la práctica. De entre las disposiciones de las que carecía se encontraban; la regulación del vínculo de la planeación, organización y presupuestación, reglas generales para la calendarización del gasto, mecanismos de sanciones para los ejecutores del gasto, reglas de transparencia y acceso a la información, entre muchos otros de carácter contable y económico.<sup>61</sup>

Es evidente que, era necesario actualizar el marco normativo, por lo que desde el año 2000 el Poder Legislativo, recibió numerosas iniciativas de reforma presupuestal, tanto en el orden Constitucional, como de Leyes Federales. En ese contexto, la mayoría tenían como propuesta modernizar el proceso de elaboración, aprobación, ejercicio y control del Presupuesto y clarificar en la Ley los aspectos que no estaban considerados en la norma vigente. El propósito era lograr un sistema presupuestario eficiente, que permitiera que el gasto público se distribuyera, aprobara, y ejecutara oportunamente.<sup>62</sup>

Tomando en cuenta la falta de interés político para actualizar el marco presupuestario, a partir del año 2003, se utilizó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como instrumento para establecer los principios que pretendían actualizar el marco legal presupuestal, particularmente en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas y a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, el primero representado sólo por la Cámara de Diputados en este tema. No obstante a lo anterior, se determinó que no era el instrumento idóneo para

---

<sup>61</sup> Cfr. [http://www.amereiaf.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES\\_finanzas\\_LeyPRH\\_2006.pdf](http://www.amereiaf.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES_finanzas_LeyPRH_2006.pdf)  
[consulta: 24 de octubre de 2009]

<sup>62</sup> Cfr. [http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX\\_LEG/2PO\\_2A/marzo10\\_05/3.htm](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/2PO_2A/marzo10_05/3.htm)  
[consulta: 20 de octubre de 2009]

incluir las disposiciones que regularían el proceso presupuestario, debido a que su aprobación se sujeta a un ejercicio anual.<sup>63</sup>

Esta Ley sólo estuvo vigente hasta el 30 de marzo de 2006, misma fecha en que se publicó en el Diario Oficial la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual derogó a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, por determinar que ésta última era obsoleta y desactualizada al momento de su sustitución.

## **B) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA**

Esta nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria consta de 118 artículos, repartidos en 7 Títulos. Ésta incluyó gran parte de la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitía en el Manual de Normas Presupuestales, así como disposiciones que, como ya se señaló con anterioridad, cada año se incluían en el Decreto de Presupuesto de Egresos, elevando a rango de ley las citadas disposiciones y haciendo extensa su aplicación a los Poderes Legislativo y Judicial, y también a los órganos autónomos. Engloba todos los actores y entes del Gobierno Federal que anteriormente no estaban incluidos en las normas.

En vista de que es necesario vislumbrar las novedosas disposiciones que esta nueva ley incluye desde su publicación. Primero analizaremos un panorama general y después, más específicamente, cada una de éstas, siempre dentro del ámbito de aplicación del tema presupuestario.

En primer término, enumeraremos los aspectos que se actualizaron y adicionaron a la regulación en la nueva Ley:

---

<sup>63</sup> López Tijerina, José Jildardo, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ¿una reforma estructural?, Tesis Licenciatura en Derecho, Asesor; Orlando Montelongo Valencia, México, 2007, p. 68 y 69.

- “Se puede apreciar que, hace énfasis en un marco normativo para las entidades federativas, así como las bases para el sistema de administración financiera federal.
- Determina responsabilidades y sanciones a los servidores públicos que no apliquen lo establecido en la misma.
- Se fijan criterios que sirven de base para la distribución de los Ingresos Excedentes, así como los criterios de recortes de presupuesto, cuando los ingresos de la Ley no se captan en su totalidad.”<sup>64</sup>
- Se definen conceptos como el de “Ejecutores del Gasto”, mismo que abarca los tres poderes y órganos autónomos. Además de establecer disposiciones para lograr un “Equilibrio Presupuestal”, esto alude a que no es posible presupuestar recursos superiores a los que se espera captar mediante la Ley de Ingresos, en vista de que se pretende frenar el endeudamiento del gobierno federal, a menos de que existan razones justificadas para hacerlo, las cuales tendrán que ser aprobadas previamente por la Cámara de Diputados.
- Se introdujo un nuevo criterio de clasificación del presupuesto que es la “Clasificación Geográfica” que se adicione a las ya existentes clasificaciones.
- Se asigna la responsabilidad de resolver las observaciones de la auditorías, a los titulares de dependencias y entidades, lo cual es totalmente novedoso, una amplia capacidad a los órganos internos de control para exigir los requerimientos.

Cabe hacer mención de la importante inclusión referente a la descripción del contenido de la Ley de Ingresos.

Ahora explicaremos de forma específica los cambios que se dieron de una ley a otra.

---

<sup>64</sup> Cfr. Equivalencias de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente a partir del 1º de abril de 2006 y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DEROGADA) y sus posibles implicaciones:  
[http://www.amerei.af.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES\\_finanzas\\_LeyPRH\\_2006.pdf](http://www.amerei.af.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES_finanzas_LeyPRH_2006.pdf) [consulta: 25 octubre de 2009]

Es importante mencionar que esta nueva Ley se define como de orden público y que es reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política, situación que no mencionaba en la ley anterior.<sup>65</sup>

Se precisa que la Ley, será aplicable también, a las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, es decir, lo denominados entes autónomos, al considerar que el Poder Legislativo, lo dotó de autonomía constitucional, (artículo 4 fracción III)

Entre las definiciones que no se contemplaban en la derogada Ley, se encuentran las siguientes; adecuaciones presupuestarias (artículos 2 fracción II), ahorro presupuestario (artículos 2 fracción II), déficit presupuestario (artículos 2 fracción VII), dependencias coordinadoras del sector (artículos 2 fracción IX), economías (artículos 2 fracción X), eficacia en la aplicación del gasto público (artículos 2 fracción XI), eficiencia en gasto público (artículos 2 fracción XII), ejecutores del gasto (artículos 2 fracción XIII), entidades de control indirecto (artículos 2 fracción XIX), flujo de efectivo (artículos 2 fracción XXIII), ingresos excedentes (artículos 2 fracción XXX), ingresos propios (artículos 2 fracción XXXI), percepciones extraordinarias (artículos 2 fracción XXXIII), presupuesto devengado (artículos 2 fracción XXXVI), presupuesto regularizable de servicios personales (artículos 2 fracción XXXVII), programas de inversión (artículos 2 fracción XXXVIII), responsabilidad hacendaría (artículos 2 fracción XLVIII), y algunas otras, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Entre estas, se incluyen los conceptos utilizados en el proceso presupuestario, se aclararon términos que eran confusos en la legislación anterior.

En relación a la interpretación de la presente Ley, para efectos administrativos, corresponde a la Secretaría de Hacienda y a la de la Función Pública. Pero lo realmente innovador es que establece como supletorios, a la Ley Federa de

---

<sup>65</sup> Equivalencias de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria op. cit. [http://www.amerei.af.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES\\_finanzas\\_LeyPRH\\_2006.pdf](http://www.amerei.af.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES_finanzas_LeyPRH_2006.pdf) [consulta: 26 octubre de 2009]



Procedimiento Administrativo y al Código Fiscal de la Federación en lo propio, para efectos de lo contencioso (artículo 3).

La definición de Gasto Público es muy similar a la señalada por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, pero en esta nueva Ley, se le da una mejor estructura para su mayor comprensión, sólo se agrega el concepto de ejecutores del gasto, quienes deberán establecer medidas internas, para controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, (artículo 4).

Se precisa en el artículo 5, el concepto y los alcances de la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores del gasto, numerando de manera explícita, las atribuciones para el Poder Legislativo y Judicial, para las Entidades y para los órganos Desconcentrados con autonomía presupuestaria (artículo 5).

Otra de las modificaciones, es la obligación de contribuir al equilibrio presupuestal del gasto neto total, es decir, el presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por lo ejecutores de gasto. Lo anterior con base la responsabilidad hacendaria y la imposición de sanciones e indemnizaciones dependiendo del daño u omisión causada (artículo 17).

En ese mismo orden de ideas se debe prevenir un déficit presupuestario y contemplar el dicho déficit, sólo cuando las condiciones económicas y sociales los requieran y en cuyo caso, se deberá estar completamente justificado y razonado. Así como, contemplar las acciones para eliminarlo (artículo 21).

Regulando el artículo 126 Constitucional, esta Ley introduce la restricción de la no procedencia de pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior.

Derivado de lo anterior, cabe hacer mención, esta ley establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos, pero en caso de aumento o creación de partidas, deberá establecerse mediante ley (artículos 18 y 54). Por lo tanto se puede interpretar que, serán participe de éstas,

ambas cámaras que conforman el Congreso de la Unión, más adelante se abundara sobre el tema.

Dentro de estas disposiciones, Emite las relativas a la programación y presupuestación del gasto público, mismas que deber estar apegadas a los programas del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación. Asimismo se instituye que dicha programación y presupuestación anual, se deberá elaborar por las Dependencias y Entidades por ejercicio fiscal (artículos 24 y 25).

Impone la obligación a las entidades de elaborar anteproyectos, y que estos como contengan indicadores de desempeño, y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los plazos que la misma disponga (artículo 26). En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, estos enviarán sus proyectos de presupuesto a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo (artículo 30).

Por primera vez se especifican los términos mínimos con que debe presentarse la información del Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados (artículo 41), así como la clasificación geográfica del presupuesto, el cual agrupa las previsiones de gasto, en término de entidades federativas y en su caso municipios y regiones (artículo 28 fracción IV).

Ahora se prevé en el proyecto de Presupuesto de Egresos los compromisos plurianuales, mismos que quedarán sujetos a disponibilidad presupuestaria anual (artículo 32).

Se define de forma más clara al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos, se establece el contenido que deberá injerir cada uno de estos. En específico, para el presupuesto se aumentan elementos diferentes a los anteriormente requeridos, tales como; los montos de egresos de los últimos cinco años, así como las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales, la distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable (artículos 40 y 41).

Se detalla de manera clara el procedimiento para la probación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Se confirma lo estipulado por el artículo 74 fracción IV, tercer párrafo de la Constitución, en lo relativo al Presidente, en su primer año de encargo (artículos 42, 43 y 44).

Se crea un capítulo que señala disposiciones del Gasto Federal, en las entidades federativas, a través de la regionalización del gasto, es decir, recursos susceptibles de ser identificados geográficamente, concepto que tiene como finalidad establecer criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menores ingresos o procurar la equidad entre regiones y entidades. Asimismo se emiten lineamientos para llevar a cabo la contabilidad gubernamental, elaborando y remitiendo sus respectivos estados financieros (artículos 82 a 85).

Por otra parte, una más de las mejoras que se plasmaron en esta nueva ley fue la transparencia de la información, especificando, no sólo la información que las entidades deberían enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también la periodicidad en que la Secretaría debía enviarla al Congreso de la Unión (artículos 85, 106 a 110).

Es importante mencionar, que se fija como fecha límite de aprobación del Presupuesto de Egresos el día 15 de noviembre, y para esta fecha, la Ley de Ingresos ya debe de estar aprobada. (artículo 42 fracción V).

## CAPITULO SEGUNDO

---

### EL PRESUPUESTO

El Presupuesto de Egresos tiene variantes tanto en su definición como en su naturaleza jurídica. Diversos autores han expresado sus puntos de vista, lo que ha generado el surgimiento de doctrinas respecto de su naturaleza. Es cierto que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos no es global o general para todos los países, sino que ésta dependerá del ordenamiento jurídico de un país, sin embargo el caso es distinto cuando se habla de los principios del presupuesto, mismos que en su mayoría son aceptados en los diferentes países, la razón es que los principios rigen al presupuesto y las formas de control que sobre él se ejercen.

66

Para iniciar, explicaremos su definición, que para muchos autores es distinta a la que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, complementándola con otros conceptos como se verá a continuación.

#### I.- DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo define como “el documento jurídico y financiero que establecerá el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año”.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup>Cfr. MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995, p. 206.

<sup>67</sup>[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que\\_es\\_el\\_pef/2001/pdf/rsp01.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf). [consulta 12 de noviembre de 2009]

Para Doricela Mabarak, “por presupuesto de egresos se debe entender el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal”.<sup>68</sup>

Nacif Benito, los define como “el documento jurídico y financiero en el que se especifica el monto y el destino de los recursos económicos del gobierno federal durante un ejercicio fiscal, es decir, un periodo de un año. Los recursos del presupuesto se utilizan para financiar los programas y los proyectos del gobierno federal, así como para cubrir sus compromisos y obligaciones.”<sup>69</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define al Presupuesto como el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos.

De todo lo anterior, se puede concluir que, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento jurídico, que establece de manera anticipada los gastos de la Administración Pública Federal, así como las erogaciones plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura, para el ejercicio fiscal siguiente, que comprenderá del 1º de enero al 31 de diciembre del siguiente año.

En la doctrina es un tema complejo, el definir la naturaleza del Presupuesto y su estudio, ha agrupado a muchos de los más renombrados doctrinarios en torno a dos teorías principales, la teoría dualista y la teoría italiana, de las que a continuación se enumerarán sus posturas y características.

### **A) TEORIA DUALISTA**

Según lo afirmado por esta teoría, existen dos clases de leyes: las leyes en sentido material que afecta a la esfera de los derechos individuales de los

---

<sup>68</sup> MABARAK CERECEDO, DORICELA, Derecho Financiero Público, 2ª ed., Mc Graw-Hill, México, 2000, p. 26

<sup>69</sup> NACIF, BENITO, EL Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, México 2005, pp.24

gobernados, y las leyes en sentido formal que sólo influyen en el funcionamiento interno de la administración pública.<sup>70</sup>

“Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo”.<sup>71</sup>

Esta teoría en nuestro sistema federal mexicano, quedó superado desde hace tiempo, ya que en primer lugar, la aprobación del Presupuesto de Egresos en México sólo es aprobado por una de las dos cámaras que representan el Poder Legislativo, la de Diputados. Otra razón es que “no sólo es un acto que prevé gastos, sino que también los autoriza”.<sup>72</sup>

Por otra parte, se encuentra otra teoría que define la naturaleza del presupuesto, desde otro punto de vista como a continuación se analizará.

## **B) TEORIA ITALIANA**

“La teoría italiana, ha defendido la tesis de el presupuesto como acto administrativo, quiere expresar el hecho de que el presupuesto es un acto propio del Poder Ejecutivo, cuyo valor jurídico no necesita de la aprobación del Legislativo, y si éste último interviene, es cómo control político”.<sup>73</sup>

Para que este supuesto control político pudiera darse plenamente, sería necesario que las dos cámaras que representan al poder legislativo participaran

---

<sup>70</sup> MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto” op.cit., p.210

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> Cfr. NAVA ESCUDERO, OSCAR Y ORTEGA MALDONADO JUAN MANUEL, coordinadores, Derecho Presupuestario: Temas Selectos, Porrúa, México, 2006, p.33

<sup>73</sup> MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, op.cit., p. 214.

en la aprobación del presupuesto, no como sucede en el caso mexicano, como ya hemos señalado anteriormente en diversas ocasiones.<sup>74</sup>

En México con facultad exclusiva de una sola cámara, de aprobar el presupuesto por una sola cámara, genera desequilibrio y supremacía de ésta sobre la otra, evitando la aplicación de esa teoría, que al igual que la anterior han sido superadas por una nueva propuesta que denota la naturaleza jurídica del Presupuesto como un acto legislativo, formal y material.

En nuestro país podemos encontrar varios autores que derivado de una análisis a las anteriores teorías y con apoyo de las continuas investigaciones sobre el tema concluyen y definen la naturaleza del presupuesto como un acto legislativo formal y materialmente, generando una nueva corriente.

Tal es el caso de Doricela Mabarak que establece que “El presupuesto de egresos es una Ley tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión y aprobación, y la promulgación y publicación. Además se está frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal, y abstracto y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto, reúne todas las características que doctrinaria y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener una categoría de ley”.<sup>75</sup>

Otro autor que apoya esta postura es Freddy A. Priego Álvarez, quien señala que: “pese a la fuerte tradición doctrinal mexicana en la que se ha menospreciado la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos por considerar que se trata de una ley formal o de un simple acto administrativo, ha quedado claro que su rango normativo es el de una ley ordinaria”.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cfr. Ídem.

<sup>75</sup> MABARAK CERECEDO, DORICELA, op.cit., p. 26.

<sup>76</sup> NAVA ESCUDERO, OSCAR, op. cit. p 43

Para María de la Luz Mijangos Borja “los presupuestos al aprobarse por el legislativo son actos enteramente legislativos, puesto que en ambas cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del Legislativo”.<sup>77</sup>

Analizado todo lo anterior, no nos queda más que buscar que el Presupuesto de Egresos sea reconocido como una norma jurídica plena, siempre y cuando la Cámara de Senadores participe en su aprobación, para que se considere que el presupuesto cumple plenamente con el procedimiento de creación de una ley ordinaria, logrando que en México se genere un consenso respecto de su naturaleza jurídica, evitando más contradicciones.

Contrario a lo anterior, y como consecuencia de la falta de criterio uniforme doctrinal o legal en el derecho positivo mexicano, respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de la acción de inconstitucionalidad 24/99, establece el siguiente criterio:

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

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

---

<sup>77</sup> MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, op. cit., p. 228



*previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente".<sup>78</sup>*

Esta jurisprudencia tiene como antecedente la 4/98<sup>79</sup>, la cual fue emitida en el mismo sentido y sobre la cual María de la Luz Mijangos Borja, señala que "es obsoleta la doctrina jurídica utilizada y que para la ejecutoria, la mayoría no analizó con detenimiento la estructura y el contenido del Presupuesto de Egresos, ya que podría haberse dado cuenta de que es absurdo llamar acto administrativo a un ordenamiento que fija límites a las leyes, que derogan normas o las que modifican. Si la diferencia entre un acto administrativo y una ley, reside en que la ley puede modificar el derecho vigente y el acto

---

<sup>78</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, p.251. Tesis jurisprudencial 24/99, 19 de abril de 1999.

<sup>79</sup> Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Novena Época, p. 251. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Acción de inconstitucionalidad 4/98, 9 de abril de 1999.

administrativo no, es indudable que el presupuesto tiene la fuerza jurídica suficiente para modificar el derecho vigente, de lo que se desprende que no es acto administrativo, sino una ley”.<sup>80</sup>

De lo anterior, se puede destacar que la participación de la Cámara de Senadores en el presupuesto, le daría plenamente el carácter de Ley y se terminarían con interpretaciones, que tienen sustento en teorías que en la actualidad ya no son aplicables, pero que fueron fundamentales para encontrar la verdadera naturaleza jurídica del presupuesto.

En México, el Presupuesto de Egresos se encuentra separado de la Ley de Ingresos, a diferencia de lo que ocurre en otros países, donde los ingresos y egresos se plasman en un mismo documento. El presupuesto de Egresos de la Federación tiene características de ser un documento emanado del Poder Ejecutivo, quien realiza las previsiones de gastos a cubrir en el año fiscal siguiente, sin embargo, es el Poder Legislativo quien se encarará de su análisis, discusión y aprobación.<sup>81</sup>

Así pues podemos concluir que el Presupuesto tiene las características inherentes a una ley, pero no reconocidas plenamente por la ausencia de la participación de la Cámara de Senadores, razón por la cual se publica con el nombre de decreto y no de ley como sucede con la Ley de Ingresos, en la que si participan para su creación ambas cámaras y que por ende se le reconoce constitucionalmente carácter de Ley.<sup>82</sup>

Es necesario recordar que sin la Ley de Ingresos, no podría existir el Presupuesto de Egresos, y que la naturaleza de ambos ordenamientos debe ser la misma y no diferir, porque juntos tienen un mismo objetivo en el año fiscal siguiente, factor importante para la economía de nuestro país.

---

<sup>80</sup> MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, número 2, enero-junio del 2000, pp. 131 y 132.

<sup>81</sup> Cfr. ESTTRADA LARA, JUAN MANUEL, Finanzas Públicas y Política Fisca, PAC, México, 2002, p. 69

<sup>82</sup> Cfr. NAVA ESCUDERO, OSCAR., p. 36.

## II.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Como se comentó con anterioridad, los principios que rigen al presupuesto de egresos son considerados requisitos y formalidades esenciales que todo presupuesto debe cumplir, independientemente la naturaleza jurídica que posea.

Se señalaran los principios que rigen al presupuesto en México, mismos que en su mayoría son aceptados por los diversos autores en los distintos países. Con la finalidad de que todo presupuesto pueda ser aplicado y formulado de forma eficiente.

### A) UNIVERSALIDAD:

Este principio consiste en que todos los gastos deberán estar autorizados y contenidos en el Presupuesto de Egresos.

“Un presupuesto elaborado en forma correcta debe incluir absolutamente todas las previsiones de gastos contempladas por el ente público para un ejercicio fiscal determinado; es decir, para un adecuado y sano control del gasto público, todas las erogaciones que los organismos públicos contemplen deben estar contenidas en un solo documento, aun cuando se trate de alguna entidad pública no incorporada en el régimen centralizado del Gobierno”.<sup>83</sup>

Este principio tiene su sustento en el artículo 126 Constitucional que a la letra señala que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.”

Se considera de suma importancia a este principio porque es lo que le da la característica de que el documento en el se plasmen los gastos, sea cual fuere

---

<sup>83</sup> MABARAK CERECEDO, DORICELA, op. cit. p. 27.

su nombre debe de comprender la totalidad de los mismos, para el año fiscal siguiente.

## **B) UNIDAD:**

Este principio complementa al anterior, “aquí se expresa que por ningún motivo deberá haber de manera simultánea dos o más presupuestos, es decir, no resulta técnicamente correcta la postura consistente en elaborar dos o más de estos documentos para ser aplicados a diversas unidades administrativas estatales en el mismo ejercicio”.<sup>84</sup>

Todos los gastos y recursos del Estado sean remitidos o agrupados en un único documento y presentados conjuntamente para su aprobación legislativa”.<sup>85</sup> Estos también deben plasmarse en un ordenamiento legal, es decir, un solo documento, que en nuestro país es denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que es reconocido por nuestra Constitución en los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV y tiene su sustento en el artículo 2 fracción XXXV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que serán parte del presupuesto, el decreto, sus anexos y tomos.

Sin embargo, este principio tiene una excepción, consagrada en el artículo 126 Constitucional, expresando que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior. Es decir que si podrá realizarse algún pago que no esté comprendido en el presupuesto, siempre y cuando se a través de una ley, misma que deberá aprobar el Congreso de la Unión.

---

<sup>84</sup> Íbidem. p. 28

<sup>85</sup> VILLEGAS HÉCTOR B., Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, colab. Miriam Estela Fessia, 8ª ed., ASTREA, Buenos Aires, 2002, p. 128.

### **C) ESPECIALIDAD:**

El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas, y no otorgarlas de manera general, es decir, se debe detallar el monto de los créditos autorizados, como para especificar y controlar los gastos de acuerdo a los destinos previstos, así como conocer el detalle de los objetivos, los tiempos y las cantidades que se van a gastar en cada rubro.<sup>86</sup>

Por anterior, Javier Orozco señala que, se recurre al uso de determinados conceptos 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 podría 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 SHCP autorizar las transferencias de partidas.”<sup>87</sup>

### **D) 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”.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. MABARAK CERECEDO, DORICELA, op. cit., p. 47.

<sup>87</sup> OROZCO GÓMEZ, JAVIER, El Poder Legislativo en el Estado Mexicano, Porrúa, México, 2005, pp. 47 y 48

<sup>88</sup> Idem.

Por cierto, no ha sido fácil establecer, hasta donde debe de llegar el detalle y que debe dejarse a consideración a los ejecutores del gasto.

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el artículo 74 fracción IV Constitucional y artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, este último establece las características que debe contener el Presupuesto de Egresos, de entre las más relevantes se encuentran consideradas dentro este principio de especialidad se encuentran las establecidas en los tomos y anexos el presupuesto de egresos mismos que deberán incluir:

- 1) Los gastos de los ramos generales
- 2) Los gastos que correspondan a los compromisos plurianuales
- 3) Los compromisos derivados e proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- 4) Gastos que correspondan a la atención de la población indígena.
- 5) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.
- 6) Las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión e infraestructura.

#### **E) ANUALIDAD:**

El Presupuesto de Egresos sólo tiene vigencia por un ejercicio fiscal, mismo que debe coincidir con el año calendario, que inicia el 1º de enero y concluye el 31 de diciembre, limitándose el ejercicio del gasto durante este periodo.<sup>89</sup>

Este principio es fundamental para el ejercicio y aprobación del Presupuesto de Egresos, y se consagra de manera enunciativa en el artículo 74 fracción IV Constitucional, artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

---

<sup>89</sup> Cfr. Ídem.

Hacendaria y la tesis jurisprudencial 9/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 19 de marzo de 2004, misma que ha reiterado el carácter anual del Presupuesto de Egresos, según lo establece en el texto que a continuación se transcribe:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.**

*De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en*

*relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria”.*<sup>90</sup>

## **F) 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”.<sup>91</sup>

Este es un asunto de suma importancia, ya que si no se ha aprobado, promulgado y publicado antes de que inicie el siguiente año fiscal, no podrá hacerse pago alguno la administración, ni hacer uso alguno de los ingresos obtenidos, derivado de que no existe en el sistema jurídico mexicano un mecanismo que prevea y subsane la falta de aprobación en el plazo señalado por la Constitución para la aprobación del presupuesto o antes del 31 de diciembre.

Esto se puede entender con mayor claridad, mediante el análisis de la tesis jurisprudencial 123/2007 de la Suprema Corte de Justicia publicada en la Semanario Judicial de la Federación el 26 de Septiembre de 2007 que a continuación se transcribe para su pronta referencia.

***“PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA SESIÓN RELATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HUBIERA CONTINUADO DESPUÉS DE LA FECHA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA APROBARLO, NO ES CONTRARIA A LA FINALIDAD DE ESTABLECER LAS PREVISIONES DE GASTOS OBLIGATORIAS PARA LOS ENTES PÚBLICOS A LOS QUE SE DESTINA RESPECTO DEL EJERCICIO FISCAL SIGUIENTE AL EN QUE SE APRUEBA.***

---

<sup>90</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, p. 957, Tesis jurisprudencial 9/2004, 19 de marzo de 2004.

<sup>91</sup> OROZCO GÓMEZ, JAVIER, op. cit., p.48



*La circunstancia señalada en el rubro no es contraria a la finalidad de establecer las previsiones de gastos obligatorias para los entes públicos a los que se destina, pues conforme a los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos periodos de sesiones ordinarias que el Congreso de la Unión tiene para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la propia Ley Fundamental, constituyen el lapso necesario para agotar los asuntos mencionados; de manera que aun cuando constitucionalmente se establezca un plazo para que sea aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo relevante y esencial es que la sesión concluya hasta que la Cámara de Diputados determine que han sido agotados los temas incluidos en el orden del día, lo que tampoco incide en la expedición y aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación u ordenamientos jurídicos que establecen diversas contribuciones, en virtud de que los ingresos que por esta vía se recauden se destinarán a solventar el gasto público en términos de los artículos 31, fracción IV, 74, fracción IV y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*<sup>92</sup>

Este principio tiene su fundamento en el artículo 74 fracción IV Constitucional y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a manera de ejemplo citaremos algunas de las características que debe reunir el Presupuesto, según lo indicado por este principio.

- 1) Las previsiones de gasto de los ramos generales
- 2) Las previsiones de gastos que correspondan a los compromisos plurianuales
- 3) Un capítulo específico de previsiones salariales y económicas
- 4) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena.

En general todo el contenido del Presupuesto de Egresos es un conjunto de previsiones, que se aplicaran el siguiente año fiscal.

---

<sup>92</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Primera Sala, p. 269, Tesis jurisprudencial 123/2007, 26 Septiembre de 2007.

Es importante señalar que, este principio tiene su fundamento en el artículo 74 fracción IV y también en el artículo 75 Constitucional, que prevé el caso en que a Cámara de Diputados no fije la retribución correspondiente a un empleo establecido por ley, entonces se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

### **G) PERIODICIDAD**

“Este principio está íntimamente relacionado con el de 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”.<sup>93</sup>

Este principio es igual de importante que el de anualidad, sólo que este no está determinado expresamente, y algunos podrían interpretar a ambos como uno mismo, pero en realidad existe diferencia de este principio con el de anualidad. La periodicidad se caracteriza por un periodo de tiempo determinado, es decir en general y el principio de anualidad es específico, pues señala de que día a que día tiene su vigencia.

### **H) CLARIDAD**

“La claridad se refiere a que el Presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación, en cierta medida este concepto se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto”.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> OROZCO GÓMEZ, JAVIER, op. cit., p.48

<sup>94</sup> Ídem.

No sólo debe ser entendible para los servidores públicos y administradores, como el autor Javier Orozco Gómez cita con anterioridad, sino que, también, esta información debe ser comprensible para toda la población en general, dado que la legislación y el interés de los particulares respecto del tema presupuestario han incrementado y en materia de transparencia se ha avanzado mucho. El alcance de este documento no solo es para el ámbito de aplicación de la administración pública.<sup>95</sup>

El presupuesto debe ser claro y de fácil interpretación, aún cuando este sea demasiado detallado y en él se manejen cifras. Este documento debe permitir mantener informada a la población de los recursos que se destinan a cada tema de interés y verificar los incrementos o disminuciones que se hacen a cada sector.

## **I) PUBLICIDAD**

El presupuesto 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.<sup>96</sup>

Este principio, es aplicable para todas las leyes en general, pero específicamente en lo referente al Presupuesto de Egresos, se consolida en nuestro país derivado de la controversia constitucional 67/2003 de la Suprema Corte de Justicia publicada en la Semanario Judicial de la Federación el 18 de noviembre de 2007 que a la letra señala lo siguiente:

***CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO.***

---

<sup>95</sup> Cfr. VILLEGAS HECTOR B, op.cit., p. 138

<sup>96</sup> OROZCO GÓMEZ, JAVIER, op. cit., p. 48

*Si en la demanda de controversia constitucional se impugna el decreto legislativo del presupuesto de egresos para un ejercicio fiscal que aún no ha sido promulgado ni publicado, debe considerarse actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el decreto del presupuesto de egresos constituye un acto formalmente legislativo que se encuentra sujeto a las diversas etapas que componen el procedimiento que le da origen y con el que conforma una unidad indisoluble, de tal forma que su impugnación sólo puede realizarse a partir de que concluye dicho procedimiento con su promulgación y publicación porque es hasta ese momento cuando adquiere definitividad, constituyendo su publicación el conocimiento del acto para efectos del cómputo del término para la promoción de la controversia constitucional, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria citada y, por tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a su publicación.<sup>97</sup>*

## **J) 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 un presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar”.<sup>98</sup>

El principio se refiere a que gastos e ingresos tengan totales iguales, razón por la cual, también se le conoce como principio de equilibrio presupuestal y tiene su fundamento en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el que establece que: El gasto neto total propuesto

---

<sup>97</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, p. 433, Tesis jurisprudencial 67/2003, 18 Noviembre de 2003.

<sup>98</sup> OROZCO GÓMEZ, JAVIER, op. cit., p. 48

por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

Este principio prevé evitar un déficit presupuestario, pero en el caso de que se provoque uno, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece mecanismos para cubrir dicho déficit presupuestario y recuperar el equilibrio del presupuesto.

### **K) EXCLUSIVIDAD**

En el caso de México, puede entenderse en dos sentidos, el primero se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto.<sup>99</sup>

Por otro lado y otros autores lo observan desde la perspectiva de que dentro del Presupuesto de Egresos, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna índole.

“El documento jurídico denominado Presupuesto de Egresos, debe comprender única y exclusivamente los gastos gubernamentales, es decir, las previsiones de los organismos públicos, pero de ninguna manera debe incluirse en dicho documento alguna previsión del gasto para desarrollar alguna actividad particular o de cualquier organismo que no pertenezca a la administración estatal”.<sup>100</sup>

Para finalizar este capítulo relativo a los principios del Presupuesto de Egresos, es necesario destacar que los antes mencionados son los aplicables en nuestro país, pero los reconocidos por la mayoría de los doctrinarios, sólo son el de universalidad, unidad, especialidad y anualidad.

---

<sup>99</sup> Cfr. Íbidem., p. 49

<sup>100</sup> MABARAK, CERECEDO, DORICELA, op, cit., p. 31

Por otro lado es importante destacar que en otros países como Argentina, adicionalmente a los principios básicos o doctrinarios, se incluyen los de transparencia, procedencia y no afectación de recursos.<sup>101</sup>

### **III.- APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

El proceso presupuestario consta de 4 fases:

- 1.- “Elaboración (o Formulación)
- 2.- aprobación
- 3.- ejecución y
- 4.- control ”<sup>102</sup>

Conoceremos cada una de las fases del proceso presupuestario pero nos enfocaremos a la fase 2, que hace alusión al tema de la aprobación del presupuesto, el cual será explicado con mayor amplitud.

Para iniciar, es importante recordar que el Presidente de la República es sobre quien recae la responsabilidad de integrar y presentar el Presupuesto de Egresos a la Cámara de diputados para su examen, discusión y aprobación, tal y como lo señala el artículo 74, fracción IV, Constitucional. La elaboración de este documento corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“La fase de formulación del presupuesto dura alrededor de cuatro meses. Inicia en abril con las reuniones preparatorias entre la Secretaría de Hacienda y las oficinas encargadas de integrar el presupuesto de cada dependencia y entidad del gobierno federal. Concluye en septiembre con la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos”.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. VILLEGAS HECTOR B, pp. 131, 135 y 138

<sup>102</sup> NACIF, BENITO, op. cit., p. 25

<sup>103</sup> Íbidem., p. 26

La legislación aplicable en nuestro país, además del ya citado artículo 74 fracción IV de la Constitución, así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. Con base en estos ordenamientos, las dependencias encargadas de la actividad presupuestaria deberán presentar su anteproyecto de presupuesto entre junio y julio. De junio a agosto se debe llevar a cabo la integración del proyecto de Presupuesto de Egreso, la elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la misma ley.<sup>104</sup>

#### **A) ETAPA DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

Como ya hemos señalado, el artículo 74, fracción IV de la Constitución otorga la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y en su caso modificación. Esta fracción impone la obligación de aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

“En la práctica, sin embargo, la aprobación del presupuesto puede prolongarse hasta el 31 de diciembre, fecha en que el ejercicio fiscal concluye y el presupuesto del año anterior caduca”<sup>105</sup>, es decir, antes de que inicie el siguiente ejercicio fiscal, y esto no será considerado contrario a la finalidad de establecer las previsiones de gasto obligatorias para el siguiente año fiscal, tal y como lo establece la jurisprudencia 123/2007, aludida anteriormente.

---

<sup>104</sup> GUERRERO AMPARÁN, JUAN PABLO, coordinador, impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, CIDE, coedición con la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 161

<sup>105</sup> NACIF, BENITO, op. cit., p. 26

Existe una excepción a esta regla, se trata de cuando el Presidente inicia su administración, la fecha de presentación se amplía hasta el 15 de diciembre y tendrá que aprobarse en un plazo de 16 días.

Esta fase inicia cuando el Ejecutivo Federal, presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Una vez en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Este cuerpo, formado por treinta Diputados, es el encargado de revisar y, en su caso, de proponer modificaciones al proyecto del Ejecutivo.<sup>106</sup> Además deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen, discusión y aprobación por sectores, para el logro de los objetivos y metas anuales, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 42, Fracción VIII, inciso f de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El trabajo de la Comisión consiste en preparar un dictamen, es decir, una opinión fundamentada sobre la iniciativa, que posteriormente se somete a discusión y votación en el pleno. Después de que el pleno de la Cámara de Diputados, aprueba el proyecto de presupuesto, este se convierte en el Decreto de Presupuesto de Egresos de Federación.<sup>107</sup>

Realiza lo anterior, con el apoyo del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de La Cámara de Diputados (artículo 18 párrafo tercero Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

Si el Presupuesto no es aprobado, se devuelve a la Comisión para un nuevo análisis y discusión. Si es aprobado, se envía al Ejecutivo para su publicación, este lo recibe y por conducto de la SHCP, publica en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>106</sup> Ídem.

<sup>107</sup> Ídem.



En el año 2004, se dio un caso especial, se aprobó por el pleno de la Cámara, el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente, y se envió al Ejecutivo para su publicación, sin embargo el titular del Ejecutivo en ese año que era Vicente Fox Quesada, regreso al pleno de la Cámara el Proyecto con observaciones, mismas que los diputados no acataron, por ser contrario a lo dispuesto por la Constitución.<sup>108</sup>

El decreto del Presupuesto de Egresos para 2005, fue publicado, y al día siguiente el Ejecutivo, interpuso una controversia constitucional, misma que fue aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el acuerdo general 12/2004 del 14 de diciembre de 2004, que también estableció la nulidad parcial del presupuesto. P posteriormente y después de mucho análisis de la procedencia del Ejecutivo para vetar el presupuesto de egresos, y analizando el acuerdo 12/2004. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Octubre de 2005 la sentencia 109/2004, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se resolvió, que la controversia era procedente y fundada. Se declaró la invalidez del acuerdo de 14 de diciembre de 2004, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2005. Quedando sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del citado presupuesto.<sup>109</sup>

Para dar cumplimiento a la anterior sentencia, la Cámara de Diputados publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Octubre de 2005, la resolución en cumplimiento de la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la controversia constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Cfr. Ídem.

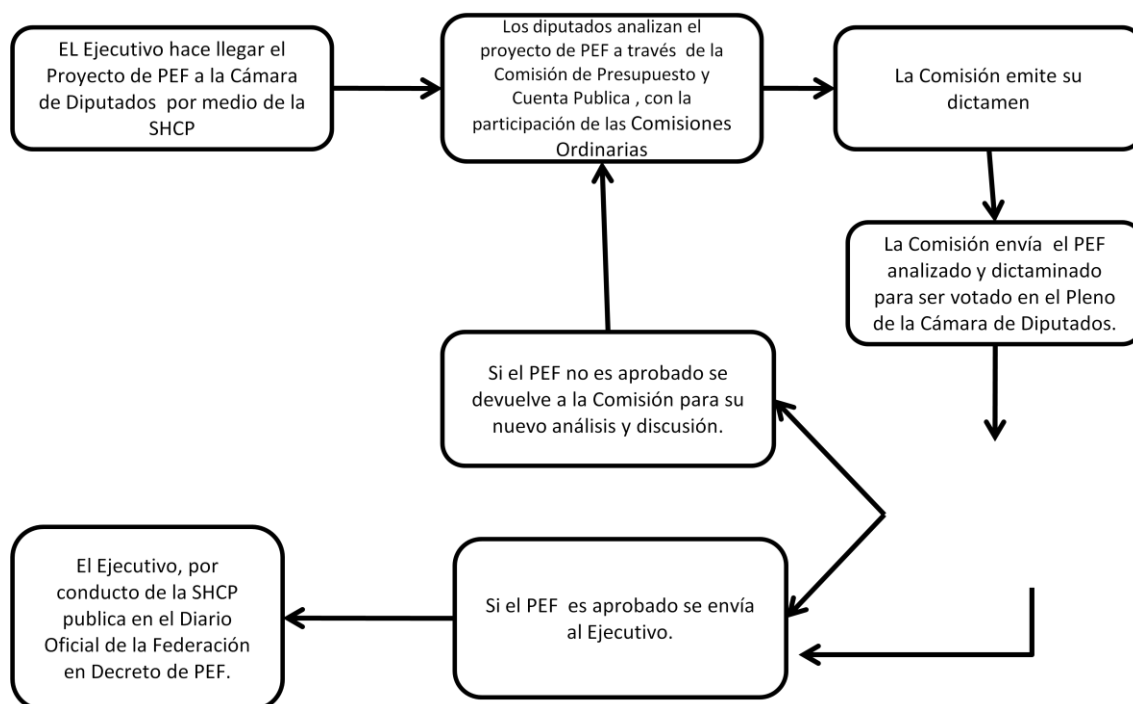
<sup>109</sup> Véase <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm> [consulta: 11 de noviembre de 2009]

<sup>110</sup> Véase en [http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Res\\_PEF05\\_28oct05.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Res_PEF05_28oct05.pdf) [consulta: 24 de noviembre de 2009]

De lo anterior, se puede entender que una vez aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, proseguirá su publicación en el Diario Oficial. No aplica el veto por parte del Ejecutivo para el Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior y por otras controversias constitucionales referentes al Presupuesto de Egresos, es necesaria la participación del Senado, para que en estos supuestos, el Senado intervenga como conciliador y se proceda a aceptar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados o es su caso las observaciones y modificaciones se hagan valer a través del mismo Senado, siempre cuando éste, coincida con las mismas.

### Proceso de aprobación del Presupuesto



111

<sup>111</sup> Diagrama elaborado por Santillán García Adriana L., con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria.

Después de esta etapa, se continúa con la ejecución del Presupuesto de Egresos, una vez que ha sido aprobado, cada ejecutor del gasto, ejercerá su propio presupuesto, iniciando en enero y concluyendo en diciembre.

Esta Actividad se identifica con el manejo y aplicación de los recursos económicos que realizan las diversas unidades administrativas federales, para cumplir con los objetivos y metas de sus programas contenidos y aprobados, dentro del presupuesto general.<sup>112</sup>

“Las acciones mediante las que se ejercita el gasto público son las siguientes:

- a) La concentración de todos los compromisos de los que se derive la realización de sus objetivos y metas, y significa el cumplimiento de obligaciones pecuniarias con cargo en las partidas presupuestarias aprobadas:
- b) La ministración de fondos que se deben hacer, conforme al calendario aprobado:
- c) El pago de los compromisos en dinero que resulte como consecuencia de las obligaciones concertadas”.<sup>113</sup>

#### **IV.- CONTROL DEL PRESUPUESTO**

“La vigilancia y el control de los ingresos y egresos es una actividad sumamente compleja. Ello es así debido a que el poder, denomínese Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tiende a ser autoritario; o sea, el atractivo del poder radica en no someterse a limitación legal alguna, y qué mejor que no someter a control el destino de los gastos”.<sup>114</sup>

El control del Presupuesto puede ser administrativo y legislativo.

---

<sup>112</sup> Cfr. MABARAK CERECEDO, DORICELA, p. 39.

<sup>113</sup> Ídem.

<sup>114</sup> ESTRADA LARA, JUAN MANUEL, op.cit. p. 76

En esta etapa de control, se lleva a cabo una evaluación de la forma en que los gastos fueron realizados, de los resultados obtenidos y si están apegados a los programas y objetivos planteados.

## **A) CONTROL ADMINISTRATIVO**

Este control consiste en una serie de actividades orientadas a verificar que los pagos efectuados con cargo a la Tesorería de la Nación, correspondan a compromisos efectivamente devengados, que se hayan efectuado dentro de los calendarios financieros autorizados, y que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos legales respectivos.<sup>115</sup>

Está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración.<sup>116</sup>

Este tipo de control de gasto en nuestro país, es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Función Pública, según lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los artículos 31 fracciones XVII y XXIV y artículo 37 fracciones I, II, III, XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Señalaremos las atribuciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública realizan y que están relacionadas con este tipo de control:

SHCP

---

<sup>115</sup> NACIF, BENITO, op. cit. p. 27

<sup>116</sup> PONCE GÓMEZ, FRANCISCO, et. al., Derecho Fiscal, 10ª ed., Banca y Comercio, México, 2005, p.

- a) Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados.
- b) Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro.

#### SFP

- a) Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar conjuntamente con la SHCP, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos público federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión en los términos de las disposiciones aplicables.
- b) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- c) Vigilar el cumplimiento de las normas de control de la Administración Pública Federal.
- d) Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades.

### **B) CONTROL LEGISLATIVO O POLÍTICO**

La revisión de la Cuenta Pública tiene como objeto, conocer los resultados de la gestión financiera, para comprobar que se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 fracción VI de la Constitución.

Este control lo realiza la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, misma a la que se le denominó Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano técnico en el que se apoya la Cámara de Diputados para realizar la revisión de la cuenta pública del año anterior, y tiene su fundamento en el artículo 79 Constitucional, en donde se enuncian sus facultades.

La Auditoría Superior de la Federación, es un órgano de la Cámara de Diputados, cuya función es la inspección de la cuenta pública, las leyes de Egresos e Ingresos de la Federación, así como el manejo de recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. De igual forma este órgano podrá establecer las sanciones correspondientes respecto a su competencia.<sup>117</sup>

Ahora bien, si del examen que esta entidad de Auditoría Superior de la Federación realice, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley.<sup>118</sup>

“El Ejecutivo tiene la obligación de presentar a la Cámara de Diputados en los primeros días del mes de junio la Cuenta Pública del ejercicio presupuestario del año anterior. La Cámara de Diputados envía este documento a la Auditoría Superior de la Federación, a quien le corresponde analizarlo y presentar un informe a más tardar el 31 de marzo del año siguiente”.<sup>119</sup>

“La Auditoría Superior de la Federación no tiene que esperar hasta la conclusión del ejercicio presupuestario, para iniciar las actividades de control. El Ejecutivo está obligado a presentar un informe de avance de gestión financiera a más tardar el 31 de agosto del mismo año en que se ejerce el presupuesto, Dichos

---

<sup>117</sup> CAMACHO VARGAS, JOSE LUIS, op. cit., p. 142

<sup>118</sup> PONCE GÓMEZ, FRANCISCO, op. cit., p. 52

<sup>119</sup> NACIF, BENITO, op. cit., p. 28

informes permiten evaluar los avances físicos y financieros de los programas autorizados”.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Ídem.

## CAPITULO TERCERO

---

### DERECHO COMPARADO

En este capítulo se va analizar el proceso de aprobación del presupuesto en otros países como Alemania, Francia, Estados Unidos de América y Argentina, a través de los cuales identificaremos características diferentes y similares para aprobar su presupuesto, sin importar la forma de gobierno o el tipo de documento que incluya los gastos.

#### A) ALEMANIA

##### a) Antecedentes

Este país tiene una forma de gobierno de tipo parlamentario y un modelo de estado federal.

“De esta manera, el federalismo concibe la coexistencia de dos niveles de gobierno en el sistema político alemán. Por un lado, el Estado federal y por el otro, los estados federados denominados Länder”.

121

Como Estado Federal adquirió un parlamento bicameral para que ambos niveles de gobierno, sean cooperantes en la legislación federal. Una primera cámara llamada *Bundestag* que representa los intereses del pueblo. Y una segunda

---

<sup>121</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJUEL, op.cit., p.30



cámara llamada *Bundesrat*, representante de los estados que incluye a los municipios y regiones.<sup>122</sup>

Estas figuras son similares a las que componen el Congreso de la Unión en México, el Bundestag es equiparable a la Cámara de Diputados, la cual representa al pueblo y el Bundesrat a la Cámara de Senadores que representa a los estados.

“La cámara de Bundestag está integrada por 662 representantes, pudiendo incrementarse, según se dice, por las operaciones del sistema electoral. El periodo es de cuatro años y sus miembros son elegidos por un sistema de elección mixto. Los diputados miembros del Bundestag no reciben mandato imperativo de sus electores, en virtud de que son representantes de toda la nación, por lo que en caso de abandono o expulsión de su partido, no pierdan su calidad de representantes”.<sup>123</sup>

En nuestro país la Cámara de Diputados está compuesta por 500 diputados y su cargo dura 3 años, un año menos que en Alemania.

“El Bundesrat se considera como cámara de representación territorial con función típicamente federativa, a través del cual participan los estados federados (Länder) en el proceso legislativo y en la administración de la federación. La integran representantes de los gobierno de los estados, que son los que designan y pueden representar y revocar a los integrantes del Bundesrat”.<sup>124</sup>

“Constitucionalmente no existe una norma jurídica que rija de manera estricta la temporalidad de los miembros del *Bundesrat*. A diferencia de lo que ocurre en el *Bundestag*, en el *Bundesrat* no existen legislaturas temporalmente diferenciadas,

---

<sup>122</sup> Cfr. BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 220.

<sup>123</sup> *Ibidem.*, p. 221.

<sup>124</sup> *Idem.*

dado que hay una progresiva renovación parcial de sus miembros, lo que impide que se erija como un órgano permanente y perpetuo”.<sup>125</sup>

El periodo de duración de cada uno los miembros de esta cámara, lo determina cada Länder, ya que ellos son los que los designan y los cesan según lo establecido en el artículo 51.1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (LFRFA).

La Cámara de Senadores en México tiene una temporalidad de seis años, “la temporalidad es un requisito que es común en los diferentes sistemas políticos parlamentarios. La ausencia de temporalidad fija de esta cámara es porque los estados tienen la facultad de designarlos y cesarlos a su criterio”, es decir vigilan que sus miembros cumplan con sus funciones correctamente y si no, los remueven.<sup>126</sup>

El Bundesrat participa de manera absoluta en un número de materias legislativas para que estas tomen formato de ley, mientras que en otras su posición es secundaria o inexistente, quedando en manos del Bundestag la decisión final. Respecto al primero, según la Ley Fundamental de Alemania se requerirá la necesaria aprobación del Bundesrat en las siguientes materias; cuando las leyes federales que se establezcan y afecten la estructura de los Länder, las disposiciones que atañen la base competencial, la instauración de nuevas instituciones, las cuestiones financieras, impositivas y gastos en el ámbito de los Länder.<sup>127</sup>

“La posición del Bundesrat, en materia presupuestaria y tributaria cobra relieve político en el sentido de que el Gobierno Federal requiere necesariamente de su colaboración para aprobarlas y llevara a cabo su programa de gobierno. Esta necesaria intervención del *Bundesrat* se da porque la legislación y ejecución de estas materias involucran a los dos niveles de gobierno (federal y regional). Así, pues, dada la naturaleza del modelo federal alemán, la Ley Fundamental señala

---

<sup>125</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAE, op. cit. p. 51

<sup>126</sup> *Ibidem.*, p. 52

<sup>127</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAE, p. 55

la obligatoriedad de conseguir la anuencia del *Bundesrat* para delegar o actuar en el ámbito territorial de las unidades estatales. Estas materia, pero especialmente el presupuesto, son presentadas a las cámaras de forma simultánea (artículo 100.3 LFRFA).<sup>128</sup>

El *Bundesrat* participa en los asuntos sobre la materia presupuestaria y es el encargado de discernir y dar cuenta a los Länder.

“La posición del *Bundesrat* en materia financiera y presupuestal cobra importancia dado que el Ejecutivo, a través de su Gabinete, pone a consideración de esta cámara, una serie de materias con el objeto de tener su aprobación y poder actuar en el ámbito de los estados federados. Es decir, corresponde al *Bundesrat* dar su asentimiento en materia impositiva, más concretamente, el nivel de impuesto con que los estados federados deben contribuir en el erario público, así como el nivel de ingreso que deben recibir para financiar sus gastos locales, la fijación de los principios aplicables a la Federación y a los estados federados en lo que a derecho presupuestario se refiera (artículos 106.3 y 105, 109.3 LFRFA), respectivamente.<sup>129</sup>

“Este incremento de las potestades legislativas del *Bundesrat*, además de los dictados constitucionales, se deben a la renuncia expresa de los Länder para ejercer estas materias”.<sup>130</sup>

En México el presupuesto es aprobado en un documento distinto al de los ingresos, y aunque los estados están representados por el Senado, este se encuentra excluido en la aprobación del presupuesto. Al mismo tiempo éste participa en la creación de leyes federales que regulan tanto los ingresos y egresos, como es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento y la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>128</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAE, op. cit., p. 67

<sup>129</sup> *Ibidem.*, p. 68

<sup>130</sup> *Idem.*

## **b) Procedimiento de Aprobación del Presupuesto**

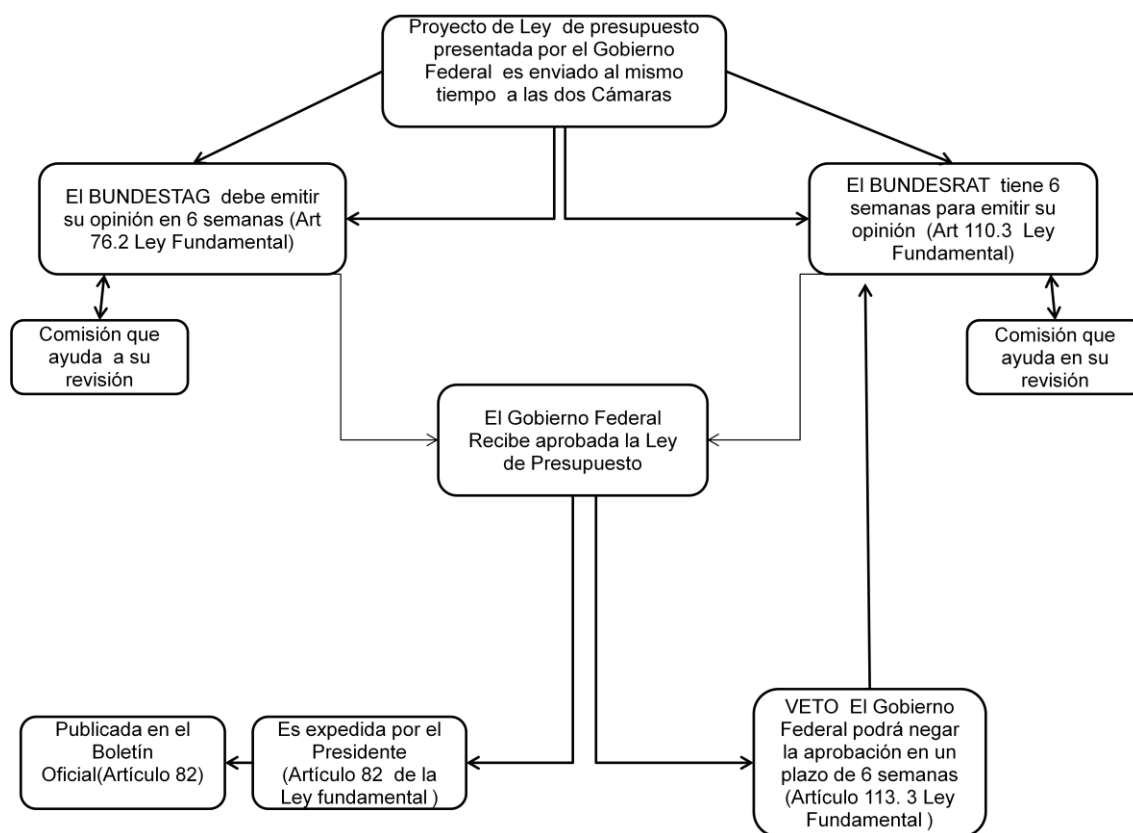
Todos los gastos e ingresos de la federación se encuentran plasmados en un sólo documento, denominado Ley de Presupuesto, y se rige por el principio de equilibrio presupuestal. En el caso de Alemania (artículo 110 .2 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania), el presupuesto podrá aplicarse para uno o varios ejercicios económicos, separados por años, a diferencia de México que sólo es por un ejercicio fiscal que corresponde a un año calendario.

Este documento que contiene el proyecto de ley de presupuesto, es enviado por el Gobierno Federal a ambas cámaras, al mismo tiempo para su análisis (artículo 110 .3 Ley Fundamental). El *Bundesrat* podrá dictaminar el proyecto con la ayuda de su comisión especializada en un plazo de seis semanas, así mismo, el *Bundestag* emite su dictamen en un plazo de 6 semanas, estos dictámenes se envían aprobados al Gobierno Federal, quien lo refrenda o veta, en caso de refrendarlo lo envía al Presidente Federal quien la expide y publica en el Boletín Oficial de la Federación (artículo 113 Ley Fundamental).

No existe un plazo determinado para aprobar la Ley de Presupuesto, pero si existe una solución para el caso de falta de aprobación, éste se encuentra contemplado en el artículo 111 de la Ley Fundamental y que establece que: “el Gobierno Federal estará facultado para efectuar hasta su entrada en vigor todos los gastos necesarios para: mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas dispuestas por ley, cumplir las obligaciones de la Federación jurídicamente fundadas, continuar los trabajos de construcción, las adquisiciones y demás prestaciones, siempre que por el plan presupuestario de un ejercicio anterior ya se hayan aprobado los fondos”.

Al respecto cabe señalar que en México no existe ningún mecanismo, para la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos.

## Procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuesto en Alemania



131

La participación del *Bundesrat* en el ámbito legislativo es efectiva porque defiende los intereses de los estados, cuando estos se ven lesionados por alguna legislación federal. Su participación en la materia presupuestaria y legislativa en general, no ha sido relegada en ninguna forma, no obstante que la elección de sus miembros y la forma en que estos ejercen su mandato no es del todo democrática. Lo anterior no impide que en la práctica, funcione como un sistema de contrapeso en el régimen político y que dirija la política del sistema federal.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Diagrama elaborado por Santillán García Adriana L. con base en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

<sup>132</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAE, p. 78

## **B) FRANCIA**

Su forma de gobierno es presidencial y es miembro de la Unión Europea y tiene un gobierno de tipo parlamentario.

### **a) Antecedentes**

Por su forma de gobierno adquirió un sistema parlamentario bicameral, mismo que se compone por una Asamblea Nacional que representara al pueblo y un Senado que representa a las entidades territoriales (Artículo 24 Constitucional), que de acuerdo a lo establecido en su constitución incluye a los municipios, provincias y regiones de la metrópoli y de ultramar (artículos 72 Constitucional).

Este es un dato importante ya que al igual que en Alemania, todos los niveles debajo de las entidades (artículo 72 Constitucional), se encuentran representados en el parlamento por los Senadores. En México sólo se incluye en el presupuesto a las Entidades Federativas. Los municipios tienen su propia competencia y forma de organización de acuerdo con el artículo 115 de nuestra Constitución y la aportación de recursos federales se determinara por las legislaturas de los estados, funge como intermediaria la entidad entre la Federación y los Municipio, además de que las entidades se constituyen como unidades autónomas, facultándolas para gobernar y administrar sus propios asuntos, con el apoyo de instituciones políticas en el ámbito estatal.

En Francia es muy similar a la integración a nuestro Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, incluso el nombre para denominar al órgano encargado de representar a las entidades territoriales en Francia es el mismo que en México, "Senado".

La Asamblea Nacional se compone de un máximo de 577 diputados (artículo 24 Constitucional), mismos que son electos por sufragio directo, su mandato es por un periodo de 5 años<sup>133</sup> y este periodo puede reducirse en caso de disolución pronunciada por el Presidente de la República (artículo 12 Constitucional). La

---

<sup>133</sup> BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, op. cit., p. 211

Asamblea Nacional ejerce dos funciones fundamentales, la primera es la de votar leyes y la segunda es fiscalizar la actuación del gobierno.<sup>134</sup>

En México, el Presidente de la República no tiene facultad para disolver la Cámara de Diputados, pues eso evitaría que esa cámara cumpliera eficientemente con las facultades que la constitución le confiere, principalmente con la aprobación del Presupuesto de Egresos anual, transmitiendo esa facultad al Presidente, derivado de la ausencia de participación del Senado en la materia.

El Senado en Francia actualmente está compuesto por 331 senadores en total, y podrá formarse con un máximo de 348, los cuales son electos por sufragio universal indirecto, a través de un cuerpo electoral establecido en cada provincia y su mandato es por un periodo de 6 años. El Senado tiene un papel muy particular de representar dentro del Parlamento a las entidades territoriales (artículo 24 constitucional).

El número de senadores siempre va a variar de un país a otro, dependiendo de la forma de elegibilidad, el número de entidades federativas y en algunos casos, el número de habitantes. La representación de las entidades se debe dar en todos los ámbitos y materias, para que realmente sea justificada su instauración.

Tanto la Asamblea Nacional como el Senado están compuestos por comisiones encargadas de diferentes materias y temas (artículo 43 constitucional). La comisión de la Asamblea Nacional encargada de analizar la Ley de presupuestos, es denominada Comisión de Presupuestos, Economía General, y del Plan. La correspondiente al Senado es la Comisión de Hacienda. Estas comisiones están encargadas de preparar el trabajo de la reunión plenaria.<sup>135</sup>

En cada parlamento las cámaras o asambleas, para cumplir con sus funciones, se auxilian de grupos de trabajo especializados en las diversas materias o temas de interés para el país. Algunos países les llaman comisiones, pero pueden

---

<sup>134</sup> <http://www.senat.fr/Ing/es/role.html> [consulta: 28 de diciembre de 2009]

<sup>135</sup> Véase <http://www.senat.fr/Ing/es/commissions.html> [consulta 28 de diciembre de 2009]

tener alguna otra denominación, pero su función siempre será la misma, En México tenemos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

En términos generales, el parlamento francés, cuenta con un solo periodo ordinario de sesiones, que inicia el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio (artículo 28 constitucional), durante este periodo, las propuestas de ley son examinadas por cada cámara, con excepción de los proyectos de ley de presupuestos generales del estado, cuya remisión inicia por el Gobierno y es presentada primeramente ante la Asamblea Nacional y posteriormente al Senado, para su aprobación (artículo 39 constitucional).

Una vez que el texto de las leyes son aprobadas de forma idéntica por ambas cámaras, ésta se someterá al visto bueno del Presidente de la república, mismo que cuando así lo decida lo volverá a someter a discusión del parlamento, es decir, ejercerá el veto (artículo 10 constitucional).

Cuando una ley ya se encuentra para promulgarse, se presentara para su firma al Presidente, procediendo después a su publicación en el Journal Officiel (artículos 10 y 11 constitucionales).

Para el caso de estos dos países que se han analizado, si existe el veto por parte del Gobierno Federal para rechazar el proyecto de ley de presupuestos acordado por ambas cámaras (artículos 34-1 y 44 constitucionales). También se establece un procedimiento para la aprobación del presupuesto en caso de diferencias entre una cámara y otra (artículo 41 constitucional).

#### **b) Procedimiento de Aprobación del Presupuesto.**

La Ley de Presupuestos de Francia autoriza la recaudación de los Impuestos y otros recursos y fija los gastos generados por sus actividades, es decir en un mismo documento se fijan ingresos y gastos, lo mismo sucede en Alemania como ya se señalo anteriormente (artículo 34 constitucional).



El año presupuestario comienza el 1o. de enero, la ley de Presupuestos deberá promulgarse a más tardar el 31 de diciembre del año anterior.

Una Ordenanza aprobatoria de la Ley Orgánica de 1º de agosto de 2001 sustituye a partir de 2005 la Ordenanza de 2 de enero de 1959. Ésta reglamenta el contenido, el procedimiento de elaboración, las modalidades de presentación, de discusión y de ejecución de las leyes de Presupuestos. Sus disposiciones se aplican asimismo a las denominadas leyes de Presupuestos rectificativas, cuyo objeto es modificar la Ley de Presupuestos anual y que se conocen asimismo con el nombre de "*collectif*" (en español, presupuesto complementario).<sup>136</sup>

El proyecto de ley de Presupuestos se somete en primer lugar a la Asamblea Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de su Constitución.

La Asamblea Nacional con la ayuda de su Comisión de Presupuesto, Economía General y del Plan, dispone de cuarenta días después de la presentación del proyecto, para pronunciarse en primera lectura respecto del proyecto de ley.(segundo párrafo del artículo 47 de la Constitución).

Si no hubiere resuelto dentro de dicho plazo, el Gobierno podrá someter al Senado el texto inicialmente presentado, o el modificado cuando corresponda, con las enmiendas votadas por la Asamblea y que el mismo gobierno hubiere aceptado (artículo 47).

El Senado con ayuda de su Comisión de Hacienda deberá pronunciarse dentro de un plazo de quince días. No obstante, si la Asamblea Nacional se hubiere pronunciado en el plazo de 40 días otorgados, el Senado dispondrá de veinte días para pronunciarse (artículo 47, párrafo segundo).

---

<sup>136</sup> Página de la Asamblea Nacional Francesa véase:

[http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/caracter\\_particular.asp#ley](http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/caracter_particular.asp#ley)

En este país, el procedimiento presupuestario no incluye lecturas sucesivas una y otra vez. Después de una sola lectura en cada asamblea, se debe aprobar un mismo texto. Si el Senado no se hubiera pronunciado en primera lectura dentro del plazo de 15 o 20 días impuestos, entonces el proyecto será examinado en procedimiento de urgencia, es decir en una comisión mixta paritaria solicitada por el Gobierno (artículo 47, párrafo cuarto).

No serán admisibles las propuestas de enmienda formuladas por los miembros del parlamento, cuando tengan como finalidad la disminución de ingresos o aumento del gasto público (artículo 40 constitucional).

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado dentro de un plazo de 60 días después de la presentación del proyecto, de los cuales 40 fueron otorgados a la Asamblea Nacional y los 20 restantes al Senado, y si no existiera alguna formulación de rechazo, éste podrá ponerse en vigor por Ordenanza.

Si la promulgación de la ley de Presupuestos no fuese posible antes del inicio del ejercicio presupuestario, el Gobierno podrá solicitar al Parlamento la votación de la primera parte de la ley de Presupuestos o bien la votación de una ley especial para autorizar la recaudación los impuestos existentes (artículo 47, párrafo cuarto).

La ley de Presupuestos deberá publicarse en el *Journal Officiel* a más tardar el 31 de diciembre, con el fin de evitar cualquier solución de continuidad en la recaudación de los impuestos autorizada anualmente por su artículo primero.

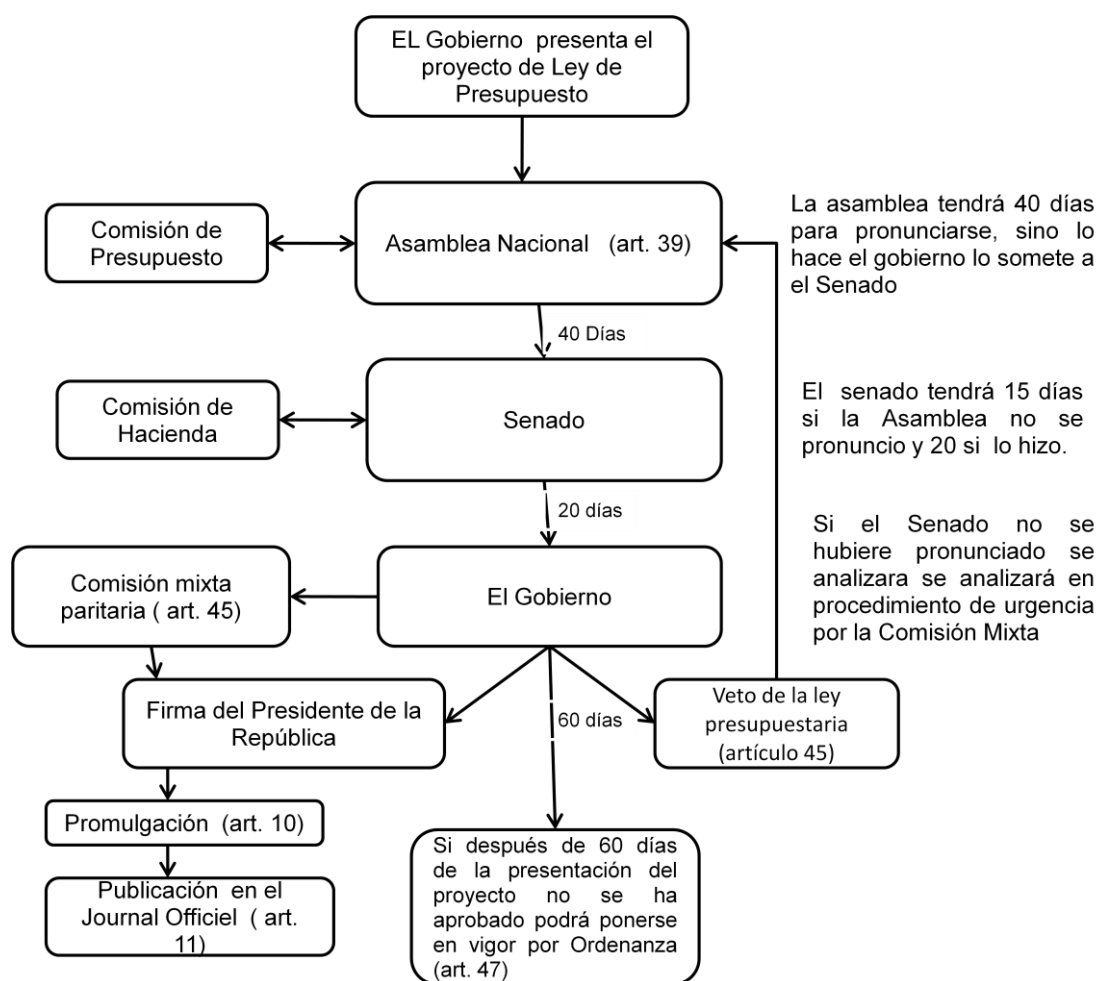
En este país se considera la falta de aprobación del presupuesto, en caso de que el proyecto de ley no se presente con el tiempo suficiente para promulgación y publicación antes del comienzo del ejercicio, el Gobierno pedirá al parlamento autorización para cobrar los impuestos y consignar los créditos para los servicios votados (artículo 47 constitucional).

En la Constitución de Francia, encontramos características especiales para la aprobación de la Ley de Presupuestos, una de ellas es que los términos para

pronunciarse sobre el proyecto de presupuesto, son fijos e improrrogables, incluso cuando no se ha pronunciado alguna de las cámaras. Otra es que se tiene la opción de establecer una comisión mixta paritaria, que resolverá de forma urgente en caso de omisión por parte del Senado (artículo 45).

Una de las más sobresalientes características, es que si no se aprueba en el plazo de 60 días, puede entrar en vigor por Ordenanza, es decir de una u otra forma debe aprobarse, promulgarse y publicarse la Ley de Presupuestos, la única excepción a esta regla es cuando su presentación es en un tiempo menor a los 60 días que se requieren para el procedimiento, contados de la fecha de presentación, hasta el 31 de diciembre de ese año.

### Procedimiento de aprobación de La Ley de Presupuestos en Francia



El Senado en Francia es considerado como una Cámara de reflexión y la mejor de las formas de asegurar la representatividad territorial y equilibrar el poder en ese país.<sup>138</sup>

### **C) ESTADOS UNIDOS**

Tiene una forma de gobierno presidencial y un modelo federal. “La naturaleza del pacto federal conlleva que en la sede de la Federación existan dos niveles de gobierno (Federal y Estatal) y que ambos gocen de un cuadro de competencias legislativas”.<sup>139</sup>

#### **a) Antecedentes**

“Los estados federados gozan de una autonomía completa, puesto que disponen de una Constitución como marco jurídico para normar la vida del Estado, y un cuadro de instituciones políticas, entre las que se destacan: un poder Legislativo de carácter bicameral, que legisla sobre materias propias del Estado”.<sup>140</sup>

Esta situación es muy similar a la de México, pues las entidades federativas son unidades autónomas y también cuentan con una estructura de instituciones políticas, su poder ejecutivo se compone por un gobernador, quien representa al estado ante la federación, un poder legislativo unicameral denominado Congreso Local y un poder judicial representado por un Tribunal Superior.<sup>141</sup>

El Senado Estadounidense está compuesto por 100 legisladores, electos de manera directa por voluntad popular por cada entidad y su mandato es por un periodo de 6 años, debiendo haber una renovación por un tercio cada dos años, lo que le permite ser un órgano permanente que puede dar continuidad a la

---

<sup>137</sup> Elaborado por Santillán García Adriana L., con base en la Constitución de Francia.

<sup>138</sup> Cfr. VERLIN VALENZUELA, FRANCISCO, op. cit. p. 212

<sup>139</sup> ALTAMRANO SANTIAGO, MIJAEL, op. cit., p. 210

<sup>140</sup> Íbidem., p. 211

<sup>141</sup> Cfr. Íbidem., p. 309

actividad legislativa. Al mismo tiempo establece una modalidad de reelección ilimitada para los miembros de esta cámara. Esta reelección les brinda experiencia y reconocimiento a los legisladores.<sup>142</sup>

Su elegibilidad es democrática lo cual transforma al Senado en un órgano de poder que equilibra el sistema de poderes de la Unión, no obstante que su composición tiende a ser de carácter territorial, no representa a los Estados. Se le permite intervenir en los diferentes asuntos, no sólo en el ámbito estatal, sino también en el Federal, es decir, representa los intereses generales.<sup>143</sup>

La Cámara de Representantes está compuesta por miembros elegidos cada dos años, por los habitantes de los diversos estados. Está facultada para fungir como cámara de origen, donde se inicia la tramitación de los proyectos de ley relativos a los presupuestos federales y los impuestos, aunque posteriormente dichos proyectos deben ser sometidos a la aprobación del Senado.<sup>144</sup>

Ambas cámaras tienen su propio reglamento interno, lo que les permite constituirse sobre un modelo equilibrado que les permite a ambas, intervenir en todas las materias correspondientes a la Federación, sin que ninguna se encuentre por encima de la otra. De igual forma gozan del derecho de imponer un solo veto.<sup>145</sup>

En México el Congreso de la Unión compuesto por dos cámaras se rige, primeramente por la Constitución y después por la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, es decir un mismo ordenamiento regula ambas cámaras.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 226

<sup>143</sup> Cfr. *Ídem.*

<sup>144</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 235

<sup>145</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 250

<sup>146</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 378

En este tenor, es de suma importancia la cooperación de las dos cámaras para que los proyectos de iniciativas se conviertan en ley, pues la oposición de una impide la aprobación de los mismos.

Es preciso decir que en materia presupuestaria, la cámara en la que se presentara el proyecto de presupuesto será en la Cámara de Representantes.

“El Senado conjuntamente con la Cámara de Representantes, controla la Gestión financiera y el debate presupuestal, siendo sus papeles distintos o diferenciados. Más específicamente, la función del Senado sólo se reduce a revisar las decisiones provenientes de la Cámara de Representantes, puesto que esta última opera como el órgano titular de estas materias legislativas. De este modo el Senado funge como una cámara revisora que mejora la iniciativa legislativa, ya sea técnicamente o, en su caso, modificando su estructura y contenido”.<sup>147</sup>

En materia fiscal y presupuestal, el Senado y la Cámara de Representantes tiene la potestad constitucional de enmendar éstas, pudiendo modificarlas, ya sea incrementando o reduciendo las partidas presupuestales o, en su caso aceptarlas.<sup>148</sup>

El análisis de los proyectos de las materias antes aludidas, deben ser de forma conjunta, dado que las cámaras son coparticipes en la aprobación de las mismas.

Como ya lo mencionamos anteriormente, las cámaras, para la realización de sus funciones y actividades legislativas, cuentan con comisiones permanentes, mixtas y especiales o de investigación, mismas que son presididas por los senadores con mayor antigüedad y experiencia en el tema.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Íbidem., p. 240

<sup>148</sup> Cfr. Ídem.

<sup>149</sup> Íbidem., p. 252

En el Senado de Estados Unidos existe una Comisión de Finanzas, que se encarga del análisis del proyecto de presupuesto.<sup>150</sup>

También, se pueden crear subcomisiones para analizar las iniciativas de una forma más específica, mismas que se eliminarán cuando ya no existan motivos para seguir vigentes.

### **b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto**

Este documento sólo contempla el presupuesto y no los ingresos, como sucede en los otros países mencionados anteriormente. Su año fiscal abarca del 1º de octubre al 30 de septiembre del siguiente año, es anual pero no coincide con el año calendario como en otros países.

Todo proyecto de naturaleza fiscal y financiera, deberá proceder primero de la Cámara de Representantes, pero el Senado está facultado para proponer reformas o enmiendas.<sup>151</sup>

El proyecto de ley de presupuesto, es presentado por el Ejecutivo Federal, primeramente a la Cámara de Representantes, quien con la ayuda de la Comisión respectiva, se encarga de preparar un dictamen el cual es votado en el pleno de esta cámara.

Posteriormente pasa al Senado mismo que realiza el procedimiento de enviar el proyecto a la Comisión de Finanzas, quien se encarga de elaborar un dictamen que se somete a votación en el pleno del Senado.

El pleno de ambas cámaras, es el lugar donde se discuten, se ratifican y se votan los dictámenes provenientes de las comisiones.

“En el supuesto de que la primera cámara difiera sobre el texto enmendado, resulta necesario un entendimiento. De no darse éste, ambas cámaras podrán

---

<sup>150</sup> Íbidem., p. 254

<sup>151</sup> Cfr. Íbidem., p. 240

resolver sus discrepancias al interior de una instancia, es decir, se crea una Comisión de Conciliación (Conference Comiitee) a iniciativa de ambas cámaras, cuya composición es variada, pues no existe un precepto constitucional que norme la posición de ambas en la Comisión”.<sup>152</sup>

Esta comisión se ocupa básicamente de estudiar las discrepancias que se hayan generado en ambas cámaras respecto al proyecto de ley que se pretende aprobar, y cuya decisión debe tomarse por acuerdo de la mayoría de los miembros de las dos cámaras, y si no se llega a un acuerdo el proyecto de ley es considerado desechado.<sup>153</sup>

Una vez aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, será presentado al Presidente quien lo aprobara y afirmara o lo devolverá con objeciones, a las cámaras para que estas lo reconsideren, y deberá ser aprobado por dos terceras partes de cada una de las cámaras, para su aprobación (Artículo Uno, séptima sección, 2 CEUA).

Por último se lleva a cabo su promulgación y publicación en el Diario Oficial de los Estados Unidos de América. Debe estar publicado antes del 1 de octubre, es decir, antes de que inicie el siguiente año fiscal.

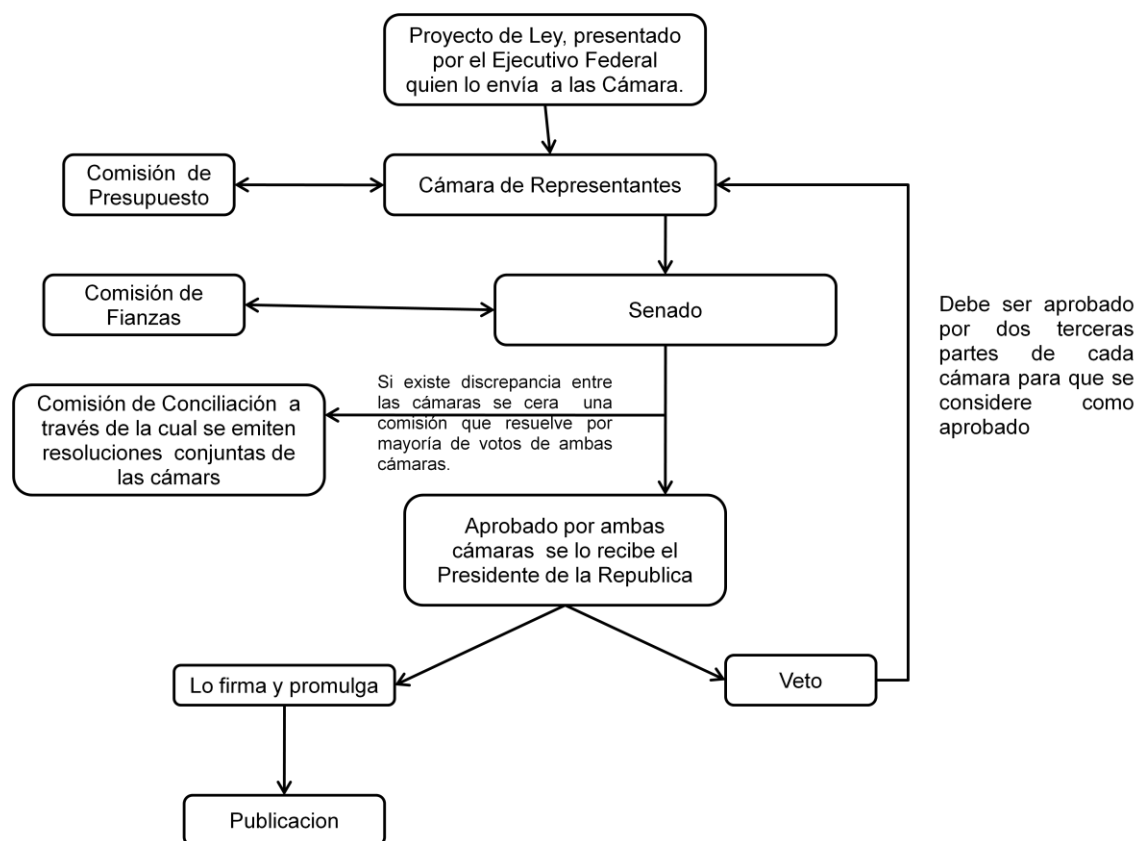
---

<sup>152</sup> *Íbidem.*, p. 237

<sup>153</sup> *Cfr. Íbidem.*, p. 238



## Procedimiento de Aprobación en los Estados Unidos de América.



Una de las más importantes críticas al Senado Estadounidense, es la modalidad reeleccionista que ha adoptado, que permite a sus miembros permanezcan en su puesto por largo tiempo. Por otro lado, el papel de representante de las entidades de la federación, que esta figura desempeñaba anteriormente se modificó al grado de que concilia intereses de la nación, es decir, defiende intereses territoriales y nacionales al mismo tiempo. Este poder ya no es

<sup>154</sup> Elaborado por Santillán García Adriana L., con base en la Constitución de los Estados Unidos de América.

considerado como de representación, sino como contrapeso en el ejercicio del poder.<sup>155</sup>

## **D) ARGENTINA**

### **a) Antecedentes.**

Este país adoptó como forma de gobierno una República Federal (artículo 1 Constitución Argentina). Cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal (artículo 123 constitucional).

Tiene un poder legislativo bicameral, conformado por dos cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado (artículo 44 constitucional), que funcionan en su conjunto como colegisladora y como contrapeso de los otros poderes, en especial del Ejecutivo.

Su Cámara de Diputados representan al pueblo y está compuesta por representantes elegidos por el mismo el pueblo. Duran en su cargo 4 años y se renovará la mitad de la cámara cada dos años, pudiendo ser reelegidos (artículo 50 constitucional).

El Senado se conforma por 72 senadores, es decir, tres senadores por cada provincia y 3 por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos de forma directa, duran en su cargo 6 años y son reelegibles indefinidamente. Se renovará una parcialmente cada dos años. Todos los distritos tienen igual representación (artículo 54 constitucional).

Antes del año 2001 la elección de los senadores era atribuida a las respectivas legislaturas locales, a partir de ese año son electos por voto popular. La forma

---

<sup>155</sup> Cfr. ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, op.cit., p. 260

de elección actual de los representantes de ambas cámaras, sustentan la democracia en ese país.<sup>156</sup>

El periodo de sesiones ordinarias del Congreso inicia el 1º de marzo y concluye el 30 de noviembre de cada año. Pudiendo convocar a sesiones extraordinarias (artículo 63 constitucional).

De entre las atribuciones que el artículo 75.8 de la Constitución de la Nación Argentina, confiere al Congreso, se encuentra el fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos.

En este país también, existen comisiones dentro de cada una de las cámaras (artículo 79 constitucional). A la que atañe el análisis del proyecto de ley de Presupuesto General de Gastos, en ambos casos se le denomina Comisión de Presupuesto y Hacienda. La diferencia de la integración de esta Comisión depende del número de representantes que la integran, en el Senado se compone de 15 representantes, mientras que la de Diputados se conforma por 49 representantes.<sup>157</sup>

#### **b) Procedimiento de aprobación del Presupuesto.**

Es un documento que contiene sólo el Presupuesto General de Gastos, ya que los ingresos, se establece a través de otra ley (artículo 75.8 constitucional).

Este país si tiene un verdadero procedimiento para la aprobación del presupuesto, mismo que se divide en cuatro fases que a continuación se explicaran:

“A la primera fase se le denomina formulación; esta es la formulación o preparación del mismo. Que consiste en un proceso de programación en

---

<sup>156</sup> <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/conformacion/cuerpo1.php> [consulta: 29 de diciembre de 2009]

<sup>157</sup> <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/conformacion/cuerpo1.php> [consulta: 29 de diciembre de 2009]

función de las políticas y objetivos contemplados en el plan de gobierno. A través de un complejo sistema normativo se van formulando anteproyectos por jurisdicciones y entidades, sobre la base de los “techos” presupuestarios solicitados por cada jurisdicción o entidad, normas que impongan nuevas imputaciones presupuestarias, planes estratégicos, presupuesto preliminar, políticas jurisdiccionales, etc., cuyo resultado final es el proyecto de ley que se presenta antes del día 15 de septiembre del año anterior al ejercicio a ejecutarse”.<sup>158</sup>

El jefe de gabinete de ministros en quien envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto nacional (artículo 100.6 constitucional).

“No obstante en la práctica, (al menos hasta ahora) el peso principal de la elaboración recae en el Ministerio de Economía, que delega la misión en la Secretaría de Hacienda”.<sup>159</sup>

“Según lo dispone el artículo 26 de la ley 24.156, “El Poder Ejecutivo nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior.”<sup>160</sup>

La etapa siguiente es la de aprobación, la cual inicia una vez ingresado el proyecto a la Cámara de Diputados. Por disposición reglamentaria, el proyecto es girado únicamente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. No obstante ello, suele invitarse a otras comisiones, que suelen participar cuando se relacionan con la temática de interés y competencia de aquel proyecto de ley.

En caso de haber modificaciones o reformas, estas deberán ser presentadas por escrito al presidente de la comisión quien da tratamiento a las modificaciones y reformas presentadas, emitiendo un dictamen (artículo 83 consitutcional).

---

<sup>158</sup> Página de la Cámara de Diputados de Argentina: <http://www.diputados.gov.ar/>

<sup>159</sup> VILLEGAS, HÉCTOR B, op. cit., p. 140

<sup>160</sup> Ídem.

El dictamen que surge de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, se vota en el recinto de sesiones. Este procedimiento se lleva en cada una de las cámaras.

Después de que es aprobado por las cámaras, es enviado al Ejecutivo para su aprobación y promulgación, es decir, si en el término de 10 días no lo devuelve a las cámaras con observaciones, se tiene como aprobado siguiendo con su promulgación y publicación (artículo 78 constitucional).

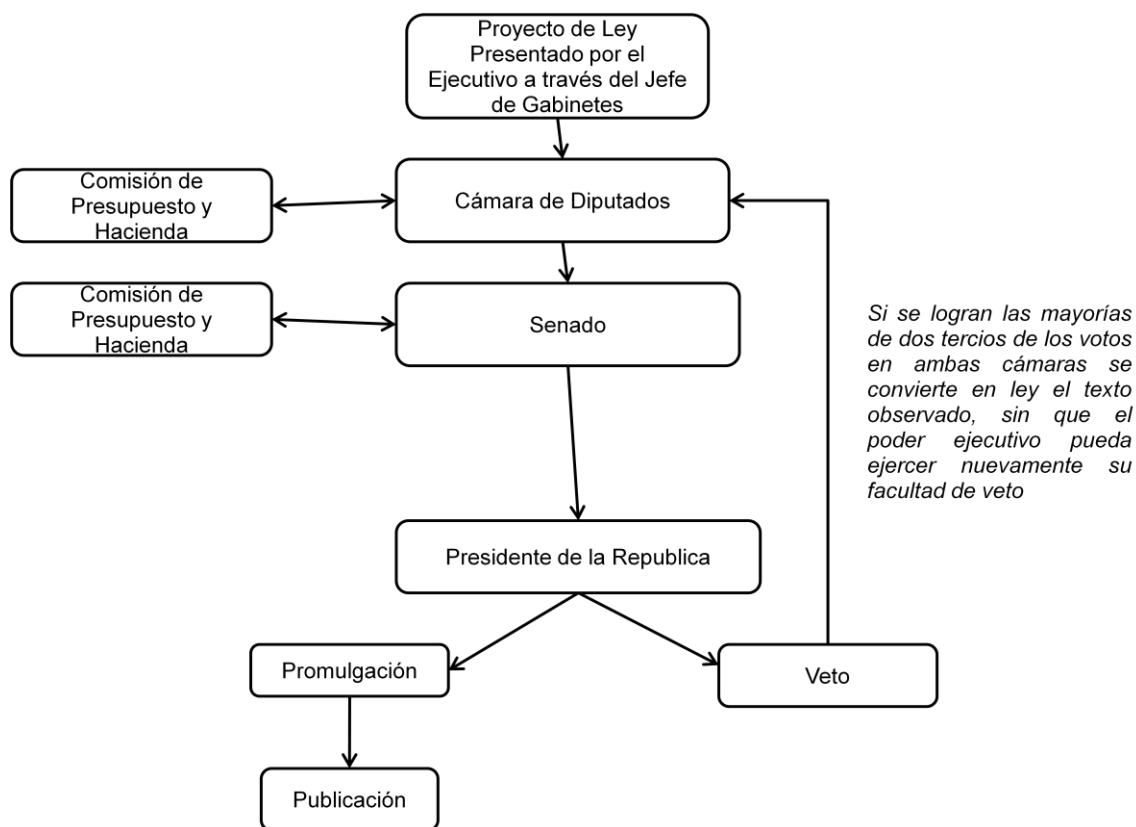
“El Presidente de la Nación tiene el derecho de veto, consistente en la facultad de desechar “en todo o en parte” el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen para su nueva consideración. Sin embargo el Congreso, podrá poner en funcionamiento el mecanismo de insistencia, previsto en el artículo 83. Si se logran las mayorías de dos tercios de los votos en ambas cámaras se convierte en ley el texto observado, sin que el poder ejecutivo pueda ejercer nuevamente su facultad de veto”.<sup>161</sup>

La última fase es la de ejecución del gasto. Convertido en ley, se efectúa la distribución de los gastos y de los recursos del presupuesto.

---

<sup>161</sup> *Íbidem.*, p. 144

## Procedimiento de Aprobación del Presupuesto de Egresos en Argentina



162

La principal función del Senado en este país, es la del control el gobierno, mediante el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados.

Esta función sólo llegará a ser eficaz si ambas cámaras tienen la capacidad de llegar a acuerdos sobre los diversos temas de su competencia, ya que las decisiones que tomen o que se adopten repercutirán en el rumbo del país.

### **Consideraciones finales**

<sup>162</sup> Elaborad por Santillán García Adriana Lizbeth, con base en la Constitución Argentina.

De los anteriores procedimientos de aprobación de los presupuestos de egresos en Alemania, Francia, Estados Unidos, Argentina y México, se destacan las siguientes comparaciones:

En todos los países, sin importar su forma de gobierno corresponde al Ejecutivo Federal o al Gobierno Federal presentar el proyecto de presupuesto de egresos.<sup>163</sup>

El documento en el que se plasma el presupuesto de egresos incluye también a los ingresos en el caso de Alemania y Francia. El caso de México, Estados Unidos y Argentina es distinto, dado que, los ingresos y egresos son presentados en proyectos de ley distintos.<sup>164</sup>

En los diversos países corresponde iniciar el procedimiento legislativo de discusión y aprobación a la cámara que representa al pueblo. (Cámara de Diputados).

En todos los países mencionados, los proyectos de ley de presupuestos, son enviados a las comisiones de las cámaras respectivas.

En la totalidad de los países analizados, el proyecto de presupuesto es examinado y aprobado por ambas cámaras, excepto en México que sólo es aprobado por la Cámara de Diputados.

Aunado a lo anterior, y de acuerdo con la legislaciones de los países mencionados, corresponde el Ejecutivo el vetar, promulgar y publicar el presupuesto, a excepción del caso de México que no existe el derecho de veto por parte del Ejecutivo.<sup>165</sup>

Los países mencionados, exceptuando a México consideran como ley al Presupuesto de Egresos correspondiente en su país.

---

<sup>163</sup> ESTRADA LARA, JUAN MANUEL, op. cit. p. 69

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> Cfr. Ibídem., p. 70

Para concluir, es necesario mencionar que sin importar la forma de gobierno y el tipo de documento donde se plasme el presupuesto de egresos de cada país, este siempre debe ser presentado para su aprobación en primera instancia en la equivalente a la Cámara de Diputados y después en la cámara equivalente al Senado. Es considerado como ley y autorizada por el Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Es importante observar que México en materia presupuestaria excluye la participación del Senado, evitando que este funja como representante de las entidades como lo hace Alemania, como órgano de contrapeso como lo hace en Estados Unidos y Argentina (a partir de 2001), o como simple órgano revisor. Eliminando el fundamento sobre el que se dio su creación y restablecimiento. Lo anterior, en materia presupuestaria.



## CAPITULO CUARTO

---

### EL SENADO

Para conocer a detalle el papel del Senado mexicano se establecerá el concepto y características del Sistema Federal mexicano y la ubicación del mismo en sistema federal, para finalmente determinar su influencia en el ámbito presupuestal, el cual determina la política económica del país.

México desde la Constitución de 1824 adoptó para su gobierno la forma de república representativa popular federal insertándolo en el artículo 4.

“De acuerdo a su etimología, federación significa “pacto” o sea unión de voluntades, Federar, o federalizar, siempre consiste en unir lo distinto o disperso, es por antonomasia la forma de unión política”.

166

“Federalismo para muchos quiere decir descentralización en su sentido más restringido de transferencia de responsabilidades de centro a las localidades. Federalismo quiere decir democracia, en la medida en que favorece que participen en las decisiones aquellos a quienes más les afectan. Quiere decir eficiencia, siempre que permita descargar el peso de las responsabilidades sobre un mismo órgano y porque ayuda a una sana competencia. Quiere decir simplificación, porque acerca más a quien cobra con el que gasta y al que actúa con el que recibe beneficios, o perjuicios de la acción. Quiere decir diversidad, porque permite una mejor manifestación de las individualidades y una respuesta distinta para circunstancias distintas. Y por último, quiere decir legalidad, en la medida en que el federalismo requiere de

---

<sup>166</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op. cit., p. 230

un marco jurídico bien delimitado y ofrece una doble seguridad al ciudadano al favorecer un doble sistema de pesos y balances entre los poderes federales, como entre federación y estados”.<sup>167</sup>

La esencia del federalismo consiste fundamentalmente en el reconocimiento de las autonomías territoriales, es decir poseen derechos y garantías propios. Su unión se da a través de una legislación y autoridad comunes.<sup>168</sup>

Existen dos características que hacen a un sistema federal: la autonomía constitucional para sus órganos de gobierno y la necesidad de mantener la participación y representación de los estados miembros de un gobierno federal.

En el Sistema Bicameral la existencia de dos asambleas representativas, democráticas, populares y federales, con la presencia de dos competencias nacionales, la federal, cuyo método de selección es por número de habitantes, y la competencia nacional del conjunto de los Estados, cuya representación es regional y colectiva, que mira por los intereses constantes y particulares de todos y cada uno de los Estados.<sup>169</sup>

Ambas cámaras desempeñan las funciones legislativas por lo tanto estas deben ser colegisladoras y revisoras una de la otra, además de tener atribuciones diferentes. Una, la que atiende la igualdad de todos los individuos de la nación, revisará la preferencia de impuestos y presupuestos para controlar los bienes de la Nación y será la llamada Cámara de Diputados. La otra, la que cuide de la fidelidad del gobierno con respecto a la soberanía de los estados y de la Nación. La Cámara de Senadores representa a todos y cada uno de los estados y es garante del pacto federal

---

<sup>167</sup> ARELLANO CADENA, ROGELIO editor; colab. Luis F. Aguilar, et. al., Retos y Propuestas; Federalismo Fiscal, cambio XXI, Fundación Mexicana, México, D.F. 1995, p. 13

<sup>168</sup> Cfr. ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op. cit., p. 230

<sup>169</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op cit., . 232

sin tener más partido que el de la Constitución y de sus legítimos representantes.<sup>170</sup>

La constitución siguiendo el sistema federal, con lógica realiza dos distribuciones de competencias cuya misión primordial del Senado es observar y conservar, para que no se pierda la armonía o el equilibrio del Estado: 1. Hace una distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y 2. Hace la distribución de competencias entre los tres “poderes” o jerarquía de la Federación.<sup>171</sup>

Lo que un sistema Federal requiere de su gobierno es la eficacia y efectividad en la colaboración y una adecuada armonía entre sus miembros, para evitar que se debilite su acción.

En la práctica, los problemas fundamentales del federalismo son: por una parte el reparto y la limitación de facultades y competencias entre la federación y las autonomías locales e institucionales, y por otra, la armonía necesaria a la convivencia de las partes integrantes de la federación, en todo ello interviene en forma determinante el sistema bicameral.<sup>172</sup>

## **I.- EL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL**

El sistema federal tiene como parte de su existencia, a los estados federados con órdenes jurídicos internos que dan como resultado la existencia en dos órdenes jurídicos, uno federal y otro local.

En México, el orden federal tiene como territorio de validez el establecido en el artículo 42 y 43 constitucional, es decir, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. En tanto que el orden local estará integrado por el territorio

---

<sup>170</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 233

<sup>171</sup> *Íbidem.*, p. 238

<sup>172</sup> *Íbidem.*, p. 232

de cada una de esas entidades federativas y el Distrito Federal, por separado.

Los artículos que rigen la división de las competencias en México están contenidas en los siguientes artículos; artículo 73 que establece competencias compartidas entre la federación y las entidades, el artículo 117 que establece las prohibiciones a los estados, de participar en algunas materias y el 124 constitucional que establece, que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los órganos federales, se entienden reservadas a los estados. Desafortunadamente, dentro de ninguno de estos artículos se hace mención al presupuesto egresos, por considerarla como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de conformidad a lo establecido en el artículo 74 constitucional.

“Los estados miembros de una federación sólo están sujetos a la voluntad constitucional, que no es idéntica a la voluntad del Gobierno Federal. Estas bases de su organización política y administrativa son establecidas por sus propias constituciones, de las que derivan generalmente las leyes locales”.<sup>173</sup>

La idea del pacto federal debe fortalecerse con la participación y representación de los estados miembros en el gobierno federal, y ésta, se realiza a través del Senado, quien los representa por igual. Por lo anterior la institución del Senado se ha caracterizado y justificado a lo largo de la historia, por la representación territorial.

Atendiendo a lo anterior, en materia presupuestaria, se contraviene la representación territorial que desempeña el Senado, ya que al excluir su participación en este ámbito se estarían excluyendo también a las entidades federativas, por lo que en esta materia no se justificaría la existencia y función territorial de esta instancia denominada Senado.

---

<sup>173</sup> ARELLANO CADENA, ROGELIO, op. cit. P. 19.

Por otro lado, a partir de la reforma de 1996 algunos autores se cuestionan si el papel que desempeña actualmente el Senado es el de representar a las entidades o representa a la población en general, toda vez que en ese mismo año se incorporo una nueva forma de integración para la cuarta parte del Senado.<sup>174</sup>

“Pues si 32 senadores son hoy electos conforme al principio de representación proporcional de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal territorial que abarca la totalidad del territorio nacional, según lo dispone el artículo 56 constitucional, entonces se ha alterado que justificó históricamente tanto su existencia como restauración”.<sup>175</sup>

“En primer lugar, los senadores de representación proporcional incluidos en el Senado a partir de la reforma de 1996, son electos exactamente igual que los diputados de representación proporcional: a partir de un territorio que circunscribe unidades electorales básicas (distritos o entidades federativas), para determinar un porcentaje de reparto de siales entre los partidos políticos participantes”.<sup>176</sup>

“En segundo lugar al analizar la elección senatorial de mayoría relativa y primera minoría, es fácil darse cuenta de que en realidad se trata del mismo mecanismo territorial que en el caso de los diputados. Al momento de integrar electoralmente al Senado, las entidades se convierten en meras unidades territoriales para el cómputo de un ganador”.<sup>177</sup>

No obstante lo anterior, es importante destacar que el criterio que prevalece en nuestro país por la mayoría de los autores, el que consideran la justificación de la existencia del Senado como órgano de representación territorial.

---

<sup>174</sup> Cfr. RAIGOSA SÓTELO, LUIS, *Las Funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, coedición con ITAM Y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 188

<sup>175</sup> Ídem.

<sup>176</sup> ORELLANA MOYAO, ALFREDO, op. cit., pp. 88+

<sup>177</sup> Íbidem., p. 89

Una de las principales funciones del Senado es, velar que las entidades no contravengan en ningún caso el pacto federal al que se refiere el artículo 41 constitucional, esto derivado de que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión.<sup>178</sup>

Otra de las funciones del Senado, que ya ha sido señalado con anterioridad es la de fungir como cámara colegisladora en el ejercicio de sus funciones administrativas o jurisdiccionales, y en las que la misma Constitución señala la participación de otros poderes.

En razón de lo anterior, podemos concluir que, en materia presupuestaria no funge como órgano de representación territorial al no representar y velar por los intereses de los estados, ni como cámara revisora, por su falta de intervención en la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos y mucho menos como contrapeso del ejecutivo, ya que este se lleva a cabo por el Poder Legislativo y no sólo por una de sus cámaras, como sucede en este caso.

### **A) PARTE DEL PODER LEGISLATIVO**

El artículo 50 de la constitución, establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Es decir adopta un sistema bicameral y entre las ventajas de este sistema, encontramos a Felipe Tena Ramírez citado por José Luis Camacho Vargas, señalando ciertas ventajas del sistema bicameral sobre el unicameral, tales son las siguientes:

---

<sup>178</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op. cit., p. 240

1. “Modera la fuerza del Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo, favoreciendo entonces el equilibrio de los poderes.
2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una cámara, la otra interviene como mediadora, y en caso de que haya conflicto del Ejecutivo con ambas Cámaras, existe la presunción dada, que es el Congreso quien tiene la razón.
3. La segunda cámara dentro del proceso de creación legislativa, constituye una garantía contra la precipitación y errores por pasiones políticas”.<sup>179</sup>

Este sistema bicameral es representado por un Congreso, que funge como órgano de control del Poder Ejecutivo y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de la sociedad constitucional y democrática.<sup>180</sup> Asimismo funge como un órgano de control del Poder Ejecutivo y ejerce una función esencial en el contexto de equilibrio de poderes.

Por otro lado, cabe mencionar que algunos autores le dan la denominación de Cámara Alta a la Cámara de Senadores, y de Cámara Baja a la de Diputados. “El término Cámara Alta presupone una superioridad sobre el órgano de representación popular, sin embargo es inapropiado designar al Senado mexicano de tal manera, puesto que en nuestro país, ambas cámaras son consideradas por igual, ya que nuestra Constitución les da la misma jerarquía.”<sup>181</sup>

El Poder Legislativo representado por ambas cámaras, y denominado Congreso de la Unión, realiza diversas funciones como son, legislativas,

---

<sup>179</sup> CAMACHO VARGAS, JOSÉ LUIS, El Congreso Mexicano, op.cit. pp. 21 y 22.

<sup>180</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit., p. 30

<sup>181</sup> CAMACHO VARGAS, JOSÉ LUIS, op. cit., p. 112

administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestaria, de dirección política, entre otras.<sup>182</sup>

Es natural que ambas cámaras desempeñan funciones legislativas, que estas sean colegisladoras y revisoras una de la otra, y atiendan a un mismo objetivo, la protección y defensa de los intereses de sus representados.

Por lo que se refiere a la composición del “Senado, durante 55 años (de 1917 a 1972), el modelo estatal exigía 35 años de edad para ocupar el cargo de senador, durante los siguientes 24 años, el texto constitucional exigía 30 años y, a partir de la reforma electoral de 1996, la edad mínima para ocupar el escaño en el Senado de la República se redujo a sólo 25 años: por primera vez las puertas del Senado se abrieron a la población juvenil”.<sup>183</sup>

La edad fue por mucho tiempo, un argumento cualitativo y elitista a favor de la funcionalidad diferenciada entre las cámaras, actualmente ya no es considerado con carácter de superioridad para el Senado, además de que los demás requisitos y condiciones para acceder a ser Diputado o Senador son los mismos, y la única diferencia es la de 4 años en la edad, es decir para ser diputado la edad mínima es tener 21 años cumplidos y para ser Senador debe tener 25 años cumplidos al día de la elección.

En efecto, es muy importante tener en mente que a pesar de que existen dos cámaras, el Poder Legislativo es una sola unidad y aunque los electores votan en boletas separadas por diputaciones y senadurías, están decidiendo la integración de un poder.<sup>184</sup>

El Senado desempeña funciones especiales de equilibrio o mejor dicho templanza, armonía, entre los poderes de la federación y la soberanía de los estados.

---

<sup>182</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA, *EL Congreso General Mexicano, análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, pp. 269

<sup>183</sup> ORELLANA MOYAO, ALFREDO, *op. cit.*, p. 84

<sup>184</sup> Cfr. CAMACHO VARGAS, JOSÉ LUIS, *op. cit.*, p. 112



Luis J. Piñeiro considera que el “Poder Legislativo, dentro de la teoría de la división de poderes, formaliza y legaliza la soberanía nacional concediendo los legisladores, en su calidad de representantes populares, la función de legitimar, democrática y popularmente al resto de los integrantes que conforman el gobierno del Estado”.

Puede verse que el Senado llena funciones de colaboración con el Ejecutivo, a la vez que ejerce una función como moderador y regulador entre el poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

En general, se puede concluir que el Congreso es el centro de representación de distintos intereses que existen, y se hacen presentes en una sociedad.

## **B) FACULTADES DEL SENADO INHERENTES A INGRESOS Y EGRESOS.**

El Congreso posee facultades, también, cada una de las cámaras tienen facultes exclusivas que le son otorgadas por la propia Constitución.

El Senado y la Cámara de Diputados poseen la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, lo cual se encuentra establecido en el artículo 73 fracción VII Constitucional. Contraria lo anterior, la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en el ya citado artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Derivado de lo anterior, es necesario señalar que; los ingresos y los gastos, se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que en realidad forman una sola unidad, a tal grado que los ingresos se fijan en función de los gastos.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., op. cit., p. 75

La Cámara de Senadores participa en la fijación de ingresos, mismos que sirven para cubrir y estructurar el Presupuesto de Egresos.

Es incongruente que participe en la fijación para la obtención de los ingresos y no en el destino de los mismos.

Como resultado del estudio de la legislación aplicable en materia presupuestaria y de conformidad con lo establecido en los artículos antes citados, no puede comprenderse cómo se designa facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando se vislumbra la participación del Senado en la materia, de acuerdo a las disposiciones vigentes y a las actividades que rodean los principales ordenamientos legales aplicables.

Para comenzar, es necesario tomar en cuenta que el Senado participa en la expedición anual de la Ley de Ingresos de la Federación, mismos que se imponen para cubrir los gastos a realizarse. Esta Ley maneja montos sobre todos los conceptos por los que se va a obtener un ingreso, mismo que se va a destinar a un gasto.

Al respecto, cabe mencionara que el Senado participa en la expedición de todas las leyes que regulan el cobro de impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los demás actividades por las que se obtendrá ingreso alguno. Esta Ley de Ingresos en su artículo 2º hace referencia al ejercicio del crédito público, en términos de la Ley General de Deuda Pública, con la finalidad de financiar el Presupuesto de Egresos correspondiente. El Senado participa en este cálculo del monto máximo de endeudamiento neto y cuenta con la faculta de reconocer y mandar pagar la duda publica.

Asimismo, participó en la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. Esta Ley como ya se explicó en un capitulo anterior regula todo lo referente a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, desde la integración de dichos ordenamientos, los

conceptos de las definiciones y las características, aplicación, vigilancia y control de los mismos. El mismo Decreto de Presupuesto de Egresos hace referencia a su aplicación, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Senado también tomó parte en la expedición de la Ley General de Deuda Pública, misma que en su artículo 9º, establece que: “El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación...”<sup>186</sup>

En adición a lo anterior, participa en la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, que tal y como lo establecido su artículo 1º tiene por objeto: “Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”<sup>187</sup>

Es clara la participación del Senado como órgano revisor, en la expedición de las leyes citadas. Asimismo, es necesario señalar que esta ley toma como base en todo momento los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos, para los cálculos y porcentajes que maneja la ley en comento.

Desde otro punto de vista, encontramos también la participación del Senado en la aprobación de partidas extraordinarias, es decir gastos que no hayan quedado contempladas desde un inicio en el Decreto de Presupuesto de Egresos del año fiscal correspondiente (artículo 126 constitucional).

---

<sup>186</sup> Ley General de Deuda Pública, véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>

<sup>187</sup> Ley de Coordinación Fiscal, véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Aunado a lo anterior, podemos señalar que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación contempla las previsiones salariales y económicas, facultad que es otorgada al Congreso por el artículo 73, fracción XI de la Constitución, quien podrá determinar el aumento o disminución de las dotaciones de los salarios, por lo que debe corresponder al Senado la participación en la fijación de las previsiones salariales y económicas que se establecen en el Presupuesto de Egresos.

En virtud de todo lo anterior, se puede observar claramente la participación del Senado en cuestiones contenidas en el Presupuesto de Egresos.

### **C) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE CONCIBEN AL SENADO PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.**

Como hemos visto con anterioridad, existen muchas disposiciones que de alguna forma permiten que el Senado tome parte en la materia presupuestaria, pero las disposiciones más importantes son las que se encuentran plasmadas en la Constitución, mismas que a continuación se enunciarán, además de explicar su relación con el Presupuesto de Egresos, y su intervención en el tema presupuestario.

Para iniciar, comenzaremos con el artículo 73 fracción VIII que establece lo siguiente:

Artículo 73.-El congreso tiene facultad:

VIII. “Para dar 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.

...

“En lo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión para reconocer y mandar pagar la deuda, en la práctica, tal facultad es de la

Cámara de Diputados y no de aquel, ya que es en el presupuesto de egresos donde se consigna la cantidad a pagar”.<sup>188</sup>

Este concepto es de un gasto que es contemplado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo en el que el Senado no tiene participación respecto del análisis, discusión y aprobación del mismo.

Derivado de lo anterior, se puede advertir que esta facultad pertenece al Congreso de la Unión, pero al mismo tiempo se contrapone con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos (artículo 74 fracción IV), por lo que se entiende que se ejerce dicha atribución por esta última, y no de acuerdo a lo señalado por la constitución. Al mismo tiempo y derivado de dicha disposición se entiende que el Senado puede participar en la aprobación del presupuesto, respecto de la fijación del pago de la deuda pública.

Otra disposición que se contrapone a la exclusión del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos, es la contenida en este mismo artículo, pero en su fracción XI que a la letra señala:

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

No se aviene con la fracción IV del artículo 74, por que el Presupuesto de Egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso General, de modo que no pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos, debe pasar a la revisión del Senado.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> ESTRADA LARA, JUAN MANUEL, op. cit., p. 56

<sup>189</sup> Cfr. ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., op. cit., p.74

La reducción del gasto público puede requerir suprimir empleos de la Federación, lo que obliga a la intervención del Congreso, un claro ejemplo, fue la propuesta del Ejecutivo de suprimir tres Secretarías de Estado, con la finalidad de disminuir el gasto, a través de la disminución empleos, propuesta que fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero desechada por el Senado.

Al respecto, cabe señalar lo que establece el artículo 75 constitucional, mismo que se transcribe a continuación:

“Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.”

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

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

Este artículo señala la posibilidad de que se omita dentro del Presupuesto de Egresos, la remuneración de empleo público alguno, otorgando la facultad

de fijarla conforme a la la señalada en el Presupuesto anterior o en la misma ley que estableció el empleo.

De lo anterior, se pueden observar dos circunstancias distintas, la primera es que todo empleo público federal representa una erogación o gasto para la Federación, misma que debería estar prevista en el Presupuesto de Egresos correspondiente de conformidad con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución. Así mismo es importante hacer énfasis en que éste, es examinado, discutido, modificado y aprobado por la Cámara de Diputados.

La segunda es, que en caso de que se omitiera fijar la citada remuneración, y se fijara la del año anterior, se caería en el supuesto de modificar el presupuesto de egresos, lo cual, de la interpretación del artículo 126 constitucional, no puede llevarse a cabo por una sola cámara.

En relación a lo anterior y finalizando con el análisis de las disposiciones constitucionales que apoyan y sustentan la intervención del Senado en la aprobación del presupuesto, es preciso citar lo dispuesto por este artículo 126, que establece lo siguiente:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

“La decisión de modificar el Presupuesto ya aprobado es, incuestionablemente, facultad del Congreso (artículo 126), porque si es facultad legislativa la aprobación de Presupuesto de Egresos, de la misma naturaleza debe ser la facultad de modificarlo. Quien puede lo mas puede lo menos, pero además el mismo artículo indica que la modificación del gasto público debe hacerse por medio de una ley, es decir, por decisión de ambas cámaras”.<sup>190</sup>

En virtud de lo anterior, es contradictorio que el Proyecto de Presupuesto de Egresos, sea aprobado por una sola cámara y que para la modificación del

---

<sup>190</sup> Íbidem. p. 84

mismo intervengan ambas cámaras, es decir el Senado participa en lo accesorio, de lo que no es partícipe en lo principal.

De lo anterior se entiende que el error histórico, de preservar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto, genera contradicciones con otras disposiciones que regulan el tema, toda vez que esta facultad debió otorgarse al Congreso de la Unión, después del restablecimiento del Senado, tal y como ya ha sido explicado.

## **II.- CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA EXCLUSIÓN DEL SENADO EN LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

Ya hemos analizado desde diversas perspectivas la función que desempeña el Senado en el sistema Federal, como parte del poder Legislativo representado por un Congreso, y sobre todo como representante territorial, esta última, durante todo este tiempo ha sido la justificación de su existencia, aunque su papel ha ido evolucionando y cambiando, de acuerdo a las necesidades de nuestra sociedad mexicana, sigue teniendo como principal función, la de actuar en representación de los estados.

En nuestro sistema federal, es primordial mantener la participación y representación de los estados miembros.

En el caso de México, esta participación, aunque limitada, se da a través del Senado de la República, en cuyo seno se encuentran representados los estados en igual proporción.<sup>191</sup>

### **A) FALTA DE REPRESENTACIÓN DE LAS ENTIDADES**

---

<sup>191</sup> ARELLANO CADENA, ROGELIO, op. cit., p. 18



En materia presupuestaria, “la marginación que sufre el Senado debilita en cierto grado su condición de cámara de representación territorial, pues estas materias de manera directa e indirecta involucran a las colectividades federativas, toda vez que son ellas mismas las que aportan una parte importante de los ingresos públicos a través de las tasas impositivas y porque parte del presupuesto federal es canalizado a los estados federados para hacer frente a los múltiples compromisos que contraen en la sede federal”.<sup>192</sup>

En el sistema federal, se necesita la participación de las legislaturas de los estados, que nunca están reunidas en un solo cuerpo, sino a través del Senado.<sup>193</sup> Pero en este caso la ausencia de participación del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos, deja fuera a esa representación de los estados por eso se busca mediante otro mecanismo, regular la participación de las entidades federativas.

Lo anterior se lleva a cabo a través de la Coordinación entre la federación y los estados de la república, que se encuentra regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que crea un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual los estados y se comprometen a diversos acuerdos, con la finalidad de percibir parte de los ingresos federales y busca incrementa la recaudación total del país.

## **B) FALTA DE EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN.**

Esta falta de equilibrio de poderes sólo se refiere a la materia presupuestaria, no podemos generalizar porque en muchas otras materias, si se logra este.

---

<sup>192</sup> ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, op. cit., p. 363

<sup>193</sup> ROMERO VARGAS YTURRBIDE, IGNACIO, op. cit., p. 239

“Montesquieu concibo la división de poderes en un sistema construido con arreglo a una racionalidad funcional en la que el poder sólo podía ser detenido mediante división de su ejercicio en distintos órganos”.<sup>194</sup>

“En México, el artículo 49 constitucional establece el principio de separación de poderes en nuestro país, el cual desde hace varios años, ya es una realidad, puesto que la tesis de los pesos y contrapesos, resulta determinante para el equilibrio entre poderes evitando la sumisión entre ellos”.<sup>195</sup>

“Luis Molina Piñeiro, considera que “el Poder Legislativo, dentro de las teoría de la división de poderes, formaliza y legaliza la soberanía nacional, concediendo los legisladores, en su calidad de representantes populares, la función de legitimar, democrática y popularmente al resto de los integrantes que conforman el gobierno del Estado”.<sup>196</sup> Es preciso mencionar que en nuestro país, el Poder Legislativo está conformado por dos cámaras, es decir, que sólo juntas pueden llevar a cabo este equilibrio, situación que no se da en materia presupuestaria toda vez que sólo una de las cámaras intervienen en la aprobación del instrumento donde se plasman los gastos.

Cabe mencionar que, en una Republica Federal, sirven las dos Cámaras para combinar el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo.<sup>197</sup> Como ya se menciona, la Cámara de Diputados es la que representan el elemento popular y el elemento federativo es representado por el Senado, mismo que se encuentra encargado de hacer valer los intereses de las entidades federativas, en todos los ámbitos y especialmente en el presupuestario.

A grandes rasgos, el bicameralismo tiene diversas finalidades, entre las que se destacan equilibrar la fuerza del Ejecutivo y del Congreso.

---

<sup>194</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit., p. 115

<sup>195</sup> CAMACHO VARGAS, JOSE LUIS, op. cit., p. 171

<sup>196</sup> SALAZAR ABAROA, ENRIQUE ARMANDO, Derecho Político Parlamentario: principios, valores, y fines, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p.31

<sup>197</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit., p. 16

“Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática”.<sup>198</sup>

“El Senado desempeña funciones especiales de “equilibrio” o mejor dicho de temperanza, moderación, eficacia y utilidad en el conjunto del gobierno para armonizarlo”.<sup>199</sup>

“En este caso el control se establece para proteger intereses que por naturaleza del poder tiende a reducir, pues quien ostenta el ejercicio del poder desea acrecentarlo o imponer su voluntad arbitrariamente sin importar el perjuicio que puede causar a los demás”.<sup>200</sup> Es la Cámara de Diputados la que posee una facultad ilimitada, pues si bien es cierto que le Ejecutivo es quien envía el proyecto de Presupuesto de Egresos, ésta es quien lo aprueba y al contar con la facultad para modificarlo, se entiende que es quién tiene la última decisión, es la cámara.

Por lo tanto la injerencia del Senado en el tema presupuestario, además de dar por terminada la discusión respecto de la naturaleza jurídica de presupuesto y de representar los intereses de las entidades federativas en esta materia, también propiciaría equilibrio ente los poderes, para logara que el presupuesto de egresos de la federación que se aprueba anualmente, atienda a las necesidades de la sociedad y del país.

En resumen, podemos decir que “conforme al modelo original de división de poderes, el Senado era concebido como una especie de cámara de compensación de las decisiones irreflexivas de las mayorías de la Cámara

---

<sup>198</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit., pp. 29 y 30

<sup>199</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op. cit. p. 239

<sup>200</sup> Cfr. *Íbidem.*, p. 36

de Representantes, así como un freno natural a las luchas entre fracciones locales y nacionales”.<sup>201</sup>

Finalmente es necesario entender que “lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional, le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponda un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones”.<sup>202</sup>

### **III.- LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

En este punto abordaremos la propuesta de la forma en que se puede insertar la participación del Senado en la aprobación, sin afectar esta etapa de aprobación del presupuesto, sino todo lo contrario, ayudando a que se perfeccione y se logre un verdadero equilibrio en materia presupuestaria.

Esta exclusión se deriva de varios acontecimientos importantes a lo largo de la historia, para su comprensión los citaremos muy resumidamente:

- La implantación del Senado en la Constitución de 1824, compartiendo funciones presupuestarias con la cámara de Diputados.
- La exclusión del Senado en la Constitución de 1857 por considerarlo clasista.
- El debate y los argumentos sobre su reinstalación y la justificación de su existencia
- La exclusión de su participación en la aprobación del Presupuesto de Egresos, derivado de la distribución de competencias entre ambas cámaras y la desconfianza de compartir con una nueva institución senatorial facultad tan importante.

---

<sup>201</sup> ORELLANA MOYAO, ALFREDO, op. cit., p. 33

<sup>202</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op.cit., p. 116

- Omisión a la propuesta que se incluyó en el proyecto enviado por Venustiano Carranza al Constituyente de 1917, para corregir la desigualdad que existía entre ambas cámaras referente a la aprobación del Presupuesto de Egresos.
- La falta de vigencia de los argumentos o razones, de esta exclusión en nuestro actual sistema Federal.

Es importante, mencionar que el poder Legislativo, está conformado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores (Senado) pero es una misma unidad y en el ejercicio de cada una de estas por separado, se denominan facultades exclusivas, no podrán entenderse como actos del Legislativo.

Normalmente se asocia al Senado con el federalismo, y se dice, por ejemplo, que el Senado o su equivalente opera en un régimen federal como institución que debe establecer equilibrios entre los estados que integran la federación e incorporarlos a las decisiones del gobierno central.<sup>203</sup>

Es necesario señalar que la mayoría de los autores que hemos citado en este trabajo, no encuentran una verdadera justificación respecto de la exclusividad que se le da a la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos, esto derivado de todas las contrariedades que se encuentran en los ordenamientos que regulan la materia presupuestaria.

Resulta incongruente imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir el gasto, en cuyo asunto no tiene injerencia.<sup>204</sup> Las contribuciones y gastos están ligados con relación de medio a fin.

“En relación a lo anterior Herrera Laso demuestra que nuestra constitución otorga al Presupuesto de Egresos, la prioridad en las dos decisiones

---

<sup>203</sup> RAIGOSA SOTELO, LUIS, op. cit., p. 196

<sup>204</sup> Cfr. ROMERO VARGAS YTURBIDE, op. cit., p. 241

financieras que atribuye al Poder Legislativo, y convierte a la Ley de Ingresos como el medio necesario para lograr el fin buscado, que es cubrir los gastos del Presupuesto.”<sup>205</sup>

“La facultad otorgada al Senado para discutir y aprobar la ley de ingresos, está condicionada por el ejercicio de la facultad otorgada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto.”<sup>206</sup>

La aprobación anual es una de las facultades más importantes que posee la Cámara de Diputados, tal y como lo estipula la fracción IV del artículo 74 constitucional, sin embargo su ejercicio posee grandes deficiencias que se han ido exteriorizando a lo largo de este trabajo y de entre las que destacan;

- Que el Presupuesto de Egresos carece de carácter de ley.
- No contempla para su aprobación, la participación de las entidades federativas, las cuales se encuentran representadas a través del Senado.
- No establece de manera puntual el ejercicio de su aprobación.
- No prevé la falta de aprobación del presupuesto de egresos

Es indispensable la necesidad de incorporar la participación del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos, con la finalidad de subsanar todas estas deficiencias que no permiten a nuestro país, avanzar en materia financiera y por consiguiente en materia económica.

La importancia de la aprobación del Presupuesto de Egresos y su evidente calidad de instrumento legislativo, nos indica que debería ser atribución de ambas cámaras del Congreso, sobre todo si tomamos en cuenta que la Ley de Ingresos es el otro instrumento legislativo Fiscal, y este si debe ser aprobado por las dos cámaras.<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., op. cit., p. 95

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Cfr. Íbidem., p. 72

Aunado a lo anterior, se observa que “lo más importante, como es la aprobación de los gasto de todo el año, incumbe a una sola, Cámara, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores corresponden a las dos Cámaras”.<sup>208</sup>

“En este tenor, el Congreso no podría aprobar una Ley de Ingresos cuya recaudación fiscal esperada fuera inferior a los gastos señalados en el Presupuesto, como tampoco podría aprobar una Ley de Ingresos cuyo monto esperado de recaudación fuera superior al monto total de los gastos señalados en el Presupuesto”.<sup>209</sup>

Finalmente, se observa que actualmente el Senado tiene una participación indirecta en todo lo relacionado al proceso presupuestario, esto derivado de la intervención en la aprobación de la legislación secundaria, misma que regula y sanciona la aplicación del Presupuesto de Egresos y la fijación de los plazos para la presentación y aprobación del mismo, esto de conformidad con el artículo 72 Constitucional.

“El Senado de la República ha sido, no sólo testigo, sino protagonista de la historia de México. En sus funciones de cámara revisora, como garante del federalismo y como instancia de deliberación y maduración del debate político, el Senado ha jugado un papel clave en el tránsito de nuestro país a la democracia”.<sup>210</sup>

#### **A) LA NECESARIA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO**

El artículo 74 fracción IV de la Constitución, impone la obligación al Ejecutivo de enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre e

---

<sup>208</sup> Cfr.. Íbidem., p. 89

<sup>209</sup> Íbidem., p. 125

<sup>210</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op. cit., p. 33

impone a dicha Cámara la obligación de aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de Noviembre.

De lo anterior, se entiende que la cámara de Diputados tendrá un plazo de una poco más de dos meses, plazo que desde mi particular punto de vista si es suficiente para examinar, discutir y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos. Pero dicho plazo, no será suficiente con la introducción de la participación del Senado en la aprobación del citado proyecto de Presupuesto.

Como propuesta, se sugiere que dicho plazo se amplíe para que ambas cámaras cuenten con el mismo tiempo para el examen, discusión, modificación y aprobación del mismo. Esta propuesta consiste en recorrer el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos a el día 1º de septiembre, lo anterior en virtud de que ese día inicia el primer periodo de sesiones.

Tomando en cuenta que la constitución señala como fecha límite para aprobar el Presupuesto de Egresos el 15 de noviembre y que en la práctica, no se respeta dicho término, tal y como ya se señalo y de conformidad con lo indicado por la tesis jurisprudencial 127/2007 publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 26 de septiembre de 2007, misma que fue transcrita en el capítulo segundo y que a grandes rasgos establece que; el Congreso tiene dos periodos de sesiones, mismos que constituyen el lapso necesario, en los cuales debe de ocuparse del estudio discusión y votación de las iniciativas. Aun cuando constitucionalmente se establezca un plazo para que se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo relevante y esencial es que la sesión concluya, hasta que la Cámara de Diputados determine que han sido agotados los temas incluidos en el orden del día.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Novena Época, p. 269. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA



Es indispensable mencionar que el primero periodo de sesiones del Congreso de la Unión inicia el 1º de septiembre concluye a más tardar el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo, este se puede prolongar hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo de sesiones del 1º de febrero y concluye a más tardar el 30 de abril del año siguiente (artículos 65 y 66 de la Constitución).

Tomando en cuenta que la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, son presentados por el Ejecutivo, no existe inconveniente que lo presente el primer día de sesiones, y considerando que la fecha límite de aprobación del Presupuesto en la práctica es el 15 de diciembre, entonces contarían con un mes y medio, cada cámara, para su análisis y 15 días en caso de que dicho proyecto se regresara a la cámara de origen (Cámara de Diputados, artículo 72, H Constitucional) con observaciones. Es decir, se presentarían las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados el 1º de septiembre, esta cámara tendría hasta el 15 de octubre para emitir su opinión, y pasar a discusión las iniciativas a la Cámara de Senadores, quien tendría hasta el 30 de noviembre para su aprobación o devolución con modificaciones, por lo tanto del 1 al 15 de diciembre, fecha en que se cierra el primer periodo de sesiones, se tendrían que aprobar la Ley de Presupuesto.

A lo anterior existe una excepción, cuando el presidente inicie su encargo en donde sólo tendrían ambas cámaras 15 días, por lo que podría enviarse a ambas al mismo tiempo, finalmente, si hubiere propuestas de modificaciones o reformas, corresponderá a la Cámara de Diputados su aprobación por mayoría absoluta.( artículo 72 E constitucional)

---

SESIÓN RELATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HUBIERA CONTINUADO DESPUÉS DE LA FECHA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA APROBARLO, NO ES CONTRARIA A LA FINALIDAD DE ESTABLECER LAS PREVISIONES DE GASTOS OBLIGATORIOS PARA LOS ENTES PÚBLICOS A LOS QUE SE DESTINA RESPECTO DEL EJERCICIO FISCAL SIGUIENTE LA QUE SE APRUEBA. Tesis Jurisprudencial 123/2007, 26 de septiembre de 2007.

Complementando lo anterior, es importante señalar que dentro de la propuesta de la ampliación del plazo, derivado de la intervención del Senado en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, se tomo en cuenta que “el gasto público para un mismo objetivo se prolonga durante varios años. No obstante, para cada ejercicio deberá hacerse la correspondiente previsión de gastos y precisarse el grado de avance que se conseguirá en ese programa gubernamental al finalizar el correspondiente ejercicio fiscal”.<sup>212</sup>

Algunos autores consideran que “exigir la aprobación de ambas cámaras del Congreso para el Presupuesto de Egresos, significaría complicar el proceso de aprobación, ante la posibilidad de discrepancias entre ambas cámara, por la integración partidaria de las mismas”.<sup>213</sup> Este razonamiento no es válido ya que “la Constitución otorga prioridad a la Cámara de Diputados para examinar las Leyes Fiscales, al designarla cámara de origen”.<sup>214</sup> (artículo 72 H constitucional).

Ejemplo de lo anterior es que actualmente al ser “Cámara de origen en la discusión y aprobación de la Ley Ingresos, es evidente que la Constitución atribuye a la Cámara de Diputados la facultad de decidir, sin posibilidad de objeción por el Senado, el monto de las erogaciones que la federación realizara en el año fiscal siguiente, por lo cual el Senado no puede Hacer otra cosa que aprobar la Ley de Ingresos que contenga las cargas fiscales necesarias para recaudar el dinero requerido para cubrir los gastos aprobados en el Presupuesto”.<sup>215</sup>

Debe entenderse que las dos cámaras representan una sola unidad y a un mismo poder y por lo tanto son colegisladoras y su finalidad es la misma representar a los ciudadanos y a las entidades federativas que habitan los mismos. Es decir, el Senado no representa a las entidades como unidades

---

<sup>212</sup> MABARAK CERECEDO, DORICELA, op.cit., p. 28

<sup>213</sup> ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., op. cit. p. 72

<sup>214</sup> Ídem.

<sup>215</sup> Íbidem. p. 95

autónomas, sino que representa al grupo de ciudadanos que habitan en una determinada zona geográfica.

## **B) VENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO**

El Senado representa los intereses de todo los Estados, que componen la Federación Mexicana de manera equitativa, y se consigue esa representación igualitaria precisamente mediante el establecimiento de un mismo número de senadores por estado, sin importar el tamaño de las entidades federativas.<sup>216</sup>

Ahora bien, se tiene claro que cada partida de ingresos y de gastos tiene una repercusión inmediata y directa en la economía nacional, como en las distintas unidades económicas de consumo y de producción.<sup>217</sup>

Después de explicar las razones y la necesidad de participación del Senado en el Presupuesto de Egresos de la Federación no nos queda más que explicar las ventajas que esto generaría.

Para iniciar, destacaremos que en primer lugar, se subsanaría el error que se cometió al excluirlo situación.

Crear un equilibrio entre ambas cámaras en materia presupuestaria, y crear un equilibrio entre poderes.

El presupuesto sería tomaría carácter de Ley, por lo tanto se terminaría con la controversia relativa a su naturaleza jurídica.

Se podría aprobar con mayor facilidad la Ley de Ingresos en relación al Presupuesto de Egresos.

Lograr la participación de las entidades federativas representadas a través del Senado, ya que éstas también colaboran en la recaudación federal.

---

<sup>216</sup> RAIGOSA SOTEL, LUIS, op. cit., p.192

<sup>217</sup> FAYA VIESCA, JACINTO, Finanzas Públicas, 6ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 299

En todas las materias, así como en materia presupuestaria, con la participación del Senado, se pretende moderar la fuerza para lograr un equilibrio entre los poderes.

En caso de conflicto relacionado con la aprobación del Presupuesto Egresos en entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, el Senado fungiría como mediador. “El Senado llena funciones de colaboración con el Ejecutivo a la vez que ejerce un cometido propio como moderador y regulador entre el poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados”.<sup>218</sup>

Por último, dentro del proceso de creación del Presupuesto, constituye una garantía contra la precipitación y errores por pasiones políticas. “La doble discusión de los asuntos en general que se lleva a cabo en donde existen dos cámaras es útil para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada, pues en caso de que la Cámara de Diputados procediera a la ligera o actuara bajo presiones partidistas o de otra índole, la otra tendría la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de tal proceder.”<sup>219</sup>

Porque únicamente a través de debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática de decisiones del poder público.<sup>220</sup>

“Resta por fin una ventaja que es la mayor de todas: la división en dos cámaras es el único medio de hacer que los diputados del pueblo, respeten al pueblo.”<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, op. cit. p. 243

<sup>219</sup> BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, op. cit., p. 199

<sup>220</sup> CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, op.cit. p. 113

<sup>221</sup> BARRAGAN BARRAGAN, JOSÉ, op. cit. p. 85

## CONCLUSIONES

PRIMERA: Como pudimos observar en el primer antecedente en México independiente, se implanto el sistema bicameral en la Constitución de 1824, fue la primera vez que se otorgo a ambas cámaras la facultad de fijar cada año los gastos de la nación e imponer contribuciones, por lo que se puede resaltar que esta función presupuestaria desde su inicio fue considerada de gran importancia y de la necesaria participación conjunta de ambas cámaras.

SEGUNDA: Al promulgarse la Constitución de 1836, se cambio de un sistema federal a un sistema central, se llevaron a cabo diversos cambios, de entre estos podemos señalar que aunque el Poder Legislativo siguió siendo depositado en un sistema bicameral, el Senado adquirió sólo el carácter de cámara revisora. De lo anterior se puede destacar que aún siendo un sistema central no se elimino al Senado, y además este era tomado en cuenta como órgano revisor, es decir participaba en todos los asuntos, incluso en el presupuestario.

TERCERA: Como pudimos observar, la Constitución de 1857, retorno al sistema federal, pero derivado del carácter aristocrático que se le otorgo años atrás, se decidió instaurar un Poder Legislativo unicameral, depositando todas las facultades en la Cámara de Diputados, entre esas las de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación, imponer las contribuciones necesarias y las bases para celebrar empréstitos.

CUARTA: En 1874 se logra reformar la constitución de 1857 y reinstalar la figura del Senado a través del sistema bicameral, pero se restablece en condiciones de desequilibrio entre ambas cámaras, toda vez que no se incluye su participación en la aprobación del Presupuesto de Egresos, no otorgando una autentica razón de su exclusión, sólo en la fijación de los egresos y no en lo referente a ingresos.

QUINTA: El proyecto de Constitución de 1917 proponía, la participación de ambas cámaras en la aprobación, tanto en la Ley de Ingresos, como en el Presupuesto de Egresos, pero por error los legisladores no se percataron de dicha finalidad y de la duplicidad de regulación sobre el tema presupuestario, por un lado con la participación del Senado y por otro, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Finalmente reformaron el artículo que otorgaba la facultad a ambas cámaras.

SEXTA: Algunos autores, presuponen las causas de esta inconsecuencia, argumentando que el Senado fue excluido por ser considerarlo como cuerpo aristocrático, argumento que ya no es válido por contar con una elección democrática de sus miembros y por requerir los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto la edad que varía por 4 años, factor que no es determinante para considerarlo aristocrático o clasista.

SÉPTIMA: Es cierto que la Cámara de Diputados representa al pueblo, pero sin duda el Senado representa a las entidades territoriales que al igual que todos los ciudadanos participa en la recaudación y distribución del gasto.

OCTAVA: Algunos otros, suponen que fue una razón política y que la Cámara de Diputados se quiso adjudicara esta facultad por conocer su trascendencia, a causa de la desconfianza en una nueva cámara como lo era el Senado en ese momento. Pero este argumento dejó de ser válido en el momento que se comprobó el buen funcionamiento de ésta.

NOVENA: Se ha observado que no es uniforme la opinión sobre la naturaleza jurídica que posee el Presupuesto de Egresos, ni entre los autores y tampoco en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto derivado de la facultad exclusiva que recae en una sola de las cámaras que conforman el Poder Legislativo. Con la participación del Senado, se le reconocería el carácter de Ley, en todos sus sentidos.

DÉCIMA: Los principios que rigen al Presupuesto en nuestro país, son un número considerable y han aumentado poco a poco. Esto se ha encargado de regularlo y modernizarlo a través del tiempo, adecuándolo a las

necesidades de la actualidad. Lo mismo tendría que suceder con el proceso de aprobación, permitiendo la representación de las entidades y el adecuado análisis del mismo que permita otorgar estabilidad económica al país.

DÉCIMA PRIMERA: Como se indico con anterioridad las fases del Proceso Presupuestario son 4, la elaboración, aprobación, ejecución y control, y existen características que nos permiten distinguir una etapa de otra, pero la etapa de aprobación no es del todo equilibrada ya que el Ejecutivo es quien presenta el proyecto y sólo una de las cámaras lo examina, discute, modifica o aprueba creando un desequilibrio entre los poderes que intervienen.

DÉCIMA SEGUNDA: A través de la legislación secundaria, se ha buscado regular, varias fases del proceso presupuestario, pero se ha relegado la regulación de la etapa de aprobación, ya que no existe un plazo fijo para aprobarlo, ni un mecanismo de solución para su falta de aprobación.

DÉCIMA TERCERA: Sería bueno aprobar en un mismo documento los ingresos y los egresos, para un adecuado análisis de los mismos ya que los impuestos se fijan de acuerdo a los gastos.

DÉCIMA CUARTA: Del análisis de las legislaciones de los cuatro países analizados, se desprende que independientemente de su forma de gobierno, poseen un sistema parlamentario bicameral, en el cual se representa por un lado a la población en general y por otro a los territorios que componen cada país. Ambas cámaras participan en el proceso presupuestario de cada uno de sus países, por lo que es necesaria la inclusión de la participación del Senado por no encontrarse una razón válida que postergue esta situación y alcanzar el carácter de ley del documento en donde se plasme el presupuesto de egresos.

DÉCIMA QUINTA: Es importante y necesaria la participación del Senado en la aprobación del presupuesto de egresos, ya que la segunda cámara en un sistema parlamentario bicameral siempre tiene una función importante, ya sea como cámara de contrapeso, como cámara de revisión o como cámara

de representación, pero en nuestro país no es considerada en ningún sentido en el tema presupuestal.

DÉCIMA SEXTA: Con la introducción del Senado en la aprobación del presupuesto, además de las ventajas ya mencionadas que se lograrán, evitar conflictos entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, adquiriendo el papel de conciliador.

DÉCIMA SÉPTIMA: Al participar en la aprobación del presupuesto su participación en la aprobación de la Ley de ingresos, será con mayor visión y por lo tanto mayor eficacia, evitando que sólo se apruebe porque es necesaria para cubrir el presupuesto.

DÉCIMA OCTAVA: En adición a los anteriores argumentos, es importante recordar que una segunda cámara, forma parte de un Sistema Federal como el que nuestro país adopto y que esta exclusión en materia presupuestaria no es acorde al dicho sistema.

DÉCIMA NOVENA: La cámara de Senadores, en la actualidad participa de manera indirecta en lo referente a la aprobación del Presupuesto de Egresos, como resultado de las distintas disposiciones constitucionales que los facultan. Es indispensable terminara con todas esas disposiciones que se contraponen en algún momento por la falta de participación del Senado en el tema.

VIGÉSIMA: Esa omisión también genera falta de representación de las entidades federativas, mismas que solo pueden hacer valer sus intereses a través del Senado, el cual forma parte del Poder Legislativo, que se encara de buscar un equilibrio y un adecuado control entre los poderes.

VIGÉSIMA PRIMERA: La participación del Senado implica la ampliación del plazo de presentación el proyecto de Presupuesto de Egresos, lo cual se logrará presentando el mismo, el primer día de sesiones del segundo periodo ordinario del Congreso de la Unión y la fijación de un plazos



improrrogable para que emitan su opinión, buscando evitar que se retrase la aprobación.

Es de suma importancia analizar este tema, ya que las razones o justificaciones de la exclusión de la participación del Senado en esta materia, en la actualidad ya no son válidas.

Ahora se necesita de la coordinación y cooperación de todos y cada uno de los poderes, toda vez que no existen facultades exclusivas para ninguno de estos, por ser parte de un mismo país y de un mismo objetivo, cuidar los intereses, y vigilar el adecuado desarrollo del país, mismo que está compuesto por entidades federativas, las cuales a su vez se componen de grupos de ciudadanos que representan a la población de ese país.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS GENERALES

ALTAMIRANO SANTIAGO, MIJAEL, El senado en las democracias contemporáneas: el caso mexicano desde una perspectiva comparada, Profesionales por la Democracia: Plaza y Valdés, México 2005, pp. 25-77, 205-237, 305-379 y 393-395.

ARELLANO CADENA, ROGELIO editor; colab. Luis F. Aguilar V, et al., Retos y Propuestas; Federalismo Fiscal, Cambio XXI Fundación Mexicana, México D.F., 1994, pp.13-22.

BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSE , El Senado Mexicano por la razón de las leyes: Historia del Senado Mexicano, Libro Dos, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, México, 1987, pp. 79- 87.

BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 136-139 y 198-229.

CAMACHO VARGAS, JOSÉ LUIS, El Congreso Mexicano: historia, organización, funcionamiento, y propuesta de reforma, Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 19-49 y 59-61, 112-1-14, 142-144 y 168-171.

CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, Las facultades de control del Senado de la República, Senado de la República, LIX Legislatura, coedición con ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2003, pp.10- 130 y 152 y 153.

ESTRADA LARA, JUAN MANUEL, Finanzas Públicas y Política Fiscal, PAC, México, 2002, pp. 55-76.

FAYA VIESCA, JACINTO, Finanzas Públicas, 6ª ed., Porrúa, México, 2003, pp. 226-227.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, Poder Legislativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2004.151-227.

FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas: los impuestos, 34ª ed., Porrúa, México, 2004, pp. 21-35.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, Derecho Financiero Mexicano, 27ª ed., Porrúa, México, 2006, pp. 135-137.

GÓNGORA PIMENTEL, GENARO DAVID, El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación: visión panorámica de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conflicto entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados por razones de m i disenso, Porrúa, México, 2005, pp. 773-775.

GUERRERO AMPARÁN, JUAN PABLO, coordinador, Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria, CIDE coedición con la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura: Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 151-154.

LIONS SIGNORET, MONIQUE, El Poder Legislativo en América Latina, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974, pp.63-91.

MABARAK CERECEDO, DORICELA, Derecho Financiero Público, 2ª ed., McGraw-Hill, México, 2000, pp. 23-45.

NACIF, BENITO, El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, México, 2005, pp. 18-28 y 48, 49.

NAVA ESCUDERO, OSCAR Y ORTEGA MALDONADO JUAN MANUEL, coordinadores, Derecho Presupuestario: Temas Selectos, Porrúa, México, 2006, pp. 19-41, 105-110, 149, 151, 181, 182.

ORELLANA MOYAO, ALFREDO, coaut. Orozco García, Wistano, El futuro del Senado de la República: la necesidad de una necesidad filosófica y práctica, Senado de la República LVIII Legislatura, coedición con ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp.35-58, 85-89 y 114-123.

OROZCO GÓMEZ, JAVIER, El Poder Legislativo en el Estado Mexicano, Porrúa, México, 2005, pp. 6,7 y 31.

ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A., Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal: los impuestos, el presupuesto, la ley de ingresos, la cuenta pública, los empréstitos: estudio constitucional, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 71-143.

PEDROZA DE LA LAVE, SUSANA THALÍA, El Congreso General Mexicano: análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, México, 2003, pp. 63-79.

PEDROZA DE LA LAVE, SUSANA THALÍA, El Congreso de la Unión integración y regulación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp. 53-61.

PONCE GÓMEZ, FRANCISCO Y RODOLFO PONCE CASTILLO, Derecho Fiscal, 10ª ed., Banca y Comercio, México, 2005, pp. 41-46.

PRIEGO ÁLVAREZ, FREDDY A., “Introducción al derecho Presupuestario: naturaleza y efectos jurídicos: estudio en España y en México”, Porrúa, México, 2004, pp. 19-45.

RAIGOSA SOTELO, LUIS, Las funciones legislativas y no legislativas del Senado, Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, coedición con ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp.149-198.

RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, 2ª ed., Oxford University, México, 1999, pp.3-7.

ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, Nuevo Mundo, México, 1967, pp. 229-246 y 283.

SALAZAR ABAROA, ENRIQUE ARMANDO, Derecho Político Parlamentario: principios, valores y fines, Cámara de Diputados, LIX Legislatura: Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 29-35 y 42-44.

VILLEGAS, HÉCTOR B., Curso de Finanzas, derecho Financiero y Tributario, Colab. Miriam Estela Fessia, 8ª ed., ASTREA, Buenos Aires, 2002, pp. 125-145.

López Tijerina, José Jildardo, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ¿una reforma estructura.l?, Tesis Licenciatura en Derecho, Asesor; Orlando Montelongo Valencia, México, 2007, p. 68 y 69

## **FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995, p. 205-226.

MIJANGOS BORJA, MARIA DE LA LUZ, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, número 2, enero- junio del 2000, pp. 105-133.

OCHOA REZA, ENRIQUE, "El Senado: La víctima de 1857 y 1917", El Mundo del Abogado, México, año 9, núm. 95, marzo 2007, p. 35-38.

## **FUENTES LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Constitución Francesa

Constitución de los Estados Unidos de América

Constitución de la Nación Argentina.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (derogada)

Ley de Ingresos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley General de Deuda Pública

Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación para 2009.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

## **GACETAS Y PERIÓDICOS OFICIALES**

Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de diciembre de 1977.

Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de noviembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 2004.

Diario Oficial de la Federación del 28 de Octubre de 2005.

Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 2008.

## **FUENTES JURISPRUDENCIALES**

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Novena Época, p. 251. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Tesis jurisprudencial 24/99, 19 de abril de 1999.

Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Novena Época, p. 269. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA SESIÓN RELATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HUBIERA CONTINUADO DESPUÉS DE LA FECHA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA APROBARLO, NO ES CONTRARIA A LA FINALIDAD DE ESTABLECER LAS PREVISIONES DE GASTOS OBLIGATORIAS PARA LOS ENTES PÚBLICOS A LOS QUE SE DESTINA RESPECTO DEL EJERCICIO FISCAL SIGUIENTE AL EN QUE SE APRUEBA. Tesis jurisprudencial 123/2007, 26 de septiembre de 2007.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, p. 957. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. Tesis jurisprudencial 9/2004. Acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003, Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, 19 marzo de 2004.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, p. 433. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO. Tesis jurisprudencial 67/2003, Unanimidad de nueve votos, Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 18 de noviembre de 2003.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

ROMERO GARCÍA, FERNANDO, DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE 1916-1917 T.II, [en línea], México, Cámara de Diputados, 1922, [citado 17/08/2008], Formato html, Disponible en Internet:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=771> .pp. 226,229,323,284 y 341.

Equivalencias de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente a partir del 1º de abril de 2006 y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DEROGADA) y sus posibles implicaciones.

[http://www.amereiaf.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES\\_finanzas\\_LeyPRH\\_2006.pdf](http://www.amereiaf.org.mx/4reuniondeverano/JUEVES_finanzas_LeyPRH_2006.pdf)

Página de Senado Francés

<http://www.senat.fr/lng/es/commissions.html>

Página de la Asamblea Nacional Francesa:

[http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/caracter\\_particular.asp#ley](http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/caracter_particular.asp#ley)

Página del Senado en Argentina.

<http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/conformacion/cuerpo1.php>