



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS DEL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN: UN PROBLEMA LATENTE”**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Carlos Alberto Tenorio García

DIRIGIDO POR:

DR. JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO

SINODALES

DR. JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO
PRESIDENTE

DRA. GABRIELA NIETO CASTILLO
SECRETARIO

DR. EDUARDO ALCOCER LUQUE
VOCAL

MTRO. GERARDO SERVÍN AGUILLÓN
SINODAL SUPLENTE

DR. ENRIQUE RABELL GARCÍA
SINODAL SUPLENTE

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

DRA. GABRIELA NIETO CASTILLO
Director de la Facultad

DR. IRINEO PACHECO TORRES
Director de Investigación y Posgrado

Querétaro, Qro. México
Enero de 2013

RESUMEN

En el año 2000, se presentó por primera vez la alternancia política en México, dicho suceso cambió por completo las relaciones entre los Poderes de la Unión. Como resultado del nuevo juego político, en el año 2004, el Presidente de la República, el Lic. Vicente Fox Quesada, vetó el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por primera vez en la historia del México contemporáneo, un Presidente le había hecho observaciones al Presupuesto. La Cámara de Diputados no estuvo de acuerdo con las observaciones y decidió ignorarlas, pero el Presidente no satisfecho con la decisión de la Cámara, optó por acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interponer la Controversia Constitucional 109/2004. El Presidente, buscaba que las observaciones realizadas al Presupuesto fueran declaradas constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor del Presidente de la República y lo facultó para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. De acuerdo a la Constitución, el Presupuesto no puede ser vetado, ya que no es una ley, por lo tanto la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estuvo apegada a derecho. El problema aún persiste, ya que se corre el riesgo de que el Presidente vete la totalidad del Presupuesto, lo cual causaría incertidumbre económica. Es necesario que se continúen realizando estudios en materia presupuestaria para resolver la problemática del Presupuesto. Resulta necesario implementar la figura de la reconducción presupuestaria en la Constitución y resolver el problema de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, se necesita reformar la Constitución en materia presupuestaria, para ajustarla a la nueva realidad política, social y económica del país.

(Palabras clave: Veto, Controversia Constitucional 109/2004, Presupuesto de Egresos de la Federación, Presidente de la República, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación).

SUMMARY

In 2000, political change was achieved in Mexico for the first time, and the event altered completely the relations among the Powers of the Union. As a result of the new political game, in 2004, the President of the Republic, Vicente Fox Quesada, vetoed the Federation Expenditure Budget. For the first time in Mexican history, a President made observations to the Budget. The Lower House, represented by the Chamber of Deputies, did not agree with that observations and decided to ignore them, but the President, not satisfied with the decision of the Chamber, decided to place the Constitutional Controversy 109/2004 at the Supreme Court of Justice. The President looked up to declare unconstitutional all the observations done to the Budget. The Supreme Court of Justice solved in favor of the President of the Republic, and gave him the attribution to veto the Federation Expenditure Budget. According to the Constitution, the Budget cannot be vetoed because it is not a law, so the sentence of the Supreme Court of Justice is unconstitutional. The problem is still there so, there is a risk that the President vetoes the totality of the Budget, incident that could cause economical uncertainty. It is necessary to continue realizing studies in budgetary subjects to solve the problem of the Budget. It is important to establish a figure of budgetary renewal in the Constitution and to solve the problem of juridical nature of the Federation Expenditure Budget. Moreover, it is needed to reform the Constitution in budgetary subject, in order to adjust it to the new political, social and economic reality of the country.

(Key words: Veto, Constitutional Controversy 109/2004, Federation Expenditure Budget, President of the Republic, Chamber of Deputies, Supreme Court of Justice)

Agradecimientos

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro

A mis maestros y compañeros.

Al honorable Sínoo.

Especialmente a la **Dra. Gabriela Nieto Castillo**. Directora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Al Dr. José Fernando Vázquez Avedillo.

Por haberme dirigido tan acertadamente durante la realización del presente trabajo de tesis.

DIOS AMA LA JUSTICIA

Salmo 96 (95)

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá. Q.F.B. Verónica Maricela García Robles.

Por su dedicación y entrega.

A mi papá. I. Q. Carlos Tenorio Gutiérrez.

Por enseñarme el valor del trabajo.

A mi novia. M. en D. Carmen Adriana Romano Méndez.

Con todo mi amor.

A mi hermano. Economista y Matemático. Luis Roberto Tenorio García.

Por las aventuras que hemos recorrido juntos.

Al Dr. Hershel Salem.

Por su eterna amistad durante toda la carrera.

A mi abuelita. Sra. Silvia Robles Macías (+).

Por su paciencia y tiempo que me dedicó.

A mi bisabuela. Sra. Eloísa Macías Rodríguez (+).

Por ser mi primera maestra de Derecho Penal.

ÍNDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Introducción	1

CAPÍTULO I.

ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

1.1 Concepto de Presupuesto	5
1.2 Definición de Presupuesto de Egresos	6
1.3 Antecedentes Históricos	7
1.4 Importancia del Presupuesto de Egresos	11
1.5 Principios del Presupuesto de Egresos	12
1.5.1 Universalidad	13
1.5.2 Unidad	13
1.5.3 Especialidad	14

1.5.4 Anualidad	14
1.5.5 Planificación	19
1.5.6 Exactitud	20
1.5.7 Claridad	21
1.5.8 Exclusividad	21
1.5.9 Previsión	23
1.5.10 Publicidad	23
1.6 Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación	23
1.6.1 Teoría de Gabino Fraga	24
1.6.2 Teoría de Felipe Tena Ramírez	25
1.6.3 Teoría de Alfonso Nava Negrete	26
1.6.4 Teoría de Elisur Artega Nava	27
1.6.5 Naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo a la Controversia Constitucional 109/2004	29
1.6.6 Postura del ex Ministro Génaro Góngora Pimentel respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, contenida en su voto particular en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal	30
1.6.7 Teoría de María de la Luz Mijangos Borja	32
1.7 El Proceso Presupuestario	33
1.7.1 Preparación o formulación	35

1.7.2 Revisión, análisis y discusión	39
1.7.3 Ejecución o ejercicio del Presupuesto	40
1.7.3.1 Los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación	41
1.7.3.2 La clasificación de los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación	42
1.7.3.3 El ramo 33	45
1.7.4 Auditoría y control	47
1.8 Reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación	49

CAPÍTULO II.

EL VETO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

2.1 Definición de veto	51
2.2 Finalidad del veto	53
2.3 Evolución histórica	54
2.4 Tipos de veto	57
2.5 Causales de procedencia	59
2.6 Causales de improcedencia	60
2.6.1 Casos en los que no procede el veto por prohibición expresa de la Constitución	60
2.6.2 Casos en los que no procede el veto de acuerdo a la naturaleza jurídica del acto	62

2.6.3 Casos en los que no procede el veto derivado de la lógica jurídica	64
2.6.4 Casos en los que no procede el veto por actos exclusivos de las Cámaras	65
2.6.5 Casos particulares que no son susceptibles de vetarse	69
2.7 Ejercicio del veto por parte del Presidente de la República	71

CAPÍTULO III.

EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

3.1 Origen de la Controversia Constitucional 109/2004	72
3.2 Sesión del 14 de diciembre de 2004 de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados	73
3.3 Conceptos de invalidez argumentados por el Ejecutivo Federal	77
3.4 Respuesta de la Cámara de Diputados a los conceptos de invalidez señalados por el Ejecutivo Federal	79
3.5 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	81
3.6 Sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004	83
3.7 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación afectados por el veto	86
3.7.1 Ramo Administrativo 06	86
3.7.2 Ramo Administrativo 09	87

3.7.3 Ramo Administrativo 13	89
3.7.4 Ramo General 33	90
3.7.5 Ramo General 39	92
3.7.6 Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo. Rubro TZZ	93
3.8 Relación entre los Rubros Impugnados y los Montos Totales del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005	93
3.9 Comentarios en torno al Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación	99
3.7.1 José Roldán Xopa	99
3.7.2 César E. Hernández Ochoa	100
3.7.3 Miguel Carbonell	101
3.7.4 Diego Valadés	102
3.8 Posturas en torno al Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación	103
3.8.1 Doctrina Mayorista	104
3.8.2 Doctrina Minorista	105
Conclusiones	107
Bibliografía	120

Anexo I

Anexo II

Anexo III

Anexo IV

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la vida jurídica y política de México, jamás se había presentado mayor problema al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que el Presidente de la República gozaba de mayoría en la Cámara de Diputados. Además de que la mayoría legislativa era afín al partido político del Presidente.

Con la llegada de la alternancia en el poder en el año 2000, se dio un nuevo juego en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que por primera vez en la historia los Poderes de la Unión podían actuar con total independencia, situación que no ocurría antes del 2000, ya que el Poder Legislativo y el Poder Judicial se encontraban sometidos al Titular del Poder Ejecutivo.

Este sistema presidencialista, evitaba que hubiera conflictos entre el Poder Legislativo y Judicial con el Poder Ejecutivo, ya que el control total de la Administración Pública Federal, de las Cámaras del Congreso del Unión y del aparato de impartición de justicia, se encontraba en manos del Presidente.

Derivado de la nueva dinámica entre los Poderes de la Unión, fue que en el 2004 empezaron a haber problemas con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El Presidente de la República había realizado una serie de observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, mismas que no fueron aceptadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por primera vez en la historia contemporánea de México, la Cámara de Diputados decidió hacer caso omiso a lo planteado y formulado por el Presidente de la República.

Sin embargo, el Titular del Ejecutivo Federal, optó por impugnar algunos rubros del Presupuesto de Egresos de la Federación, que había sido previamente aprobado por la Cámara de Diputados.

Tal decisión, fue plasmada en la controversia constitucional presentada por el Ejecutivo Federal, en contra de la resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que rechazaba las observaciones realizadas por el Presidente al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La controversia constitucional 109/2004, fue un parteaguas en la historia presupuestaria del país, ya que por primera vez el Presidente había vetado de manera parcial el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía la obligación de resolver la controversia constitucional 109/2004 y su resolución mantenía expectante al país entero.

En 1998, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal habían presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad 4/98, en la cual buscaban la declaración de la invalidez del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, publicado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1997 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la acción de inconstitucionalidad 4/98, no resolvió las dudas surgidas en el campo de la doctrina jurídica.

Por medio de la controversia constitucional 109/2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo la oportunidad de resolver las inquietudes que existían en materia presupuestaria, sin embargo, dichas inquietudes tampoco fueron resueltas.

La sentencia de la controversia constitucional 109/2004, no respondió a las expectativas del medio jurídico mexicano, ya que en vez de lograr avances en materia presupuestaria, lo que se logró fue un retroceso jurídico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo a su alcance la posibilidad de dar respuestas a las interrogantes en materia presupuestaria, sin embargo no lo hizo y siguen surgiendo, cada día más dudas y preguntas.

El presente trabajo de investigación, tiene como objetivo, estudiar el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte del Presidente de la República. Asimismo, se analiza la controversia constitucional 109/2004, que fue el detonante del debate.

El caso del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, reviste interés, porque redefinió las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es decir entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que fue el primer conflicto entre ambos Poderes, después de haberse presentado la alternancia política en el año 2000.

Resulta necesario, dar respuestas a las interrogantes en materia presupuestaria, como por ejemplo si es o no necesario implementar la figura de la reconducción, o bien desentrañar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Resulta importante, analizar si a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si el Presidente de la República realmente está facultado para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La presente investigación, se divide en tres capítulos: en el primer capítulo, se analizará la forma en que opera el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Constitución y en las leyes mexicanas. También se analiza la postura de los doctrinarios en torno a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el capítulo segundo, se analiza la manera en que procede el derecho de veto por parte del Presidente de la República, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la doctrina mexicana.

En el tercer y último capítulo, se estudia, la controversia constitucional 109/2004, así como la sentencia de la misma por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en ella se dirimió la facultad de que el Presidente de la República pudiera vetar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, se presenta la postura de los legisladores de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en torno al veto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

También, se presentan los argumentos que utilizaron los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar los preceptos constitucionales en materia presupuestaria que giran alrededor del veto.

Asimismo, se estudian los comentarios que hicieron los doctrinarios y académicos alrededor de la sentencia de la controversia constitucional 109/2004.

Posteriormente, se analizan la Doctrina Mayorista y la Doctrina Minorista. La primera establece que el Presupuesto no es susceptible de vetarse y la segunda muestra argumentos en los cuales llega a la conclusión que el Presupuesto de Egresos de la Federación si lo puede vetar el Presidente de la República.

Finalmente, se presentan una serie de reflexiones personales, referentes al veto del Presupuesto de Egresos de la Federación; y de la controversia constitucional 109/2004.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

1.1 Concepto de Presupuesto.

Presupuesto proviene de la palabra inglesa *budget*, de donde derivan las denominaciones que se le dan. El término *budget*, proviene de *bougette*, el cual presenta una doble interpretación; ser el receptáculo, bolsa o saco de los ingresos o gastos del Estado; y también, el artefacto físico de cuero, con el que el Ministerio del Tesoro (*Cancellor of the Exchequer*) de Inglaterra llevaba la documentación financiera del gobierno, sus recursos y necesidades para ser presentados al Parlamento. El nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, que eran planes de finanzas gubernamentales para su aprobación por el Poder Legislativo.

Serra Rojas presenta tres definiciones sobre lo que es el presupuesto, en su primera definición menciona que “el presupuesto es un documento que detalla las acciones del plan, expresadas en términos monetarios”¹. En su segunda definición, comenta que “recibe el nombre de presupuesto, el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismo y el mantenimiento de su relación necesaria”.²En la tercera menciona que el presupuesto “es el cómputo anual de los gastos y de los impuestos”.³

Para de la Garza, un presupuesto “es un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y de egresos

¹ SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Económico*”, 6ª Ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 339.

² *Ibíd.*, Pág. 340

³ SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo. Segundo Curso*”, 22ª Ed., Porrúa, México, 2003, Pág. 201

para un periodo determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto de gasto.”⁴

Para Muñoz Amato, el presupuesto es “esencialmente el plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”.⁵

1.2 Definición de Presupuesto de Egresos.

Para Rafael de Pina, el Presupuesto de Egresos, lo define como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada.”⁶

Según Martínez Morales, “el presupuesto de egresos es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal”.⁷

Las características esenciales del Presupuesto de Egresos son:

- a. Es un acto exclusivo de la Poder Legislativo.
- b. Contiene una autorización para que la administración pública utilice los recursos recaudados.
- c. La administración pública sólo podrá erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas en el presupuesto.
- d. Será aplicado durante el periodo de un año.
- e. Permite cubrir los gastos públicos y atender las necesidades sociales.

⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco, “*Derecho Financiero Mexicano*”, 25° Ed., Porrúa, México, 2003, Pág. 101.

⁵ MUÑOZ AMATO, Pedro, “*Introducción a la Administración Pública*”, FCE, México, 1954, Pág. 145.

⁶ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, “*Diccionario de Derecho*”, 3° Ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 41

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “*Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos*”, 3° Ed., Oxford, México, 2000, Pág. 78

1.3 Antecedentes Históricos.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estableció en el artículo 47 que ninguna de las resoluciones del Congreso General tendrían otro carácter distinto a la ley o decreto.

En el artículo 50, del mencionado documento, se establecía que la facultad exclusiva del Congreso General era la de legislar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Además, la Constitución de 1824 establecía que el Presupuesto de Egresos debía ser aprobado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En la Constitución de 1857, hay cambios en el Poder Legislativo: desaparece el Senado, el Congreso queda constituido por una sola asamblea y la Cámara de Diputados queda a cargo de todas las funciones legislativas⁸.

Cabe mencionar, que la Constitución de 1857 daba al Congreso de una sola Cámara mayor tiempo para preparar el Presupuesto. El Presidente debía presentar su proyecto antes del 31 de mayo y la Cámara de Diputados debía aprobarlo el 15 de diciembre del año anterior a su vigencia.

El 13 de noviembre de 1874, la Constitución de 1857 sufrió una de reforma importante, dicha reforma ordenaba la reinstalación del Senado. Además, se formó el sistema de “facultades exclusivas”, que otorga a cada Cámara la capacidad de decidir por sí sola algunas materias. El presupuesto queda como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En la Constitución de 1917 se mantiene el sistema de “facultades exclusivas” a cada Cámara y establece el la responsabilidad de autorizar el presupuesto a la Cámara de Diputados.

⁸ Incluidas las facultades en materia hacendaria.

En 1977 se reformó el artículo 74 constitucional⁹, que quedó de la siguiente manera:

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.- ...

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

...

V a VIII.- ...”

En dicha reforma, se le agregaron a la Cámara de Diputados las atribuciones de “examinar y discutir”. Al presupuesto ya lo denomina como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Además se estableció el 30 noviembre como último día para hacer llegar al Congreso las iniciativas de leyes de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1993, se volvió a reformar el artículo 74 constitucional en su fracción IV, para quedar de la siguiente manera¹⁰:

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.- ...

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

⁹ La reforma apareció publicada el martes 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ La reforma apareció publicada el lunes 23 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

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

...

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.”

V a VIII.- ...”

En la reforma, se cambió la expresión plural sobre “las iniciativas de leyes de ingresos y proyecto de presupuesto” por “Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos”. Establece el 15 de noviembre como último día para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Y establece la posibilidad de ampliar el plazo de su presentación cuando exista una causa justificada.

En 2004, se vuelve a reformar el artículo 74 constitucional en su fracción IV, y quedó de la siguiente manera:¹¹

Art.74.- ...

I.- ...

II.- ...

III.- ...

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

¹¹ La reforma apareció publicada el viernes 3 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

...

V a VIII.- ...”

En la reforma de 2004, se modificaron los plazos para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, estableciéndose el día 8 de septiembre como último día. Y también se estableció que la Cámara de Diputados cuenta hasta el 15 de noviembre para aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el año de 2008 se volvió a reformar el artículo 74 constitucional en su fracción IV, para quedar de la siguiente manera:¹²

“Art. 74. ...

I a II. ...

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

...

Quinto párrafo.- (Se deroga)

¹² Dicha reforma apareció publicada el miércoles 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

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

V a VIII. ...”

La última reforma habla de las erogaciones plurianuales, las cuales deberán incluirse en los Presupuestos de Egresos de la Federación de los siguientes años, pero sólo aplica para los proyectos de infraestructura. Además, continúa presentando la posibilidad de ampliación del plazo para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuando exista alguna causa justificada.

1.4 Importancia del Presupuesto de Egresos.

Al presupuesto se le da un papel central en el desarrollo financiero, político y social de México. Las razones por las cuales es importante contar con un presupuesto de egresos son:

- a. Decide la distribución de los ingresos del Estado en la sociedad, por medio de planes o programas.
- b. Revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos.
- c. Es el mecanismo por el cual funcionan los órganos del Estado, así como sus diversos programas.
- d. Por su magnitud tiene impactos en el crecimiento económico del país, así como en su desarrollo.
- e. Influye en el aspecto inflacionario.

- f. Da estabilidad económica al país.
- g. Influye en la distribución del ingreso.
- h. Establece los montos para cubrir los servicios públicos.¹³
- i. Permite evaluar las acciones del gobierno, por medio de auditorías¹⁴.
- j. Establece la posibilidad de revisar los montos erogados en los diversos programas públicos.¹⁵
- k. La materia presupuestaria está vinculada al ámbito político, ya que el impacto del presupuesto en la sociedad, incide directamente en el aspecto electoral. Witker Velázquez le confiere al presupuesto “una naturaleza eminentemente política”¹⁶

1.5 Principios del Presupuesto de Egresos.

Existen una serie de principios en los cuales se basa el Presupuesto de Egresos, los principios básicos son los siguientes:¹⁷

- a. Universalidad.
- b. Unidad.
- c. Especialidad.
- d. Anualidad.

Hay otra serie de principios, los cuales son considerados como secundarios y son los siguientes:

- a. Planificación.
- b. Exactitud.
- c. Claridad.

¹³ Tales como vivienda, salud, educación, deporte, cultura, etc.

¹⁴ La facultad de auditar la ejerce la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁵ Gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

¹⁶ WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, " *Introducción al Derecho Económico*", 5ª Ed., Mc Graw Hill, México, 2003, Pág. 131.

¹⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, " *Segundo Curso de Derecho Administrativo*", 2ª Ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 94.

- d. Exhaustividad.
- e. Previsión.
- f. Publicidad.

1.5.1 Universalidad.

La universalidad del Presupuesto de Egresos consiste en que todas las erogaciones deben estar comprendidos en el mismo. Los diversos conceptos, inversiones y pagos que tienen que efectuarse durante un año fiscal, deben formar parte de su estructura, de una manera expresa y específica.

Lo mencionado tiene su fundamento en el artículo 126 constitucional que establece lo siguiente:

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

1.5.2 Unidad.

Implica en debe existir un solo presupuesto, y no debe de haber otros, ya que es la forma en que se permite apreciar con mayor claridad las obligaciones del gobierno. Además permite manejar, regular y controlar las partidas presupuestales.

En este sentido, debe presentarse un documento único, en el que figuren los ingresos y los egresos, y no la formación o formulación de varios presupuestos separados, lo cual brinda seguridad jurídica a todas las erogaciones que realiza el Estado.

1.5.3 Especialidad.

Se refiere a que no se otorguen partidas en forma general, sino que se llegue hasta el detalle que permita una eficaz administración. Los gastos no deben ser globales, sino que deben ser especificados. En este sentido, el presupuesto debe ser lo más concreto posible.

1.5.4 Anualidad.

El Presupuesto de Egresos tiene una duración de un año en armonía con el año natural. Va a regir del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. Si el presupuesto no ha entrado en vigor el 1º de enero, según el artículo 126 constitucional no se podrá hacer erogación alguna, sin embargo el pago de salarios sí podrá efectuarse a pesar de la omisión en el presupuesto, ya que el artículo 75 constitucional establece lo siguiente:

“Art. 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 fecha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.

Cabe destacar que en México, no existe la figura de la reconducción, esto significa que el presupuesto anterior sigue vigente hasta que no se promulgue y publique uno nuevo. Existe un caso de reconducción parcial en el artículo 75 constitucional, pero solo es válido para el pago de salarios a los trabajadores que prestan su servicio al Estado.

Si se llegara a presentar el supuesto de la no presentación del presupuesto el 1º de enero, provocaría situaciones de angustia y miedo en el campo financiero, político y social.

Respecto a la anualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios:

Registro No. 327656

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

LXX

Página: 2277

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, VIGENCIA DE LA LEY DE.

Las leyes de ingresos, lo mismo que las de egresos, tienen un período fijo de vigencia, un año fiscal; de modo que comienzan a regir en determinado día y dejan de surtir sus efectos por lo que ve a la tributación y pagos que establecen, también en determinado día, como se deduce de la naturaleza de los presupuestos, que deben formularse anualmente.

Amparo administrativo en revisión 998/40. Córdoba Mariano y coagraviados. 7 de noviembre de 1941. Unanimidad de cinco votos, en cuanto a los puntos resolutivos primero, segundo y quinto y por mayoría de tres votos, por lo que hace a los puntos resolutivos tercero y cuarto. Disidentes: Octavio Mendoza González y Gabino Fraga. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Registro No. 182049

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Marzo de 2004

Página: 957

Tesis: P./J. 9/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER 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.

Acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003. Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión y Procurador General de la República. 6 de enero de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 9/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil cuatro.

Registro No. 172560

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Página: 1666

Tesis: 2a. XLIV/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA LA APROBACIÓN Y ORDEN DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO QUE CONTIENE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA O DE LA FEDERACIÓN, SI DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO CONCLUYE EL PERIODO FISCAL EN EL QUE ESTUVO VIGENTE.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 54/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, determinó que en materia de controversias constitucionales se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo mencionado cuando la norma o acto impugnados dejan de producir los efectos que motivaron su promoción, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su Ley Reglamentaria. **En esa tesitura, y en virtud de que los presupuestos de egresos de las entidades federativas y de la Federación tienen vigencia en el periodo fiscal de un año,** es inconcuso que si en la controversia constitucional se reclaman los actos consistentes en la aprobación y orden de publicación de los decretos que los contienen, y durante el trámite del juicio concluye el periodo fiscal en el que estuvieron vigentes, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que aquéllos habrán cesado en sus efectos.

Controversia constitucional 151/2006. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 25 de abril de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel

Martínez

Estrada.

Controversia constitucional 7/2003. Poder Judicial del Estado de Yucatán. 5 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Controversia constitucional 5/2003. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Nota: La tesis P./J. 54/2001 citada, aparece publicada con el rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."

Registro No. 167873

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Febrero de 2009

Página: 1997

Tesis: I.13o.T.228 L

Tesis Aislada

Materia(s): laboral

PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA ESTABLECIDO CON BASE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA DETERMINADO EJERCICIO FISCAL. SI SE NIEGA LA INCORPORACIÓN DE UN TRABAJADOR CON POSTERIORIDAD A LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO, AUN CUANDO SE HAYA SOLICITADO DENTRO DE ÉSTE, SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO NUMERAL 80, APLICADO A CONTRARIO SENSU, DE LA LEY DE AMPARO Y, POR ENDE, DEBE DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO.

En la Ley de Ingresos y en 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. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta inconcuso que, dada su propia naturaleza, no puede realizarse pronunciamiento de legalidad con posterioridad al término de su vigencia, ni puede producir efectos posteriores; además, aun cuando se estudiara la ilegalidad de su aplicación la sentencia no podría surtir plenos efectos conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, ya que la violación a la garantía individual no podría ser remediada ante la imposibilidad material de retrotraer el tiempo. En ese orden de ideas, si en un amparo indirecto se reclama la negativa de una dependencia del Ejecutivo Federal para incorporar a un trabajador a un programa de separación voluntaria que otorga beneficios económicos, establecido con base en el presupuesto de egresos de la Federación para determinado ejercicio fiscal concretizada a través de la comunicación en forma de oficio emitido en fecha posterior a la vigencia de dicho presupuesto, el último día de ese año fiscal, pero solicitada dentro de éste, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 80, aplicado a contrario sensu, de la Ley de Amparo, puesto que de concederse el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, sería física y legalmente imposible ordenar la incorporación al agraviado a un programa que ya no se encuentra vigente y que se le otorguen beneficios económicos que han fenecido dada la temporalidad de la legislación que le dio origen; y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento en el juicio con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la aludida legislación.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 130/2008. Nieves Flores Solís. 7 de noviembre de 2008. Mayoría de votos. Disidente: Héctor Landa Razo. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretario: Agustín de Jesús Ortiz Garzón.

1.5.5 Planificación.

En 1983 se introdujo en México la figura del Plan Nacional de Desarrollo, de tal suerte que el Presupuesto de Egresos está referido a la consecución de las metas fijadas en dicho plan.

El fundamento del Plan Nacional de Desarrollo es el artículo 26 constitucional que establece lo siguiente:

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

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

...

B. ...”

Además el artículo 3 de la Ley de Planeación¹⁸ establece una definición sobre lo es la planeación nacional de desarrollo y es la siguiente:

“Art. 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

1.5.6 Exactitud.

Se refiere a que las cantidades previstas en el presupuesto correspondan con lo que necesitará el Estado para cumplir con sus obligaciones y atribuciones.

¹⁸ Publicada el día 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, siendo reformada por última ocasión el 20 de junio de 2011

1.5.7 Claridad.

En este sentido, el presupuesto debe ser entendible y que la consulta realizada por servidores públicos y administradores resulte accesible y no presente complicaciones.

1.5.8 Exclusividad.

Consiste en que el presupuesto es un documento que se refiere a los gastos propios del Estado y no de los administrados.

La siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus últimos renglones, establece que todo lo que se recaude será destinado para solventar el gasto público:

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Septiembre de 2007

Página: 269

Tesis: 1a./J. 123/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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.**

Amparo en revisión 1465/2005. La Tienda de Don Juan, S.A. de C.V. y otra. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1456/2005. Los Cuates de Tijuana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1447/2005. Fetasa Industrial, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1448/2005. Central Mayorista de Israel, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 1413/2005. Telecomunicaciones Modernas, S.A. de C.V. y otra. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Carlos Mena Adame.

Tesis de jurisprudencia 123/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de agosto de dos mil siete.

1.5.9 Previsión.

Significa que el documento debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la falta de actividad en el gobierno, lo que podría acarrear severos problemas económicos y financieros en el país.

1.5.10 Publicidad.

El Presupuesto de Egresos de la Federación será publicado en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos. Y se incluirá en los órganos de difusión de cada entidad federativa. Además debe hacerse una amplia difusión en los medios de comunicación, señalando las metas previstas y las prioridades que serán atendidas.

1.6 Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En México se ha polemizado mucho acerca de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, se ha venido

sosteniendo que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una verdadera ley o bien que es un acto administrativo emitido por el Poder Legislativo.

Desde una óptica formal, pareciera ser que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto legislativo, porque sigue el procedimiento usual de cualquier ley.¹⁹

Desde un punto de vista material pareciera ser que el Presupuesto de Egresos de la Federación no reúne las características propias de una ley.²⁰

Por lo tanto, en un primer acercamiento, se le podría considerar al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.²¹

1.6.1 Teoría de Gabino Fraga.

Para Fraga, el Presupuesto de Egresos de la Federación “es evidente que formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes, y que en ése carácter lo conserva aun admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados.”²²

En un aspecto material, Gabino Fraga menciona “no puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo...”²³

¹⁹ El procedimiento legislativo es el siguiente: presentación de una iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación e inicio de vigencia.

²⁰ Ya que no es general, abstracto e impersonal, sino por el contrario, el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas a los órganos que forman parte del Estado.

²¹ El acto es emitido sólo por la Cámara de Diputados.

²² FRAGA, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, 41ª Ed., Porrúa, México, 2001, Págs. 333 y 334.

²³ *Ibid.*, Págs. 334 y 335.

Fraga hace una diferencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en su aspecto formal y material. En el aspecto formal, menciona que el Presupuesto es un acto legislativo, ya que tiene su origen en la Cámara de Diputados. En el aspecto formal, establece que el Presupuesto no es una ley, ya que no crea situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas.

1.6.2 Teoría de Felipe Tena Ramírez.

Por su parte Tena Ramírez al hablar del presupuesto menciona lo siguiente: “De aquí se sigue que lo más importante, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras. La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podría realizarse por el mismo órgano, mediante una ley.”²⁴

En materia presupuestaria, Tena Ramírez comenta que la aprobación de los gastos de todo el año, es una facultad que le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. También comenta que la aprobación de los gastos posteriores, es una facultad que le corresponde a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, ya que se basa en lo establecido en el artículo 126 constitucional:

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

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, “*Derecho Constitucional*, 34ª Ed., Porrúa, México, 2001, Pág. 326.

Además, comenta que dicha facultad, exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar los gastos del año, es una reminiscencia del sistema unicameral que prevalecía en México en 1857.

1.6.3. Teoría de Alfonso Nava Negrete.

Nava Negrete comenta lo siguiente: “Nuevo texto constitucional, nueva práctica legislativa nacida en el sexenio que está por terminar, nuevo cuerpo normativo tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Con sólo leer su texto se puede comprobar que es una norma general y abstracta como lo exige toda ley para serlo... Aparte de que los artículos del presupuesto se forman de varios párrafos y que éstos en su mayoría son de extensos textos, que explica las 73 páginas del Diario Oficial de la Federación en que se conciben, ahora se incorporan como parte de él, cerca de 30 anexos, que detallan gastos públicos de la Administración Pública Federal, aportaciones federales para entidades federativas y municipios y numerosos programas de egresos. Ya no es el presupuesto un listado simple de gastos públicos por dependencias y entidades públicas, es una ley formal y materialmente considerado.”²⁵

En el artículo de Nava Negrete, publicado por la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, comenta que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley en sentido formal y material, ya que el texto del Presupuesto tiene el carácter de una norma general y abstracta.

²⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Reflexiones Acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, [en línea], México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, [citado 31-03-2012], Revista de la Facultad de Derecho de México de la Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 246, Julio-Diciembre 2006, formato pdf, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/246/art/art14/pdf>, ISSN 1870-8722, Págs. 321 y 322.

1.6.4 Teoría de Elisur Arteaga Nava.

Arteaga Nava comenta lo siguiente: “Es válido afirmar que el presupuesto, si bien formalmente no puede calificarse como ley, en la práctica se considera tan obligatorio como aquélla, y que su violación puede dar lugar a la aplicación de penas y sanciones.”²⁶

Además menciona “que por un error legislativo en el que se incurrió en 1874, y que subsiste en la actualidad por el art. 126, si bien el presupuesto, que es aprobado por una de las cámaras que integran el congreso de la unión, no tiene formalmente el carácter de ley, en cambios sus modificaciones, cualesquiera que sean, por ser obra del congreso, sin importar que sean mínimas, son de naturaleza legislativa y tiene el calificativo de leyes, así lo dispone ese artículo. Debido a que el presupuesto no es ley, no es susceptible de impugnarse por la vía de acción de inconstitucionalidad; así lo reconoció la suprema corte de justicia de la nación en 1998, en la acción planteada por los integrantes de la asamblea legislativa del Distrito Federal en contra del jefe de gobierno de esa entidad; en cambio, las modificaciones al presupuesto, por tener naturaleza de ley y de conformidad con el art. 126, sí son impugnables por medio de la indicada acción de inconstitucionalidad.”²⁷

Arteaga Nava es tajante al mencionar que el Presupuesto de Egresos de la Federación no es ley, y ello se debe a un error del legislador en 1874. Comenta que las modificaciones que se le hagan al Presupuesto tienen el carácter de ley, en virtud de lo establecido en lo artículo 126 constitucional.

La acción de constitucionalidad de la que habla Arteaga Nava es la siguiente:

Registro No. 903619

²⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, “*Derecho Constitucional*”, 2ª Ed., Oxford, México, 1999, Pág. 630.

²⁷ *Ibid.*, Pág. 631.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 2000

I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.

Página: 10

Tesis: 8

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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

Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. **Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto**

administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

Novena

Época:

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 251, Pleno, tesis P./J. 24/99. véase la ejecutoria y el voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, páginas 557 y 653, respectivamente.

En dicha acción de constitucionalidad, se discute la naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación y llega a la conclusión de que el Presupuesto en su aspecto material es un acto administrativo y no es una ley, ya que no presenta las características propias de una ley.

1.6.5 Naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo a la Controversia Constitucional 109/2004.

Durante el periodo vacacional de diciembre de 2004, el Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional contra la decisión de la Cámara de Diputados de no aceptar el veto respecto de ciertos rubros y partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005.²⁸

²⁸ Posteriormente abundaré sobre los antecedentes, pormenores y resolución de la controversia constitucional 19/2004.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró la adopción de la teoría dualista de la ley, señalando que el Presupuesto de Egresos de la Federación era un acto administrativo. Incluso durante los debates se llegó a citar la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

De acuerdo a la teoría dualista de la ley, existen dos clases de leyes:

- a. Las Leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, ya sea en sus relaciones recíprocas o con el Estado, creando derechos y obligaciones.
- b. Leyes en sentido formal, que únicamente expresan el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, que no llegan a afectar la esfera de los derechos individuales, sino que interesan al funcionamiento interno de los órganos del Estado.

Según la teoría, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo^{29 30}.

1.6.6 Postura del ex Ministro Genaro Góngora Pimentel respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, contenida en su voto particular en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

²⁹ La Teoría Dualista de la ley, hoy en día resulta ser obsoleta, ya que las leyes no son formales o materiales, son simplemente leyes, porque son resultado de los órganos legislativos, facultados por la Constitución para realizar leyes.

³⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación no debatió a profundidad sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto. Su interés se centró en la fijación de la *litis* de la controversia constitucional que se centra en los siguientes aspectos:

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

2. Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

3. Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal 2005, transgreden o no los principios de división de poderes y supremacía constitucional, instituidos en los artículos 49, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

El ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene lo siguiente: “en relación con el argumento que sostiene que el Presupuesto de Egreso de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo, únicamente se pueden hacer con la anuencia del Poder Ejecutivo, considero que dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y procedimiento integral de formación del Presupuesto. Ello, porque la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos no va en contra de su fuerza de ley, sino que, en todo caso, reafirma su naturaleza de ser una ley con características singulares, en tanto se sujeta al principio constitucional de anualidad. El Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un simple acto administrativo, ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa con características y singularidades que la identifican, en cuya aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, la cual se confirma con la facultad que tiene para realizar modificaciones a la iniciativa el Presupuesto de Egresos”.³¹

Góngora Pimentel señala el Presupuesto de Egresos de la Federación no es un simple acto administrativo, ni tampoco es una ley en el sentido formal. Opina que es una ley con todas sus características.

Además sostiene que el argumento que utilizó el Gobierno Federal en la controversia constitucional 109/2004, en la cual se sostuvo que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo es errónea, ya que desvirtúa la naturaleza del mismo.

³¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación”, Porrúa, México, 2005, Pág. 742.

1.6.7 Teoría de María de la Luz Mijangos Borja

La Dra. Mijangos Borja presenta una postura interesante y moderna, respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ella comenta lo siguiente:

“1. La refutación de la teoría dualista de la ley. Tal distinción decimonónica resulta hoy obsoleta. Las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución para hacer leyes...

2. Otra terrible deficiencia de nuestro derecho positivo, es haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados...

3. ... la doctrina nacional no percibió las consecuencias jurídicas y políticas de la aceptación de la teoría dualista de la ley, principalmente la de entender que el presupuesto es una legislación vinculada y subordinada a la legislación preexistente con consecuencias muy graves desde el punto de vista constitucional a la labor legislativa y fiscalizadora del Poder Legislativo. En nuestro país, por tanto, el presupuesto, ni en su vertiente de egresos ni en la de ingresos, es legislación vinculada preexistente...

4. ... la labor de Legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de legislación, y que éstas dos funciones deben realizarse plenamente...

5. ... es imprescindible que la Constitución prevea los mecanismos de solución a las posibles controversias que pudieran darse cuando el Legislativo se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto.”³²

³² MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “*La Naturaleza Jurídica del Presupuesto*”, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, [citado 31-03-2012], Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm.82, Enero-Abril, formato htm, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art8.htm>, ISSN 0041-8633.

La teoría de Mijangos resulta ser muy buena, ya que presenta una serie de críticas al marco teórico y normativo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Resulta novedosa, porque propone unificar el aspecto de los ingresos y egresos en un solo acto.

Por otra parte, critica la teoría dualista de la ley, ya que comenta, que dicha teoría fue superada en la actualidad.

En mi opinión, Mijangos Borja efectúa una serie de críticas a la materia presupuestaria, cosa que ninguno de los autores anteriormente citados lleva a cabo, ya que se limitan a definir la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación basados en la teoría dualista de la ley o bien exponen que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley, sin embargo no entran en mayores detalles.

Por lo tanto considero que son muy acertadas las críticas que realiza la Dra. Mijangos Borja y si deberían de ser tomadas en cuenta por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para resolver el problema presupuestario en México.

1.7 El Proceso Presupuestario.

El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas:

1. La preparación o formulación.
2. La revisión, análisis y discusión.
3. La ejecución o ejercicio del presupuesto.
4. La auditoría y control.

Este proceso se forma por ciclos, que se empalman unos con otros durante el año fiscal, esto quiere decir que mientras se está formulando el presupuesto, se encuentra en vigor el presupuesto que se formó en el ejercicio fiscal anterior, el cual se encuentra en constante revisión.

En la preparación, participan la Administración Pública Federal, los organismos autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial. En la etapa de revisión, análisis y discusión participa el Poder Legislativo. En la ejecución participa la Administración Pública Federal, organismos autónomos y Poderes Legislativo y Judicial. En la última etapa, respecto al control interno participan la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en lo referente al control externo participa la Auditoría Superior de la Federación.³³

Las distintas entidades y dependencias para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, se remiten directamente a la Ley de Planeación.³⁴ Los objetivos, metas y estrategias de las entidades y dependencias deben ir acorde al Plan Nacional de Desarrollo.³⁵

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social tomando siempre en cuenta las

³³ La cual depende de la Cámara de Diputados.

³⁴ El objetivo de la ley se encuentra previsto en el artículo 1, el cual establece lo siguiente:

“Art. 1 Las disposiciones de esta ley son de orden público y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.”

³⁵ El artículo 21 de la Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.³⁶

El Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.³⁷

Los programas sectoriales especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate, y contendrá estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de ejecución.³⁸

Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa sectorial correspondiente.³⁹

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.⁴⁰

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.⁴¹

1.7.1 Preparación o formulación.

Esta etapa definida en tiempo por la Constitución en su artículo 74 fracción IV, en la cual el Ejecutivo deberá presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar

³⁶ De acuerdo al art. 21, 2º párrafo de la Ley de Planeación.

³⁷ De acuerdo al art. 22, 1º párrafo de la Ley de Planeación.

³⁸ De acuerdo al art. 23 de la Ley de Planeación.

³⁹ De acuerdo al art. 24 de la Ley de Planeación.

⁴⁰ De acuerdo al art. 25 de la Ley de Planeación.

⁴¹ De acuerdo al art. 26 de la Ley de Planeación.

el 8 de septiembre o bien el 15 de diciembre pero cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo de acuerdo a lo establecido en el art. 83 constitucional.⁴² Al momento de presentar el Proyecto de Presupuesto, el mismo ya ha pasado por un proceso de formulación.

De enero a agosto las dependencias enumeran los programas, proyectos y actividades que pretenden realizar en el ejercicio fiscal entrante.⁴³

Las dependencias y entidades deberán remitir sus respectivos anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales serán remitidos por conducto de su dependencia coordinadora de sector.⁴⁴ En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deben enviar sus anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar 10 días antes de la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, a efecto de que queden comprendidos en el mismo.⁴⁵

Entre junio y agosto, se prepara un presupuesto preliminar, el cual enumera el gasto total que erogará el ejercicio fiscal siguiente.

Una vez recibidos los anteproyectos de las distintas dependencias y entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede efectuar las observaciones y modificaciones que considere necesarias, comunicándolas a la dependencia correspondiente para que realicen los ajustes pertinentes. Una vez realizados los ajustes, las dependencias y entidades envían de nuevo su

⁴² El artículo 83 constitucional menciona que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñarse en ese puesto.

⁴³ En el siguiente artículo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece el calendario de las actividades a seguir:

"Art.22.- Las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

I.- De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios.

II.- De enero a junio: etapa de programación.

III.- De abril a 15 de junio: integración del informe de avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos.

IV.- De junio a julio: etapa de presupuesto.

V.- De junio a agosto: elaboración e integración de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del Proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica.

⁴⁴ De acuerdo al artículo 29 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴⁵ De acuerdo al artículo 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

anteproyecto, para que la Secretaría lo revise e integre al Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Una vez recibida toda la información de las dependencias y entidades, se procede a formar el Proyecto de Presupuesto de Egresos. En el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establecen los documentos que contendrá el Proyecto:

“Art. 41.- El Proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

- a. La política de gasto del Ejecutivo Federal.
- b. Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos.
- c. Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales.
- d. La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- e. Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

- a. Las previsiones de gasto de los ramos autónomos.
- b. Las previsiones de gasto de los ramos administrativos.
- c. Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
- d. Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto:
- e. Las previsiones de gasto de los ramos generales;
- f. Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que corresponda a gastos obligatorios.
- g. Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;

i. Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II, de esta ley;

j. Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;

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

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

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

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

ñ. Un capítulo específico que incorpore las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

a. La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;

b. La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y

c. La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.”

1.7.2 Revisión, Análisis y Discusión.

Una vez que el Ejecutivo ha formulado el Proyecto de Presupuesto de Egresos, lo envía a Cámara de Diputados junto con:

- a. La Iniciativa de Ley de Ingresos.
- b. Miscelánea fiscal, la cual contiene por ejemplo:

- el Código Fiscal de la Federación.
- la Ley de Impuesto Sobre la Renta.
- la Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El artículo 74, fracción IV de la Constitución establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre.

Al presentarse en la Cámara, el Proyecto se discute en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien formula y presenta al pleno de la Cámara, un dictamen con los comentarios o modificaciones que deban realizarse al Proyecto.

Este dictamen se discute en el Pleno, quien aprueba el Proyecto, para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁴⁶

1.7.3 Ejecución o ejercicio del presupuesto.

La responsabilidad de la ejecución del presupuesto le corresponde al Gobierno Federal, por medio del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sus organismos autónomos.

En México, la ejecución del presupuesto corre del 1 de enero al 31 de diciembre, dicho periodo corresponde a un año fiscal.

En el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se menciona que los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Las dependencias y entidades deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación un extracto de los instrumentos suscritos, incluyendo sus compromisos de resultados, y bimestralmente, con desglose mensual, los resultado de desempeño.

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal contiene las disposiciones bajo las cuales deberán proceder los servidores públicos para ejercitar de los recursos. También establece disposiciones sobre los calendarios de gasto, pagos y registro de obligaciones presupuestarias; al igual que el ejercicio de excedentes de ingresos.

⁴⁶ En el siguiente artículo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece lo siguiente:

“Art. 22 Las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

...

VII.- A partir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados, conforme al artículo 42, fracción VI de la Ley, durante los 20 días naturales siguientes, la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación.”

1.7.3.1 Los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, durante el ejercicio fiscal, se lleva a cabo por medio de los diversos ramos contenidos en el PEF.

Un ramo es definido, como aquella asignación de recursos que se prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, existen tres tipos de ramos:

- Ramos Administrativos.
- Ramos Autónomos.
- Ramos Generales.

Los ramos administrativos son aquellos por medio de los cuales, se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias; Presidencia de la República; Procuraduría General de Justicia; Tribunales Administrativos; y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los ramos autónomos son aquellos ramos por medio de los cuales, se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, así como a los entes públicos federales

Los ramos generales son aquellos, cuya asignación de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de las dependencias.

Aunque no son un ramo, en el estricto sentido de la palabra, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, también se contemplan a las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, como serían el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos

Mexicanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Luz y Fuerza del Centro⁴⁷.

1.7.3.2 La clasificación de los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los ramos autónomos, administrativos y los generales, así como las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, presentan su propia clasificación con el fin de identificar el gasto ejercido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Su clasificación es la siguiente:

A. Ramos Autónomos.

01	Poder Legislativo: Cámara de Diputados. Cámara de Senadores Auditoría Superior de la Federación
03	Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consejo de la Judicatura Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

⁴⁷ Luz y Fuerza del Centro fue un organismo público descentralizado, surgido en 1903, que proporcionaba energía eléctrica al Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla e Hidalgo. Su matriz se encontraba ubicada en la Av. Melchor Ocampo No. 171, Colonia Tlaxpana, Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal. Mediante decreto presidencial, fue disuelta el 11 de octubre de 2009.

De las instalaciones de mayor importancia para Luz y Fuerza del Centro, destacaban: la Subestación de Naucalpan, la Subestación de Tlalnepantla, la Subestación de Cuautitlán Izcalli (Lechería), Subestación de Ecatepec (Venta de Carpio) y la Central Hidroeléctrica de Necaxa en Puebla. La Central Hidroeléctrica de Necaxa tenía bajo su cargo, el abasto de energía eléctrica al Valle de México.

Actualmente el abasto de electricidad para los estados de Morelos, Puebla, Hidalgo, México y Distrito Federal es llevado a cabo por la Comisión Federal de Electricidad.

22	Instituto Federal Electoral
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos

B. Ramos Administrativos.

02	Presidencia de la República
04	Gobernación
05	Relaciones Exteriores
06	Hacienda y Crédito Público
07	Defensa Nacional
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
09	Comunicaciones y Transportes
10	Economía
11	Educación Pública
12	Salud
13	Marina
14	Trabajo y Previsión Social
15	Reforma Agraria
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales
17	Procuraduría General de la República
18	Energía
20	Desarrollo Social
21	Turismo
27	Función Pública
31	Tribunales Agrarios
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
36	Seguridad Pública

37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

C. Ramos Generales.

Gasto Programable

19	Aportaciones a la Seguridad Social
23	Provisiones Salariales y Económicas
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Gasto No Programable

24	Deuda Pública
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
34	Erogaciones para los Programas de Apoyos a Ahorradores y Deudores de la

	Banca
--	-------

D. Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo.

GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social
TOQ	Comisión Federal de Electricidad
T10	Luz y Fuerza del Centro ⁴⁸
TZZ	Petróleos Mexicanos

1.7.3.3 El Ramo 33

El ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, es considerado el ramo más importante del PEF, ya que tiene otorga recursos federales a las Entidades Federativas y los Municipios, para que desarrollen políticas públicas encaminadas a la atención de responsabilidades de desarrollo social, con el propósito de reducir las brechas sociales.

Fue creado en 1997, a raíz de diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Tiene su sustento jurídico en el artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal⁴⁹ que establece lo siguiente:

Artículo 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y

⁴⁸ Como ya se mencionó anteriormente, Luz y Fuerza del Centro fue disuelta el 11 de octubre de 2009 mediante decreto presidencial.

⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1978, siendo su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

El ramo 33, está constituido por ocho fondos, que otorgan recursos federales a las entidades federativas y municipios. Dichos fondos, son los siguientes:

Nombre del Fondo	Dependencia encargada de la coordinación del Fondo
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Secretaría de Salud

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Secretaría de Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1.7.4 Auditoría y control.

Al hablar de control de las actividades gubernamentales y del uso de recursos, existen dos clases de control: el control interno y el control externo.

El control interno lo lleva a cabo un organismo que es parte de la administración pública, esta labor es llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Función Pública.

En este tenor, el artículo 31, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona lo siguiente:

“Art. 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las leyes aplicables.

...”

En cuanto al control externo, es aquel que realiza un órgano externo independiente, esta tarea la lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados⁵⁰. El fundamento de lo anteriormente mencionado es el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵¹

En el art. 3 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación⁵² establece lo siguiente:

“Art. 3. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha cuenta.

La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido con la ley”.

En el artículo 1 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, menciona:

⁵⁰ Siempre he sido de la opinión de que a la Auditoría Superior de la Federación debería de ser un organismo autónomo, no dependiente de la Cámara de Diputados, ello con el fin de darle mayor transparencia a la rendición de cuentas.

⁵¹ Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

..

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

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación...

...

⁵² Publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de mayo de 2009.

“Art. 1. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, así como de las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.”

1.8 Reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Elisur Arteaga Nava menciona que sí es viable que se presenten reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación. De acuerdo a su lógica, el Ejecutivo tiene la facultad de presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entonces si el goza de dicha facultad, se entiende que también puede proponerle modificaciones al mismo.⁵³ Continúa mencionado que su facultad de presentar reformas al Presupuesto es ilimitada, puede ejercerla cuantas veces quiera.

A pesar que no existe un texto en la Constitución que lo disponga expresamente, dicha facultad se presenta haciendo una interpretación del artículo 74, fracción IV Constitución, situación que llevó a cabo Arteaga Nava.

En este orden de ideas la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, también presenta su argumento sobre si se puede reformar el Presupuesto de Egresos.

Mediante oficio CJ/AZJ/038/11⁵⁴ emitido el 29 de mayo de 2011, donde el Dip. Jesús Alfonso Navarrete Prida, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, lleva a cabo una consulta al Dip. Arturo Zamora Jiménez, Coordinador de la Diputación Priísta del Estado de Jalisco y Vicecoordinador Jurídico, donde se le pregunta si es posible realizar reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación, en virtud de que se pretendía crear un

⁵³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, Pág. 637.

⁵⁴ El oficio se encuentra en el Anexo I.

Fondo Especial de Recursos Económicos para atender los daños causados por las contingencias climatológicas del 2 al 4 de febrero de 2001 en varias entidades federativas del país.

Señala el Dip. Zamora Jiménez, en el mencionado oficio, que la nula respuesta del Ejecutivo al Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que buscaba resolver el citado problema, los diputados del Partido Revolucionario Institucional se vieron en la necesidad de crear dicho Fondo, por tal motivo era necesario determinar si se podía reformar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el oficio discuten la naturaleza jurídica del presupuesto, y basan su resolución en la acción de inconstitucionalidad 4/98, que señala que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley.⁵⁵

También señalan lo comentado por Elisur Artega Nava, en el sentido de que al Presidente de la República también le corresponde la función de proponer sus modificaciones.

Posteriormente en el oficio se remiten al art. 126 constitucional, que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Finalmente concluyen diciendo que si es posible realizar erogaciones posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, solo que dichas modificaciones deberán tener el carácter de ley, por lo tanto tendrían que participar en el proceso legislativo, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

⁵⁵ Adoptaron la teoría dualista de la ley, misma que fue comentada con anterioridad.

CAPITULO II

EL VETO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

2.1 Definición de veto.

Proviene de la palabra latina *veto*, que significa prohibido. El Pequeño Larousse Ilustrado, lo define como “el derecho por el cual una autoridad puede oponerse a la entrada en vigor de una ley.”⁵⁶

Elisur Arteaga Nava lo define como “la facultad que se le reconoce al poder ejecutivo –Presidente de la República o gobernadores de los estados- para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que para su promulgación le envía el órgano legislativo –Congreso de la Unión o legislaturas locales, el jefe de Gobierno el Distrito Federal goza de la misma atribución...”⁵⁷

La propia Constitución establece un sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión y uno de los mecanismos del sistema es el veto. Por medio del veto el Titular del Ejecutivo Federal tiene la posibilidad de impedir la entrada en vigor de un acto, que bien podría resultar ser inoportuno o lastimoso para la sociedad.

En principio, por medio del veto, se otorga la posibilidad a los legisladores de replantearse, reflexionar y modificar el acto vetado por el Presidente de la República.

Los gobernadores de los estados y el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal gozan del derecho de vetar proyectos de leyes y decretos de las legislaturas estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁵⁶ Pequeño Larousse Ilustrado, 12º Ed., Larousse, México, 1988. Pág 1061.

⁵⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, Pág 316.

El veto es propiamente una facultad dentro del proceso legislativo, que le permite al Presidente de la República aplazar las resoluciones emanadas del Poder Legislativo, y es a su vez el vínculo más directo del Presidente con el proceso legislativo.

La siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define al veto de la siguiente manera:

Registro No. 167267

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Mayo de 2009

Página: 851

Tesis: 1a. LXXXVII/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LIMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO.

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa **un**

mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.

Controversia constitucional 148/2008. Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 11 de marzo de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

2.2 Finalidad del Veto.

Los objetivos o finalidades del veto para Nava Escudero son los siguientes:

“a. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes, inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, es decir, sirve para frenar actos legislativos defectuosos.

b. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo”.⁵⁸

Para Emilio Rabasa el veto “tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente, da al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino”.⁵⁹

⁵⁸NAVA ESCUDERO, Óscar, “*Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*”, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, [citado 31-03-2012], Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 17, Junio-Diciembre 2007, formato htm, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, ISSN 1405-9193.

⁵⁹RABASA, Emilio, “*La Constitución y la Dictadura*”, 10ª Ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 236.

El fin último del veto es evitar una invasión por parte del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, ello con el fin de mantener un sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes Federales.

A su vez, el veto es un eficaz mecanismo por el cual fluye el mecanismo de pesos y contrapesos, en este caso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

También, el veto ayuda a que el Titular del Ejecutivo tenga la posibilidad de examinar antes de su publicación, aquellos decretos de ley que contengan vicios o bien que llegasen a ser inconvenientes para la sociedad mexicana.

2.3 Evolución Histórica.

El tipo de veto que presenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁰, tuvo su origen en la constitución del estado de Massachusetts, mismo que posteriormente fue introducido en la Constitución de los Estados Unidos de América.

El veto aparece por primera vez en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y es una inspiración del veto estadounidense.

En la Constitución de 1836, hubo una modificación y desaparece el veto suspensivo y se propone el veto absoluto⁶¹, ya que en el artículo 12, fracción I de la Segunda Ley, se establecía la facultad del supremo poder conservador para anular una ley o decreto.

En el artículo 70 de la Constitución de 1857, se le reconocía al Presidente cierta intervención para poder dificultar la aprobación de una ley, sin embargo no

⁶⁰ La Constitución presenta un veto de tipo suspensivo, dicho veto es eficaz contra el primer acto del Poder Legislativo, sin embargo ya no lo es cuando hay reiteración por parte del mismo.

⁶¹ Por medio de este tipo de veto se faculta al Ejecutivo a anular por completo una ley o decreto.

era un veto, ya que el Constituyente no se atrevió a instaurar la figura del veto, porque de cierta manera representaba a su Alteza Serenísima.

El contenido del artículo 70 es el siguiente:

“Art. 70. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. ...

...

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

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

VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida esta se procederá a la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.”

Filomeno Mata, en la sesión de debates de la Constitución de 1857, del día 15 de octubre de 1856, propuso que se implementara la figura del veto suspensivo, ya que no era conveniente arrancar al Congreso la facultad legislativa para conferírsela a un gobierno que podía estar en minoría, sin embargo su idea no prosperó.

En 1867, Sebastián Lerdo de Tejada propone instaurar la figura del veto suspensivo, tal cual como se encontraba contemplado en la Constitución de 1824 y en la Constitución de los Estados Unidos de América.

Para 1874, con el restablecimiento del sistema bicameral, se reforma el artículo 71. Con dicha reforma, se reinstala la figura del veto suspensivo. El artículo 71 quedó como se señala a continuación:

“Art. 71. Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

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

C. El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.”

En la Constitución de 1917, el texto constitucional, retomó con mínimas modificaciones, la reforma de 1874, en relación con el procedimiento legislativo, la facultad de veto del Ejecutivo, las facultas exclusivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y las prohibiciones a la facultad de veto del Ejecutivo.

En la sesión del 14 de enero de 1917, se aprobó incorporar el veto suspensivo en la Constitución, dicha figura persiste hasta la fecha.

En el artículo 72 incisos a, b y c de la Constitución de 1917, se observa la figura del veto suspensivo:

“Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, de discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

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

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido;

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

2.4 Tipos de veto.

Existen tres tipos de veto: el total, parcial y de bolsillo.

En el veto total “el Presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de las proposiciones de la ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones”.⁶²

Para Giovanni Sartori, el veto parcial es definido como “aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean.”⁶³

En el artículo 72, inciso C de la Constitución, señala que todo proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de Diputados. En el mencionado inciso, se observa la existencia del veto total y del parcial.

En el campo de la doctrina, se sigue mencionado el veto de bolsillo, el cual es definido por Sartori como aquel que “le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado por que figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Si un presidente elige

⁶² ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, “*Sistemas Parlamentarios, Presidencial y Semipresidencial*”, 2ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2000, Pág. 35.

⁶³ SARTORI, Giovanni, “*Ingeniería Constitucional Comparada*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, Pág. 178.

no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto”⁶⁴

En México, el veto de bolsillo fue suprimido mediante una reforma del artículo 72, inciso B de la Constitución, misma que fue publicada en el 17 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. En el mencionado numeral se señala que se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción. Anteriormente no se señalaba ningún plazo para realizar observaciones y permitía al Ejecutivo omitir indefinidamente la publicación de un proyecto de ley o decreto remitido por el Congreso de la Unión.

Sin embargo, también se presentan otros dos tipos de veto: el veto absoluto y el veto suspensivo. Por medio del veto absoluto se “impide la promulgación y vigencia de una ley, y el suspensivo, sólo retarda aquella”.⁶⁵

En México, el veto que establece la Constitución es el veto suspensivo, ya que el Ejecutivo no pretende impedir que se promulgue una ley. La intención del Titular del Ejecutivo es suspender la entrada en vigor de una ley, sin embargo la suspensión queda sin efecto, ya que en el artículo 72, inciso C, se menciona que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, sería devuelto, con sus observaciones a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese conformado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá el Ejecutivo para su promulgación.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ NAVA ESCUDERO, Óscar, “*Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*”, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, [citado 31-03-2012], Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 17, Junio-Diciembre 2007, formato htm, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, ISSN 1405-9193

2.5 Causales de procedencia.

El veto sólo es oponible a actos del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y los de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los actos vetables, son todos aquellos que emiten los órganos legislativos, en éste sentido no se podrían vetar aquellos actos que proceden del Poder Judicial, como lo son sentencias, acuerdos y resoluciones.

Procede el veto, cuando se ha finalizado la intervención del Poder Legislativo en el proceso legislativo.

Cabe señalar, de acuerdo a la lógica jurídica del art. 72 de la Constitución⁶⁶ que el veto sólo lo puede ejercer el Titular del Ejecutivo Federal, contra actos del Congreso de la Unión⁶⁷.

Asimismo, se pueden vetar, actos de naturaleza afirmativa o positiva, esto es, la resolución por la que se aprueba una iniciativa de ley o un decreto. En este orden de ideas, no son susceptibles de vetar actos de naturaleza negativa, esto se refiere a las resoluciones que rechacen una iniciativa ley o decreto.

⁶⁶ “Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

...

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.”

...

⁶⁷ En este sentido, los actos del Congreso de la Unión deben de ser de naturaleza legislativa, como lo son las leyes o decretos. Lo que no es susceptible de vetar son los dictámenes de las comisiones, sección instructora o comités, ni las resoluciones que en relación con las iniciativas de ley o decretos, emite la Cámara de origen.

2.6. Causales de improcedencia.

Existen casos en los que no procede el veto:

- a. Aquellos casos en los cuales por disposición expresa de la Constitución lo prohíban.
- b. De acuerdo a la naturaleza jurídica del acto.
- c. Casos que no son susceptibles de vetas de acuerdo a la lógica jurídica.
- d. Por actos derivados de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y Senadores.

2.6.1 Casos en los que no procede el veto por prohibición expresa en la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de casos en los cuales el veto no procede, ya que lo prohíbe de manera expresa.

El primer caso se encuentra en el artículo 84 de la Constitución⁶⁸, en dicho numeral no procedería el veto contra los actos del Congreso de la Unión,

⁶⁸Art. 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere

cuando se encuentre constituido en Colegio Electoral. No procedería porque dichos actos no son de naturaleza legislativa y sería absurdo que el propio Presidente interino o sustituto vetara su propio nombramiento.

El segundo caso, se encuentra en el artículo 110 de la Constitución⁶⁹. No es vetable el acto, porque es un acto de carácter judicial, ya que una Cámara actúa como parte acusadora y la otra como juzgadora.

En este sentido el artículo 72, inciso J, señala que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

En el tercer caso, tampoco sería vetable la resolución que contenga una declaración de procedencia que permita enjuiciar a algún servidor público, previsto en el artículo 111 de la Constitución.⁷⁰

reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija el Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.”

⁶⁹ “Art. 110. Podrán ser sujetos al juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejo Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación de la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. “

⁷⁰ “Art. 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión de delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Finalmente, en el cuarto caso, en el artículo 70 de la Constitución⁷¹ no se puede vetar la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión. De acuerdo a Elisur Artega Nava, “el precepto que lo impide debe interpretarse en un sentido amplio, incluye todo tipo de normas relacionadas con esas materias y no sólo está al margen la Ley Orgánica del Congreso General”.⁷²

2.6.2 Casos en los que no procede el veto de acuerdo a la naturaleza jurídica del acto.

Existen ciertos casos que no deben ser vetables porque alteraría su propia naturaleza jurídica. Incluso hay leyes que de acuerdo a su naturaleza no deberían vetarse.

En el primer caso, se tiene la Ley de Suspensión de Garantías Individuales emitida por el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 29

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido por este artículo, pero en ese supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios ocasionados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

⁷¹ “Art. 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgará en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de ley o decreto)”.

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

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

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

⁷² ARTEGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, Pág. 320.

de la Constitución.⁷³ No debe vetarse debido a que dicha ley es aprobada debido a que el país se encuentra en un peligro grave.

En el segundo caso, se encuentra la declaración de guerra por parte del Presidente de la República, su fundamento es el artículo 89, fracción VIII de la Constitución.⁷⁴ Vetar la ley de declaración de guerra, es absurdo, ya que el país se encuentra en peligro de ataque de algún Estado extranjero.

El tercer caso, se refiere en el supuesto de que el Congreso le conceda licencia al Presidente para abandonar el cargo de manera temporal, cuyo fundamento es el artículo 73, fracción XXVI⁷⁵ de la Constitución. Resulta absurdo vetar el acto porque dejaría al país ante una situación de incertidumbre política.

El cuarto caso, establece el supuesto de que el Presidente de la República renuncie de manera definitiva al cargo, su fundamento se encuentra en

⁷³ “Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrán restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

⁷⁴ “Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.”

⁷⁵ “Art.73. El Congreso tiene facultad:

...

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución. “

el artículo 73, fracción XXVII⁷⁶ de la Constitución. No se puede vetar dicho acto, porque también dejaría al país en incertidumbre política.

En el quinto caso, no se puede vetar la ley por la cual el Congreso acepte la contratación de empréstitos por parte del Ejecutivo, ya que provocaría problemas financieros en el país, su fundamento es el artículo 73, fracción VIII⁷⁷ de la Constitución.

En el penúltimo caso, tampoco se podría vetar el supuesto del artículo 73, fracción XXII de la Constitución⁷⁸, ya que las gracias no se revocan.

En el último caso, no se puede vetar la posibilidad de que el Presidente pueda ausentarse de Territorio Nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución.⁷⁹

2.6.3 Casos en los que no procede el veto derivado de la lógica jurídica.

No es procedente el veto, cuando el Poder Legislativo actúe en calidad de fedatario, ya que no es un acto legislativo, tal supuesto se encuentra plasmado en

⁷⁶ “Art. 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.”

⁷⁷ “Art. 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. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto, el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”

⁷⁸ “Art. 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

⁷⁹ “Art. 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.”

los artículos 69⁸⁰ y 87⁸¹ de la Constitución, el primero se refiere a la presentación de un informe anual por parte del Presidente y el segundo respecto de la toma de protesta como Presidente de la República.

Tampoco podrían vetarse las reformas constitucionales, establecidas en el artículo 135 de la Constitución⁸², porque únicamente son vetables los actos en los cuales el Congreso de la Unión actúa como legislador ordinario. En el supuesto del artículo mencionado, no sólo interviene el Congreso de la Unión en las reformas o adiciones a la Constitución, sino que también intervienen las legislaturas de las entidades federativas, por lo tanto las reformas constitucionales ya no son actos legislativos ordinarios, así que no son susceptibles de ser vetados.

2.6.4 Casos en los que no procede el veto por actos exclusivos de las Cámaras.

Los actos emitidos derivados de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados no son susceptibles de vetarse, porque no son actos legislativos ordinarios. Al ser facultades exclusivas, el Presidente no puede llevar a cabo ninguna clase de observaciones, lo único que le corresponde es publicar el acto en el Diario Oficial de la Federación.

⁸⁰ “Art.69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron su convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del Informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.”

⁸¹ “Art. 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que le pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.”

⁸² “Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

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

Además, el veto sólo es procedente contra actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas ordinarias.

En el caso de la Cámara de Diputados no pueden ser objeto de veto los siguientes casos establecidos en el artículo 74 de la Constitución:

“Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

III. Derogada.

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

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

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

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

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

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

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

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

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

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

VII. (Se deroga)

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

En el caso de la Cámara de Diputados no podrán ser objeto de veto, los siguientes supuestos del artículo 76 de la Constitución:

“Art.76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se

verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su bien despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que el someta dicho funcionario:

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.”

2.6.5 Casos particulares que no son susceptibles de vetarse.

Existen ciertos casos particulares en la Constitución, en cuales tampoco procede el veto.

En el primer caso, no se pueden vetar los actos que realizan las Cámaras en ejercicio de facultades comunes⁸³, ya que son actos que realizan cada Cámara de manera independiente y por separado.

En el segundo caso, tampoco se ejerce el veto contra el acuerdo del Congreso de la Unión por el cual citan a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos, para verificar el estado que guardan sus respectivos ramos.⁸⁴

En el último caso, el veto no procede contra actos de la Comisión Permanente, porque dichos actos no son de naturaleza legislativa ordinaria, como por ejemplo cuando la Comisión convoca al Congreso o a cualquier Cámara para un periodo extraordinario de sesiones; o bien cuando la Comisión acuerda la suspensión de garantías individuales, en los términos del artículo 29 constitucional.

⁸³ Que se encuentran contenidas en el artículo 77 de la Constitución, que establece lo siguiente:

“Art. 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer su reglamento interno de la misma.

IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.”

⁸⁴ De acuerdo a lo establecido en el artículo 93 de la Constitución, que menciona lo siguiente:

“Art.93. Los Secretarios de Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.”

2.7 Ejercicio del veto por parte del Presidente de la República.

Con fundamento en el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos le compete:

- I. Al Presidente de la República.
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto, el mismo deberá discutirse en la Cámara de origen para que posteriormente se discuta en la Cámara revisora. Si la Cámara revisora lo aprueba, lo debe remitir al Ejecutivo para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando el Ejecutivo Federal no tuviese alguna observación.

De acuerdo al artículo 71, inciso B de la Constitución, se reputará como aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción⁸⁵ y una vez que se ha vencido el plazo, el Ejecutivo cuenta con diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

El proyecto de ley o decreto desechado todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de origen. Deberá ser discutido por la misma y si fuese conformado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nueva cuenta a la Cámara revisora. Si fuera sancionado por dos terceras partes de la Cámara revisora, entonces el proyecto será ley o decreto y vuelve al Ejecutivo para su promulgación. El inciso C del artículo 72 constitucional establece la posibilidad del veto parcial o total, mismo que puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

⁸⁵ Al establecer el plazo de treinta días naturales, se eliminó la figura de veto de bolsillo, mismo que ha sido comentado anteriormente.

CAPÍTULO III

EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

3.1 Origen de la Controversia Constitucional 109/2004.

La Controversia Constitucional 109/2004, también llamada por los medios de comunicación como la “Controversia del Presupuesto”, fue aquella que dirimió el asunto sobre si es o no constitucional vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 8 de septiembre de 2004, el Ejecutivo Federal envía el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. El 18 de noviembre de 2004, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto del Presupuesto de Egresos para el 2005, sin embargo le realizó modificaciones al proyecto original del Ejecutivo. Mediante oficio número DGPL 59-II-5-724 de fecha 15 de noviembre de 2004, se envía al Ejecutivo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación⁸⁶ 2005 el día 22 de noviembre de 2004.

El día 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto de PEF, sin embargo le incluyó observaciones al mismo. El 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados acordó no admitir observaciones al PEF y devolver el proyecto original al entonces Presidente Vicente Fox Quesada.

Mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276 de fecha 14 de diciembre de 2004, el día 15 de diciembre de 2004, los Diputados Manlio Fabio Beltrones y Marcos Morales Torres, en su calidad de Diputado Presidente y Diputado Secretario de la LIX Legislatura, informaron al Ejecutivo Federal que la Cámara de

⁸⁶ En lo sucesivo se le denominará PEF.

Diputados no había aceptado las observaciones presentadas al PEF por el Presidente de la República.

El 20 de diciembre de 2004, el Ejecutivo Federal manda publicar en el Diario Oficial de la Federación el PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió una controversia constitucional el 21 de diciembre de 2004, en la cual buscaba la invalidez de los siguientes actos:

1. La invalidez del Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2004.
2. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, pero únicamente respecto de ciertos rubros contenidos en el PEF.⁸⁷

El monto de lo impugnado por el Ejecutivo Federal fue de \$6,680,505,128.02 (seis mil seiscientos ochenta millones mil quinientos cinco mil ciento veintiocho pesos con dos centavos 02/100 M.N.)

3.2 Sesión del 14 de diciembre de 2004 de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

En noviembre de 2004, el Ejecutivo devuelve a la Cámara de Diputados el PEF para el ejercicio fiscal 2005 con observaciones, lo que provocó que en la

⁸⁷ Los rubros impugnados se presentan en la tabla del Anexo II. Cabe mencionar, que el Ejecutivo Federal pretendía cambiar el monto de las obras presentadas en la tabla, para otorgarle una mayor cantidad de recursos al proyecto del Tren Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, mismo que correría de Buenavista en el Distrito Federal a Cuautitlán en el Estado de México. El Tren Suburbano entró en funcionamiento el 1 de junio de 2008, en el proyecto participaron el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la empresa española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A. (CAF). El Grupo CAF ganó la concesión para el abastecimiento de insumos, construcción y operación del sistema 1 del Tren Suburbano por treinta años.

sesión del día 14 de diciembre de 2004 de la Cámara de Diputado se discutiera la aceptación o no de dichas observaciones.⁸⁸

En la lista de oradores de la sesión, los Diputados que estuvieron a favor del veto en materia presupuestaria fueron:

1. Dip. Germán Martínez Cázares⁸⁹ del Partido Acción Nacional.
2. Dip. Juan Francisco Molinar Horcasitas⁹⁰ del Partido Acción Nacional.
3. Dip. Juan de Dios Castro Lozano⁹¹ del Partido Acción Nacional.
4. Dip. Miguel Miguel Ángel Yunes Linares⁹², sin partido político.
5. Dip. Emilio Zebadúa González⁹³ del Partido de la Revolución Democrática.

De la lista de oradores de la sesión, los Diputados que se opusieron al veto en materia presupuestaria fueron:

1. Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla⁹⁴ de Convergencia.
2. Dip. Óscar González Yañez⁹⁵ del Partido del Trabajo.
3. Dip. Pablo Gómez Álvarez⁹⁶ del Partido de la Revolución Democrática.
4. Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro⁹⁷ del Partido Revolucionario Institucional.

⁸⁸ La postura de cada uno de los oradores se presenta de manera extensa en el Anexo III,

⁸⁹ Fungió como Secretario de la Función Pública del 1º de diciembre de 2006 al 27 de septiembre de 2007, posteriormente fue Presidente del Partido Acción Nacional, cargo al que renunció el 6 julio de 2009, tras los malos resultados obtenidos por el partido en las elecciones de aquel año. Actualmente es Director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, campus Ciudad de México.

⁹⁰ Fue Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social de 2006 a 2009, posteriormente fungió como Secretario de Comunicaciones y Transportes de 2009 a 2011. Estuvo involucrado en el caso del incendio de la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, donde fallecieron 49 menores el 5 de junio de 2009.

⁹¹ Fue Presidente de la Cámara de Diputados en el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura. Actualmente es Subprocurador de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República.

⁹² Fue Director General del Instituto General de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Fue candidato a Gobernador del Estado de Veracruz por el Partido Acción Nacional en 2010, perdiendo la elección ante el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Javier Duarte de Ochoa.

⁹³ Fue Secretario de Gobierno del estado de Chiapas de 2001 a 2003, posteriormente fue electo Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática. Renuncia al partido, cuando es postulado Juan Sabines Guerrero como candidato a Gobernador por Chiapas. Se afilia al Partido Nueva Alianza y actualmente es el Presidente de la Fundación SNTE.

⁹⁴ Actualmente es académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁹⁵ Cofundador del Partido del Trabajo en 1990. Fue Presidente Municipal de Metepec, Estado de México, de 2006 a 2009.

⁹⁶ En 2006, fue electo Senador de la República por el Distrito Federal. También es dirigente de la corriente Movimiento por la Democracia dentro del Partido de la Revolución Democrática.

5. Dip. Antonio Astiazarán Gutiérrez⁹⁸ del Partido Revolucionario Institucional.

De los oradores que estuvieron a favor del veto, el Dip. Germán Martínez Cázares comentó que el gasto es un acto administrativo, pero al mismo tiempo es un acto legislativo, tal como lo establecen los artículos 73 y 126 constitucionales. El Presidente al hacer uso de su facultad de presentar observaciones al Presupuesto, no invade la facultad que tiene la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, de modificar, aprobar, examinar o discutir el gasto de la Federación.

Para el Dip. Molinar Horcasitas, el artículo 144 de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vinculación con el artículo 141 del mencionado Reglamento, deben regir el proceso de devolución una vez que la Cámara de Diputados ha atendido la devolución con observaciones del Presidente de la República. De acuerdo a antecedentes históricos, sí se permiten las observaciones al PEF.

El Dip. Castro Lozano mencionó que el Presupuesto al no estar señalado dentro de las excepciones señaladas en el artículo 72 de la Constitución, puede ser vetado. El Dip. Yunes, comentó que en el inciso a del artículo 72 constitucional se consagra la facultad del Ejecutivo de formular observaciones y que la Constitución debe ser interpretada a través de los principios de unidad, coherencia, funcionalidad y de respeto al orden institucional.

Según el Dip. Zebadúa González, el Presidente puede y debe, presentar el proyecto general de Presupuesto, entonces, también tiene el derecho a hacer observaciones al decreto aprobado.

Respecto de los oradores que estuvieron en contra del veto en materia presupuestaria, el Dip. Moreno Garavilla, mencionó que el artículo 72 no permite observaciones al ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

⁹⁷ Actualmente es Secretario de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado de Sinaloa.

⁹⁸ Fue Presidente Municipal de Guaymas, Sonora de 2006 a 2009. Actualmente es candidato a Diputado Federal por el cuarto distrito electoral, habiéndose registrado ante el Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral el 21 de marzo de 2012.

La Constitución en el artículo 74, fracción IV, le otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar, analizar, examinar o en su caso modificar y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Presidente. El proyecto después de analizado, revisado, modificado y aprobado, es remitido al Ejecutivo para que éste cumpla con su obligación constitucional de promulgar el decreto.

Para el Dip. González Yáñez, el artículo 72, inciso c de la Constitución no es aplicable, porque se refiere a un supuesto de intervención de ambas Cámaras.

El Dip. Pablo Gómez, comentó que el Presupuesto no es una ley, sino materialmente un acto administrativo. Si es un acto administrativo, es un acto esencialmente político. Es un acto de política económica, es un acto de distribución del gasto y por lo tanto es un acto de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Los actos de control no están sujetos a las devoluciones presidenciales.

De acuerdo al Dip. Frías Castro, es necesario acudir al método de interpretación que ha señalado en tesis y ejecutorias la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque en ninguna parte de la Constitución se establece con claridad el asunto de aceptar o no el veto presidencial en materia presupuestaria. No hay disposición expresa en la Constitución que pueda fundamentar y motivar la decisión de uno u otro lado.

Finalmente, para el Dip. Astiazarán Gutiérrez, el Presidente ejecuta el gasto, pero la facultad de quien decide el cómo y a donde se van a destinar los impuestos, es de la Cámara de Diputados. El principio de legalidad establece que toda resolución de la autoridad debe venir debidamente fundada y motivada. Las observaciones del Presidente de la República al proyecto de Presupuesto, están fundamentadas en el artículo 72, inciso b y c de la Constitución. Luego entonces, el fundamento constitucional utilizado por el Presidente no es apropiado y no merece la Cámara conocer sobre las mismas, en virtud de que el fundamento no

corresponde a la propia facultad constitucional. La autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente conferido por la ley.

3.3 Conceptos de invalidez argumentados por el Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo Federal, argumentó en su primer concepto de invalidez que la Cámara de Diputados, al no aceptar las observaciones al Decreto PEF 2005, violó los artículos 49 y 72 de la Constitución, así como el principio de división de poderes.

Comenta el Ejecutivo, que derivado de una interpretación integral y sistemática del procedimiento de iniciativa y formulación de leyes, previsto en la Constitución, en los artículos 70, 71, 72 y 74, así como de los antecedentes históricos de la facultad presidencial de hacer observaciones, la postura de la Cámara de Diputados de no aceptar las observaciones, contraviene la Constitución.

Sostiene el Ejecutivo Federal, que el argumento principal de la Cámara de Diputados para no admitir las observaciones, se reduce a que el artículo 72 de la Constitución, hace alusión expresa y constante a los casos de intervención de ambas Cámaras y no a los casos en que participa de manera exclusiva una sola de ella.

La parte actora señala que las excepciones establecidas en los artículos 70 y 72 apartado J de la Constitución, son las únicas que prevé el citado ordenamiento vigente, respecto a la facultad de formular observaciones a las leyes o decretos emitidos por el Congreso, en su conjunto o por alguna de sus Cámaras. En este sentido y de conformidad con el principio que establece que las normas prohibitivas o de excepción son de interpretación estricta, debe concluirse que si en estos casos de excepción no se contempla el Decreto de Presupuesto de

Egresos, entonces, éste sí puede ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal.

El actor menciona que es incongruente pensar, que el Presidente de la República no pueda formular observaciones al Presupuesto de Egresos por ser su aprobación de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pero sí puede formularlas respecto de una Ley de Egresos posterior (discutida y aprobada por ambas Cámaras), la cual incluso podría modificar disposiciones del Presupuesto de Egresos. Señala que hay un principio general del derecho que versa lo siguiente: “quien puede lo mas, puede lo menos”. Si el Presidente puede formular observaciones respecto de cualquier ley y, en especial, una ley de presupuesto, entonces también tiene facultades de hacerlo respecto del Presupuesto de Egresos.

Por su naturaleza, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se encuentran interrelacionados, por lo que no existe justificación para que en un caso proceda que el Ejecutivo Federal formule observaciones y en otro no.

La facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo Federal, no es absoluta e ilimitada, sino que las disposiciones emitidas por los otros Poderes, en ejercicio de sus facultades, constituyen el límite de dicha facultad, como es el caso de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión. En este sentido, el Ejecutivo señala, que la Constitución y sus leyes reglamentarias imponen al Presupuesto de Egresos un contenido específico que no es modificable. La inclusión de disposiciones y contenidos distintos, convierte a dichos elementos en inconstitucionales.

El Ejecutivo sostiene que la Cámara de Diputados también violó los artículos 49 y 73 de la Constitución, porque al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material del Presupuesto de Egresos, invadió competencias del Congreso General. Invade la competencia del Congreso General, porque es a éste a quien le compete emitir las leyes secundarias.

También comenta que infringió el principio de especialidad del Presupuesto de Egresos, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material que debe contener dicho instrumento.

Finalmente, el Ejecutivo argumenta que la Cámara de Diputados al modificar el Proyecto de Decreto PEF 2005, violó el artículo 26 constitucional, en lo referente al Sistema Nacional de Planeación, porque en el proceso presupuestario el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar congruentemente con el citado sistema.

3.4 Respuesta de la Cámara de Diputados a los conceptos de invalidez señalados por el Ejecutivo Federal.

La Cámara de Diputados empezó argumentando la falta de personalidad jurídica del promovente, ya que el Titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, carece de facultades para iniciar una controversia constitucional, ya que el único que goza de dicha facultad es el Procurador General de la República, tal como se desprende del artículo 102 constitucional, párrafos tercero y cuarto, y del artículo 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Luego argumentó la Cámara, que el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Presidente de la República, solamente goza de la llamada facultad de veto en caso de los proyectos de leyes o decretos, expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del Presupuesto.

El Ejecutivo Federal, en lugar de promover una controversia constitucional y solicitar la suspensión de partidas de egresos, debió haber vetado la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con el fin de evitar un desequilibrio presupuestal.

El carácter constitucional del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como producto del ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, impide que sea objeto de observaciones por parte del Presidente, lo cual se desprende del artículo 72 constitucional.

Una eventual declaración de invalidez de los apartados impugnados por el Ejecutivo Federal, afectaría el principio de unicidad del Presupuesto, definida en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, ya que los ingresos estimados en la Ley de Ingresos, destinados a los rubros impugnados por el Ejecutivo, resultarían ociosos al carecer de un destino específico.

La Cámara de Diputados comenta que la única función que le corresponde al Ejecutivo respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es autorizarlo y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, fundado ello en el principio constitucional de la división de poderes.

El órgano legislativo argumentó que la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación están íntimamente relacionados, pero son de naturaleza diversa.

La Cámara de Diputados sostuvo que el Ejecutivo Federal inició la controversia constitucional, con el fin de que únicamente se ejerzan los rubros de gasto que considera pertinentes. Al respecto, en las fojas 196 y 197 de la controversia constitucional 109/2004, la Cámara de Diputados defiende el anexo 19-A⁹⁹ impugnado por el Ejecutivo. En este sentido, sostuvo lo siguiente: “Al respecto es conveniente recordar al Presidente de la República que en su discurso y comunicado emitido por la Presidencia de la República, en su página de internet de fecha once de junio de dos mil tres, con motivo de la ceremonia de firma del convenio de coordinación entre los Gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México *para el desarrollo del Proyecto de Ferrocarril Suburbano* de la Zona Metropolitana del Valle de México, manifestó públicamente que la forma del

⁹⁹ El anexo 19-A se refiere al Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo Transporte Masivo Zona Oriente para 4 Líneas del Metro con un importe de \$145,000,000.0 (Ciento cuarenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N) y al Metro de Monterrey con un importe de \$430,000,000.00 (Cuatrocientos treinta millones de pesos 00/100 M.N.). A dicho rubro se le pretendía otorgarle mayores recursos.

convenio fue “**un ejercicio republicano**” y que “**es mucho lo que se puede lograr cuando los intereses de la comunidad y del país se ponen por encima de cualquier otro interés partidario**”.¹⁰⁰

En la foja 197 de la controversia la Cámara de Diputados continúa señalando lo siguiente: “Por lo anterior, se concluye que el titular del Ejecutivo Federal, en una serie de actos ha expresado su intención de atender mayores demandas sociales con el desarrollo de programas como la construcción de los metros de Monterrey y el tren Suburbano del Estado de México, y al ser éstas demandas urgentes de esos núcleos de población, se decidió determinar las asignaciones presupuestales necesarias para que se continúen con la realización de dichas metas”.

En este sentido, la Cámara de Diputados deja entrever que la intención del Ejecutivo era destinar mayores fondos presupuestales a los proyectos del anexo 19-A y para ello tuvo que realizar una serie de cambios a otros rubros, ello en virtud de la importancia social que conllevaba construir un Tren Suburbano para el Valle de México, así como el Metro de Monterrey.

3.5 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para García Máynez, interpretar “es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan”.¹⁰¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo una labor de interpretación para darle una solución a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados.

¹⁰⁰ El discurso completo del entonces Presidente Vicente Fox de fecha miércoles 11 de junio de 2003, en el que se dio la Presentación del Proyecto de Ferrocarril Suburbano para la Zona Metropolitana del Valle de México se encuentra en el Anexo IV.

¹⁰¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho” 51ª Ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 325.

Primero llevó a cabo una interpretación literal del artículo 74 constitucional, y comentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no hay ninguna restricción a la facultad del Presidente para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ni tampoco existe una regulación específica del procedimiento para su aprobación.

Posteriormente realizó una interpretación sistemática de los artículos 70, en su último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV constitucionales. De dicha interpretación, comenta que el Presidente se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de las Cámaras o del Congreso de la Unión. Las restricciones a este derecho se encuentran en los artículos 70, último párrafo y el artículo 72, inciso J constitucionales, en dichas restricciones no se encuentra el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la interpretación histórica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mencionó que desde la Constitución de 1857 y a raíz de la reforma de 1874, el Titular del Ejecutivo Federal puede realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos.

De una interpretación genético-teleológica, la Corte desprendió que se instituyó el derecho de veto al Presidente con el fin de mantener un justo equilibrio de los Poderes de la Unión.

Finalmente, después de una interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó en las fojas 299 y 300 de la controversia constitucional 109/2004 lo siguiente: “..., **se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.**”

3.6 Sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004.

Dentro de la sentencia de la controversia constitucional 109/2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que el Pleno es competente para conocer de la controversia. También comentó que la demanda fue presentada en tiempo.

Asimismo, declaró que la legitimación de las partes se encuentra debidamente acreditada. Por parte del Ejecutivo Federal compareció el Titular de la Consejería Jurídica, comentó la Corte, que el funcionario cuenta con facultades para representar al Ejecutivo Federal, ello derivado del Acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, por el que se estableció que el Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Por parte de la autoridad demandada, compareció el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La *litis* de la controversia constitucional fue la siguiente:

1. Si el Titular del Ejecutivo Federal se encuentra o no facultado para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos, contiene alguna limitación constitucional.
3. Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional.

Tras un análisis del asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió lo siguiente en las fojas 303, 304, 305 y 306 de la sentencia de la controversia constitucional 109/2004:¹⁰²

“Por lo anteriormente expuesto y fundado **SE RESUELVE:**

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

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

TERCERO.- Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

Notifíquese (SIC); haciéndolo del conocimiento de las partes por medio de oficio y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las siguientes votaciones: En la sesión pública celebrada el doce de mayo de dos mil cinco; por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Guitrón, que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; los señores Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron en contra; el señor Ministro Gudiño Pelayo reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Díaz Romero y Góngora Pimentel razonaron el sentido de sus votos. En la sesión pública celebrada hoy: por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Guitrón, que la mayoría de seis votos producida en la sesión celebrada el doce del actual, respeto de la facultad del Presidente de la República para formular las observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, es suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados; el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su

¹⁰² La sentencia completa puede ser consultada en:
http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena_época/2004/109_04_resol.pdf

derecho de formular voto particular; por unanimidad de once votos, que se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el Presidente de la República; por mayoría de sete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Guitrón, que los efectos de la declaratoria de nulidad de Acuerdos de catorce de diciembre de dos mil cuatro y de las disposiciones impugnadas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil cinco, sean que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza, votaron en contra y porque, además debiera precisarse la forma de superación, por parte de la Cámara de Diputados, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; y el señor Ministro Valls Hernández votó también en contra y porque debieran fijarse los alcances y efectos de la sentencia, precisando, como dice la ley, “los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponde”, y reservaron su derecho de formular votos particulares; y por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Guitrón que, dado el sentido de las decisiones anteriores, era innecesario, por haber quedado sin materia, el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda; los señores Ministros Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

Firman los señores ministros Presidente y Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:

MTRO. MARIANO AZUELA GUITRÓN

(Rúbrica)

PONENTE:

MTRO. GUILLERMO I.ORTIZ MAYAGOITIA.

(Rúbrica)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Lic. José Javier Aguilar Domínguez.

(Rúbrica)”

3.7 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación afectados por el veto.

En virtud del veto parcial al Presupuesto de Egresos de la Federación, fueron afectados los Ramos 06, 09, 13, 33, 39 y de las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, se vio afectado el rubro TZZ.

El ramo administrativo 06, se refiere al rubro de Hacienda y Crédito Público; el ramo administrativo 09, hace referencia a Comunicaciones y Transportes; el ramo administrativo 13, se refiere a la Armada de México; el ramo general 33, hace referencia a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; el ramo general 39, hace referencia al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Respecto de las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, fue afectado el rubro TZZ, que hace referencia a Petróleos Mexicanos.

3.7.1 Ramo Administrativo 06.

Derivado del veto parcial al Presupuesto de Egresos de la Federación, fue afectado el Anexo 17 del mismo. El mencionado anexo, hace referencia los Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

(PIBAI)¹⁰³, con un importe de \$2,341,500,000.00 (dos mil trescientos cuarenta y un millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.)

El Ejecutivo Federal argumentó que dicho programa era ilegal, ya que contraviene los artículos 2º, Apartado B y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 33, 34, 35 y 35 de la Ley de Planeación y los artículos 2º y 9º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión argumentó que los planteamientos de invalidez al programa, por parte del Ejecutivo, carecen de lógica jurídica, porque no explican ni detallan los motivos por los cuales la SCJN debe invalidar el programa.

3.7.2 Ramo Administrativo 09.

Derivado del veto, se vieron afectadas diversas obras en materia de Comunicaciones y Transportes, contenidas en el anexo 19 A del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre las obras afectadas destacan:¹⁰⁴

- Palomas-Parral (vía corta) Tramo: De V.Zaragoza-Parral (tercer carril), en el estado de Chihuahua, por un importe de \$104,000,000.00 (ciento cuatro millones de pesos 00/100 M.N.).
- Actopan-Atotonilco, en el Estado de Hidalgo, con un importe de \$160,000,000.00 (ciento sesenta millones de pesos 00/100 M.N.).
- Ixtapan de la Sal-Tejupilco, en el Estado de México, con un importe de \$250,000,000.00 (doscientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.)

103 El PIBAI es un subsidio a favor de los grupos indígenas, que es ejecutado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

104 El listado completo de las obras impugnadas se puede consultar en la Tabla del Anexo II.

- Toluca-Cd Altamirano-Tejupilco Km. 20+200-Km. 41+000 y Km 100+000-Km. 148+000 (Tercer Carril), en el Estado de México, con un importe de \$162,000,000.00 (ciento sesenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.).
- Atlacomulco-Palmillas (Carriles de Rebase), en el Estado de México, con un importe de \$162,000,000.00 (ciento sesenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.).
- Dos Ríos (El Obraje-La Cima) Huixquilucan, en el Estado de México, con un importe de \$160,000,000.00 (ciento sesenta y nueve millones de pesos 00/100 M.N.).
- Distribuidor San Juan Ixhuatepec 1ra Etapa (Arco Norte Periférico, en el Estado de México, con un importe de \$100,000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.).
- México-Pachuca Tr. Tecámac-Los Reyes Acozac (Ampliación a 4 carriles), en el Estado de México, con un importe de \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.).
- México-Toluca (Distribuidor Marquesa), en el Estado de México, con un importe de \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.).
- Boulevard Manuel Ávila Camacho (Tr. Mpio Naucalpan-Lim. Del. Miguel Hidalgo), en el Estado de México, con un importe de \$20,000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) .
- Amozoc-Tepeaca, en el Estado de Puebla, con un importe de \$80,000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.).
- Arco Oriente-Periférico (Cd de Puebla) Primera Etapa, en el Estado de Puebla, con un importe de \$125,000,000.00 (ciento veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.).
- Novolato-Atlata (Tr.Navolato-Limoncito), en el Estado de Sinaloa, con un importe de \$140,000,000.00 (ciento cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.).
- Villahermosa-Lím. Edos. Tab. Camp./Tr. Villahermosa-Macultepec), en el Estado de Tabasco, con un importe de \$100,000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.).

El Ejecutivo Federal argumentó al respecto, que dichas obras, contravienen el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y los artículos 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Se contravienen las leyes citadas, porque no se garantizó una aplicación eficiente y equitativa de los recursos públicos.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sostuvo que los argumentos del Poder Ejecutivo, son inconsistentes y carentes de fundamentos jurídicos.

3.7.3 Ramo Administrativo 13.

También, se vio afectado por el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, el artículo Trigésimo Sexto Transitorio del PEF, que pertenece al ramo administrativo 13, dicho ramo, se refiere a la Armada de México.

En este sentido, la Secretaría de Marina, pretendía construir el Sector Naval de La Paz, en Baja California Sur, en la isla de Juan Nepomuceno, así como adquirir cuatro lanchas interceptoras, todo ello con un importe de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M.N.).

El Ejecutivo Federal argumentó que dicha obra es violatoria del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Armada de México, ya que Cámara de Diputados toma una decisión propia de la función administrativa, ya que resuelve sobre la construcción de instalaciones de un sector naval, así como de la adquisición de cuatro lanchas interceptoras.

La Cámara de Diputados sostuvo, que contando con disponibilidad de recursos presupuestales adicionales, la Cámara únicamente consideró recursos

para acciones concretas determinadas por la Comisión correspondiente, cuya ejecución corresponde a la Administración Pública Federal.

3.7.4 Ramo General 33.

El ramo general 33, se refiere a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación afectó varias obras del anexo 19 y del 19 A del PEF, para el Ejercicio Fiscal 2005.

Entre las obras afectadas, se destacan:¹⁰⁵

- Cultura Jalisco Biblioteca CCU, en el Estado de Jalisco, con un importe de \$197,000,000.00 (ciento noventa y siete millones de pesos 00/100 M.N.).
- Asignación especial para proyecto “Ciudad Inteligente” en San Nicolás de los Garza, en el Estado de Nuevo León, con un importe de \$9,743,589.70 (nueve millones setecientos cuarenta y tres mil quinientos ochenta y nueve pesos 70/100 M.N.).
- Centro de Alto Rendimiento, en el Estado de Nuevo León, con un importe de \$18,974,359.00 (dieciocho millones novecientos setenta y cuatro mil trescientos cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.).
- Coahuila de Zaragoza, Rehabilitación del Campamento deportivo de beisbol “Miguel Alemán”, en el Estado de Veracruz, con un importe de \$19,487,179.50 (diecinueve millones cuatrocientos ochenta y siete mil ciento setenta y nueve pesos 50/100 M.N.).
- Construcción de Centro de Alto Rendimiento, en el Estado de Sonora, con un importe de \$10,000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 M.N.).

¹⁰⁵ La totalidad de las obras afectadas pueden ser consultadas en la Tabla del Anexo II.

- Delegación Gustavo A. Madero, remodelación de áreas deportivas, en el Distrito Federal, con un importe de \$2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.),
- Nezahualcóyotl, remodelación de campos deportivos, en el Estado de México, con un importe de \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.).
- Metro de Monterrey, en el Estado de Nuevo León, con un importe de \$430,000,000.00 (cuatrocientos treinta millones de pesos 00/100 M.N.).
- Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo Transporte Masivo Zona Oriente para 4 líneas del Metro, en el Estado de México, con un importe de \$145,000,000.00 (ciento cuarenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.).
- Estudio de Prefactibilidad Línea Troncal Buenavista-Cuautitlán, en el Estado de México, con un importe de \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.).
- Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo del corredor La Paz-Ixtapaluca, en el Estado de México, con un importe de \$30,000,000.00 (treinta millones de pesos 00/100 M.N.).

El Ejecutivo Federal, sostuvo que la Cámara de Diputados sustituyó al Ejecutivo en la función administrativa, al financiar obras y actividades específicas en algunas entidades federativas.

Por su parte, la Cámara de Diputados argumentó que la postura del Ejecutivo Federal carece de sustento lógico y jurídico. Con la aplicación de dichos recursos, la Cámara de Diputados coadyuva en los programas sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que los recursos asignados están destinados para satisfacer las demandas sociales. Asimismo, la Cámara sostuvo que en ningún momento asumió facultas que le son propias al Poder Ejecutivo.

3.7.5 Ramo General 39.

El ramo general 39 del PEF, se refiere al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Derivado del veto, se vieron afectados los artículos decimo noveno transitorio y vigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005.

El artículo décimo noveno transitorio del PEF, hace referencia al “Entero al Estado de Campeche a fin de reconocer la aportación a la producción de Petróleo”, con un importe de \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N.).

El artículo vigésimo séptimo transitorio del PEF, hace referencia al “Foro Universal de las Culturas, Nuevo León”, con un importe de \$250,000,000.00 (doscientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.).

En relación a los artículos transitorios del PEF impugnados por el Ejecutivo, el Ejecutivo Federal sostuvo que dichos artículos lo obligaban a ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Cámara de Diputados sostuvo que los artículos transitorios impugnados no constituyen órdenes que obliguen al Ejecutivo, a ejecutar actos administrativos contrarios a la Constitución. También, se argumentó que los artículos transitorios son simples asignaciones presupuestales cuya ejecución o ejercicio corresponde al Ejecutivo Federal.

3.7.6 Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo. Rubro TZZ.

Respecto al rubro TZZ, que se refiere a Petróleos Mexicanos, el artículo décimo transitorio del PEF, también fue afectado por el veto del Titular del Ejecutivo Federal.

El artículo décimo transitorio del PEF, se refiere a la implementación de tecnología de punta, que identifique los combustibles que suministra el mercado, en el transcurso de los primeros 45 días del año siguiente, con el fin de combatir el robo de combustible (gasolina, diesel, turbosina y gas licuado de petróleo).

El Ejecutivo Federal, sostuvo que el citado artículo transitorio es ilegal, ya que la tecnología que requiere Petróleos Mexicanos para combatir el robo de combustible, es una atribución que le corresponde a la propia paraestatal, ello de acuerdo a los artículos 11, fracción VI y 13 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Además, señaló que resulta imposible cumplir con el plazo de 45 días para adquirir la tecnología para combatir el robo de combustible.

Por su parte, la Cámara de Diputados sostuvo, que la Cámara simplemente está orientando para que en la previsión presupuestal del próximo año fiscal (año de 2006), se incluya la solicitud de recursos en el PEF.

3.8 Relación entre los Rubros Impugnados y los Montos Totales del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El monto de las partidas impugnadas por el Ejecutivo Federal, en la Controversia Constitucional 109/2004 fue de \$6,680,505,128.02 (seis mil seiscientos ochenta millones mil quinientos cinco mil veintiocho pesos con dos centavos M.N.).

Sin embargo el monto total aprobado para el Ejercicio Fiscal 2005 fue de \$1,818,441,700,000 (un billón, ochocientos mil cuatrocientos cuarenta y un millones, setecientos mil pesos M.N.), por lo tanto resulta evidente que el monto impugnado por el Ejecutivo resulta ser una pequeña parte del Presupuesto asignado para el 2005.

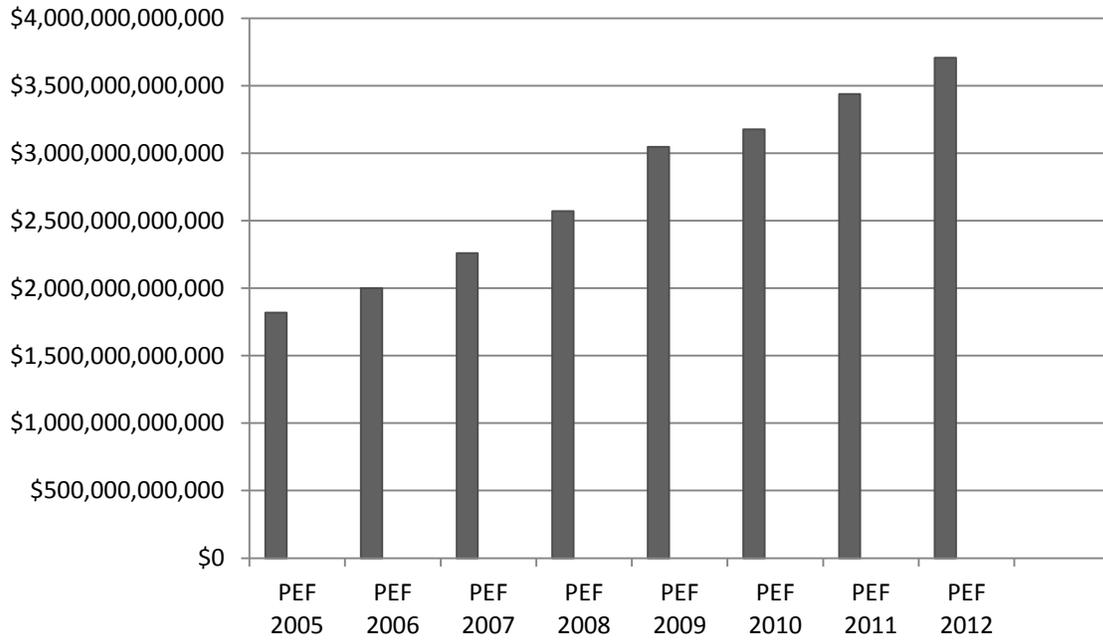
En términos porcentuales, el Ejecutivo Federal, **impugnó el 0.36 %** del monto total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Si se compara el monto impugnado, con los montos totales de los Presupuestos aprobados en los Ejercicios Fiscales subsecuentes se observa que, el monto que originó la Controversia Constitucional 109/2004, resulta ser un monto pequeño que no pone en peligro las finanzas públicas de México.

En la siguiente tabla y gráfica de barras, se observan los montos totales de los Presupuestos aprobados del año 2005 a 2012:

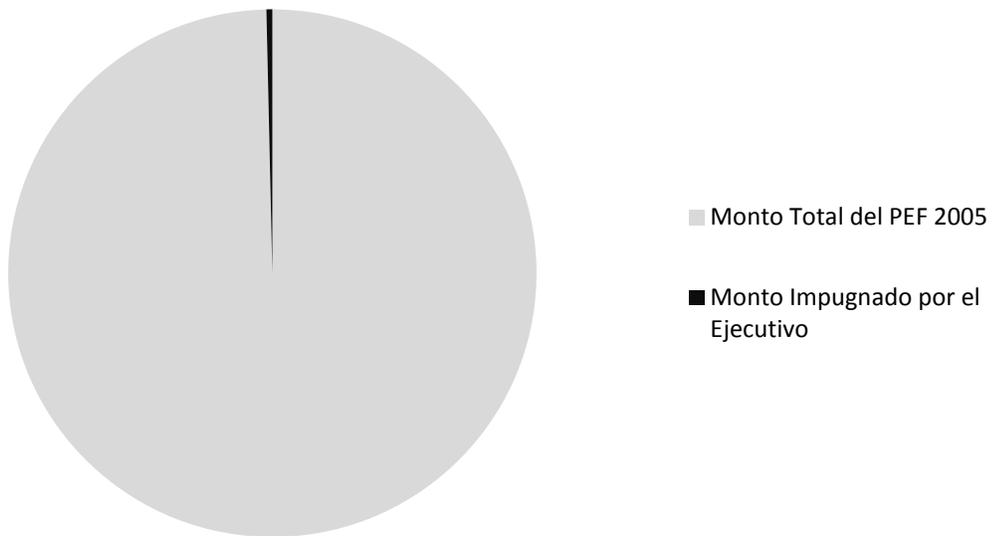
Ejercicio Fiscal	Gasto Total Neto Aprobado
Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2004.	\$1,818,441,700,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2005.	\$2,000.072,400,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006	\$2,260,412,500,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.	\$2,569,450,200.000

Publicado en el DOF el 13 de diciembre de 2007	
Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2008	\$3,045,478,600,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Publicado en el DOF el 7 de diciembre de 2009.	\$3,176,332,000,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Publicado en el DOF el 7 de diciembre de 2010.	\$3,438,895,500,000
Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2011	\$3,706,922,200,000



Realizando una gráfica circular, en donde se compare el monto total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y el monto impugnado en la Controversia Constitucional 109/2004, se tendría lo siguiente:

PEF 2005



Como se puede observar en la gráfica circular, el monto impugnado por el Ejecutivo Federal, mismo que se encuentra representado en color negro, no puso en peligro las finanzas públicas de México.

Sin embargo, formó un antecedente en materia presupuestal, ya que por primera vez en la etapa contemporánea de México, se presentó el caso de que el Ejecutivo Federal ejerciera el derecho veto sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto de los ramos impugnados por el Ejecutivo Federal, se encuentran los ramos 06, 09, 13, 33, 39 y de las entidades sujetas a control presupuestario directo el rubro TZZ.

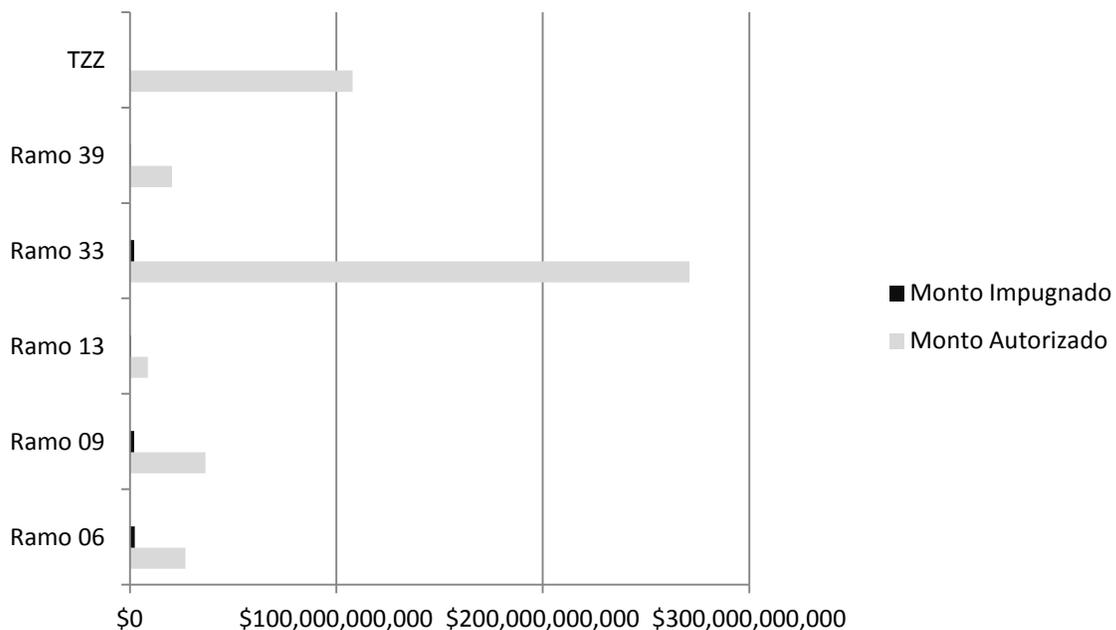
Para el Ejercicio Fiscal 2005, fueron autorizados los siguientes montos para los ramos anteriormente mencionados:

Ramo	Monto Autorizado
06	\$26,915,736,490
09	\$36,694,434,600
13	\$8,636,421,790
33	\$271,082,863,183
39	\$20,386,000,000
TZZ	\$107,815,199,994 (Gasto Programable)

De los ramos en cuestión, fueron impugnados los siguientes montos:

Ramo	Monto Impugnado por el Ejecutivo
06	\$2,341,500,000
09	\$2,134,000,000
13	\$500,000,000
33	\$2,039,000,000
39	\$310,000,000
TZZ	No se cuantificó ya que se impugnó un

Comparando por medio de una gráfica de barras, los montos autorizados con los montos impugnados de los ramos en conflicto se observa lo siguiente:



Como se observa en la gráfica, los montos impugnados de los ramos citados anteriormente, son pequeños en comparación con los montos autorizados y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Por lo tanto, el hecho de que el Ejecutivo haya vetado de manera parcial el Presupuesto de Egresos de la Federación, no puso en peligro el aspecto financiero del país.

El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, a pesar de que no puso en peligro el aspecto financiero de México, causó controversia en el aspecto político y jurídico.

Desde 2004, no se ha vuelto a presentar otro caso de veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que se ha autorizado su publicación en el Diario Oficial de la Federación antes del 31 de diciembre. Incluso, hasta la fecha, se

sigue utilizando el mismo procedimiento establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la aprobación y publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, resulta necesario que el país cuente con los mecanismos legales necesarios para afrontar un caso de veto al PEF, que se pudiera volver a presentar a futuro, ya que la propia Constitución y la legislación federal en materia presupuestaria no proporcionan ninguna solución al problema.

3.9 Comentarios en torno al Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diversos juristas emitieron comentarios respecto a la sentencia de la controversia constitucional 109/2004, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló la posibilidad de vetar de manera parcial el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.9.1 José Roldán Xopa.

Roldán Xopa¹⁰⁶ comentó en el Periódico Reforma que “con el debate y discusión sobre la controversia al proyecto presupuestal, los ministros abrieron el camino a un renovado juego político entre los Poderes y terminaron por transformar la cultura judicial”.

Continúa mencionando que “la decisión de la Corte es un ejercicio de reingeniería constitucional hecho por los jueces. Es a fin de cuentas el claro ejemplo de las posibilidades reconstructivas de la interpretación jurídica. Señala la ruta de lo que al inicio parecía un punto de diversas rutas. Si procede el veto sobre

¹⁰⁶ Director de la Maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

el Presupuesto, el juego de los poderes del Estado adquiere una nueva dinámica. La decisión de la Corte resuelve algunos dilemas y abre otros.”¹⁰⁷

Roldán Xopa argumentó que la sentencia de la Corte transformó el juego político entre los Poderes y que la resolución abrió nuevas interrogantes.

Es cierto que la sentencia cambió las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que la Cámara de Diputados no quiso acatar las observaciones realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal. En otros tiempos, la Cámara de Diputados las hubiera aceptado, sin realizar comentario u objeción alguna.

La sentencia de la controversia constitucional abrió nuevas interrogantes que deben ser resueltas en el campo de la investigación jurídica, como por ejemplo se debe analizar si es necesario elevar a rango constitucional la figura de la reconducción o bien aún se tiene que resolver sobre cuál es la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.9.2 César E. Hernández Ochoa.

Para Hernández Ochoa¹⁰⁸ la sentencia de la controversia constitucional 109/2004, “más que un triunfo del presidente Fox o una derrota de los diputados Gómez o Beltrones, la sentencia de la Corte en la controversia presupuestal sienta las bases de una nueva relación Ejecutivo-Legislativo. Su implicación es muy simple: en el nuevo arreglo institucional el Ejecutivo gana la facultad de vetar parcialmente el presupuesto, y puede impedir que el todopoderoso Congreso de la alternancia pretenda imponérselo sin cortapisas. El arquitecto del nuevo veto parcial del presupuesto es el tercer poder, la Suprema Corte. Su sentencia

¹⁰⁷ ROLDÁN XOPA, José, “*El veto ¿y ahora?*”, Grupo Reforma, 29 de mayo 2005.

¹⁰⁸ Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

apuntala una sección visiblemente frágil de nuestra estructura política y nos lleva por el camino de la cooperación entre poderes”.

El autor también comenta lo siguiente: “pero pecaría de optimista el que pensara que el nuevo fundamento es sólido o que resistirá fácilmente el embate del tiempo. Por el contrario, la sentencia de la Corte en la controversia presupuestal construyó cimientos con argamasa más que con concreto. La nueva estructura caducará pronto y exigirá la constante y renovada intervención del arquitecto judicial. Curiosamente, el legado de la sentencia de la Corte en la controversia presupuestal dependerá menos del elaborado trabajo de interpretación constitucional evidente en la sentencia, y más de la apuesta política que la sostiene: que a la larga a la clase política mexicana le conviene que el Presidente tenga la facultad de vetar parcialmente el presupuesto.”¹⁰⁹

Al igual que Roldán Xopa, el autor comenta que gracias a la sentencia existe una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y que se debe de dar una cooperación entre los Poderes de la Unión.

Comenta que lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrá que ir cambiando con el transcurso del tiempo.

3.9.3 Miguel Carbonell.

Carbonell¹¹⁰ comentó lo siguiente en el Periódico Reforma: “ ..., la sentencia no parece ser capaz de ofrecer respuestas adecuadas para que sus posibles consecuencias negativas (quizá la peor de todas): ¿qué pasa si el Presidente, en vez de interponer un veto parcial como lo hizo con el presupuesto del 2005, decide interponer un veto a la totalidad del presupuesto?, ¿qué sucede si la Cámara de Diputados no es capaz de remontar ese veto reuniendo el voto

¹⁰⁹ HERNÁNDEZ OCHOA, César, “*La Supremacía de la Corte*”, Grupo Reforma, 31 de julio 2005.

¹¹⁰ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes? En ese supuesto es poco menos que suicida defender la no inclusión de la reconducción presupuestal en nuestra Constitución. Lo cierto es que lejos de resolver un problema, que era lo que creo que querían todos los actores involucrados, la sentencia de la Corte abrió una serie de escenarios que se avizoran tormentosos. Aunque no todos lo perciban así, la sentencia no contribuye al equilibrio de poderes, sino que lo rompe a favor del Presidente.”

Luego el autor comenta lo siguiente: “Lo cierto es que la sentencia reafirma un poder a favor del Ejecutivo que la Cámara difícilmente podrá revertir o equilibrar”.¹¹¹

Carbonell menciona que la sentencia de la controversia constitucional 109/2004 no resolvió el problema en su totalidad, lo cual es cierto, porque como se comentaba anteriormente, la sentencia abrió muchas preguntas, como el caso de la incorporación de la reconducción a la Constitución.

Para Carbonell, el equilibrio entre los Poderes de la Unión fue roto por la sentencia, ya que se inclinó a favor del Titular del Ejecutivo Federal.

3.9.4 Diego Valadés.

Diego Valadés¹¹² publicó en diciembre de 2004, en la Revista Enfoque del Grupo Reforma, un artículo, previo a la presentación del escrito inicial de la controversia constitucional por parte del Ejecutivo Federal. Y comentó lo siguiente: “en los sistemas donde es posible vetar el presupuesto (por ejemplo en Brasil, Colombia o Alemania), existe la reconducción presupuestal, de manera que cuando se veta el nuevo presupuesto, se sigue aplicando el del ejercicio anterior. En México esta opción no existe. Por lo mismo, la Cámara de Diputados sólo tiene

¹¹¹ CARBONELL, Miguel, “*Controversia por el Presupuesto: Larga historia de una disputa*”, Grupo Reforma, 7 de agosto 2005.

¹¹² Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

una solución, penosa por cierto: no hacer caso al Presidente. Aceptar el veto sería admitir un absurdo constitucional”.

Continúa mencionado que “todo indica que estamos en riesgo de entrar en un periodo aciago. Los temas fiscal y presupuestario han sido, históricamente, de los que generan mayores conflictos. El presupuesto es la clave del poder, es la traducción cuantitativa de las políticas públicas. El presupuesto aprobado por los diputados supone un revés como ningún gobierno había sufrido en décadas. El problema de fondo es que el gobierno no tiene la mayoría y tampoco sabe cómo entenderse con ella. Se están pagando los costos de no haber hecho una reforma del Estado. Está demostrado que se puede gobernar sin mayoría, lo que no se puede es gobernar sin sensatez”.¹¹³

Las palabras de Valadés resultaron ser muy ciertas, ya que él previó antes de que se emitiera la sentencia de la controversia constitucional 109/2004, que el veto al presupuesto iba a acarrear muchos problemas. El problema del veto del presupuesto fue ocasionado en parte porque no se realizó una reforma del Estado.

3.10 Posturas en torno al Veto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dentro del campo de la dogmática jurídica, existen dos posturas antagónicas sobre si es constitucional o no vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. La primera postura es la doctrina mayoritaria, que considera que el Presidente de la República no puede vetar el Presupuesto. La segunda postura es la doctrina minorista que argumenta que el Presidente sí está facultado para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹¹³VALADÉS, Diego, “*El veto Imposible*”, Revista Enfoque, Suplemento de Información, Reflexión y Cultura Jurídica, Grupo Reforma, 5 de diciembre 2004.

3.10.1 Doctrina Mayorista.

La doctrina mayorista es la postura más aceptada entre los abogados, dicha postura considera que el Presidente no puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Defienden su postura usando las siguientes técnicas interpretativas:

A. Argumento literalista

Este argumento utiliza el método gramatical para interpretar, suele utilizarse cuando la ley es clara. Villoro Toranzo define el método gramatical, como aquel “por el cual se trata de desentrañar el sentido del texto valiéndose del sentido corriente que tienen las palabras en la lengua en que son formuladas”.¹¹⁴

La literalidad del artículo 72 constitucional, sugiere que el Presupuesto es un acto cuya resolución es exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo tanto no puede ser sujeto veto por parte del Presidente, sólo puede ejercerse el veto respecto de normas aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

B. Argumento histórico y reducción al absurdo.

Para la doctrina mayorista, el argumento histórico se basa en la historia constitucional del país. Mencionan que en la Constitución de 1917 no se otorgó al Presidente la facultad de vetar el Presupuesto, ya que el Constituyente de 1917 decidió hacer el proceso presupuestario una atribución de una sola Cámara. Si el Constituyente de 1917 hubiera querido instaurar el veto en materia presupuestaria, hubiera hecho que en el proceso presupuestario participan ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto del argumento de reducción al absurdo, la doctrina mayorista considera que si el Presidente tuviera la facultad de vetar el Presupuesto, ello podría provocar muchos problemas de carácter financiero y económico.

¹¹⁴ VILLORO TORANZO, Miguel, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 15ª Ed., Porrúa, México, 2000, Págs. 264 y 265.

3.10.2 Doctrina Minorista.

Dicha postura establece que el Presidente de la República sí goza de facultades constitucionales para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. La doctrina minorista realiza un importante esfuerzo argumentativo para demostrar que sus razonamientos son más completos que la doctrina mayorista. Defienden su postura usando las siguientes técnicas interpretativas:

A. Argumento a contrario.

García Máynez menciona al respecto que “cuando un texto legal encierra una solución restrictiva, en relación con el caso a que se refiere, puede inferirse que los no comprendidos en ella deben ser objeto de una solución contraria”.¹¹⁵

La doctrina minorista considera que el Constituyente de 1917 consideró necesario enumerar los casos en los que el Presidente no puede ejercer el veto, entonces es lógico que el Ejecutivo sí puede utilizar la facultad de veto en los demás casos, incluida la materia presupuestaria.

B. Argumento sistemático.

La doctrina minorista busca demostrar por medio de este argumento que el artículo 72 en sus diversos incisos no sólo regula los procedimientos legislativos bicamerales, sino que también se aplican para los unicamerales, en este sentido los incisos a y e del mencionado numeral, también aplicarían en materia presupuestaria.

C. Argumento de reducción al absurdo.

Este argumento considera que la materia presupuestaria no está excluida del veto, ya que la materia presupuestaria es una materia compleja. Además al

¹¹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, Pág. 335.

Constituyente de 1917 no le parece sensato que algunas disposiciones presupuestarias pueden ser vetadas (como sería el caso de la Ley de Ingresos de la Federación) y otras no (como sería el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación), en este sentido, el legislador no habría querido una norma absurda como ésta.

D. Argumento histórico.

Bajo esta premisa, la reglamentación del veto que hace la Constitución de 1917 es una medida que tomó el Constituyente de 1917 para corregir el desequilibrio que existía entre los Poderes de la Unión en la Constitución de 1857.

CONCLUSIONES

Un Presupuesto de Egresos es definido como un acto exclusivo del Poder Legislativo que permite a la administración pública utilizar los recursos recaudados en el transcurso de un año fiscal para cubrir los gastos públicos y las necesidades sociales.

Posee las siguientes características:

- Es una facultad exclusiva del órgano legislativo, en el caso de México, depende la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Es aplicado únicamente durante un año fiscal.
- Autoriza a la administración pública a ejercer los recursos recaudados.
- Cubre el gasto público.

El Presupuesto de Egresos reviste de una gran importancia dentro del campo financiero, político y social de México, porque:

- Establece la distribución de los ingresos del Estado, a través de planes o programas.
- Es el instrumento por el cual funcionan los órganos del Estado.
- Otorga estabilidad económica y financiera al Estado.

Por otra parte, el Presupuesto de Egresos se encuentra vinculado al ámbito político, ya que cualquier afectación del Presupuesto en la sociedad, repercute directamente en el aspecto electoral.

Existen una serie de principios básicos, en los que se basa el Presupuesto de Egresos y son: la universalidad, unidad, especialidad y anualidad.

También, existen una serie de principios considerados como secundarios, que influyen en el mismo y son los siguientes: planificación, exactitud, claridad, exhaustividad, previsión y publicidad.

Respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, mucho se ha polemizado. Existen autores que lo consideran una ley y otros que no.

A lo largo de la investigación, se analizaron las posturas de los doctrinarios mexicanos, sin embargo ninguno de ellos realiza un estudio a fondo sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

Los que mejores argumentos presentaron, fueron Gabino Fraga y Mijangos Borja. Sin embargo, el estudio de Gabino Fraga, necesita ser actualizado.

Mijangos Borja presenta un estudio crítico respecto de la naturaleza del Presupuesto de Egresos.

La Doctora Mijangos refuta la teoría dualista de la ley, aplicada en materia presupuestaria, ya que la mayoría de los doctrinarios y de las autoridades judiciales siguen utilizando los argumentos de la mencionada teoría para estudiar el la naturaleza del Presupuesto de Egresos. Como se mencionó dicha teoría fue superada, ya que para la actual teoría general del derecho, no hay leyes en sentido formal o material, sino simplemente leyes, emanadas de los órganos legislativos.

Es necesario que se realicen estudios serios y profundos, respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, ya que los doctrinarios mexicanos sólo se limitan a repetir lo expresado por Gabino Fraga, además de que no abundan mucho sobre el tema. Durante la investigación, la única que realmente expuso una crítica constructiva respecto del tema, fue la Dra. Mijangos Borja.

En mi opinión, el Presupuesto de Egresos no es una ley, ya que no presenta las características propias de la misma, porque no es general, abstracto

e impersonal; ni tampoco es aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El proceso presupuestario en México, se divide en cuatro etapas:

- Preparación o formulación.
- Revisión, análisis y discusión.
- Ejecución o ejercicio del Presupuesto de Egresos.
- Auditoría y control.

El ejercicio de la actividad presupuestaria mexicana, es ejercido a través de los diversos ramos que componen el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Presupuesto de Egresos de la Federación está compuesto por los Ramos Autónomos, Ramos Administrativos y los Ramos Generales, también incluye a las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo.

Los ramos autónomos están integrados por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los ramos administrativos están integrados por las dependencias de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los ramos generales están integrados por las diversas aportaciones y fondos federales destinados a las entidades federativas y los municipios, siendo el ramo 33 el más destacado.

Debido a que el ramo 33 tiene por objetivo el desarrollo social de las entidades federativas y municipios, es considerado el ramo más importante del Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo además el ramo más debatido y

discutido por los integrantes de la Cámara de Diputados, al momento de realizar el análisis del PEF.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, también se contemplan a las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, dichas entidades son:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Petróleos Mexicanos.

Dentro de las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, también se encontraba incluida Luz y Fuerza del Centro. Dicho organismo descentralizado fue disuelto mediante decreto presidencial el 11 de octubre de 2009.

En lo que se refiere al veto, es la facultad que se le reconoce al Ejecutivo Federal o Estatal para realizar observaciones a los proyectos de ley o decretos, que son enviados por el Poder Legislativo.

El veto es un mecanismo eficaz por el medio del cual, fluye un mecanismo de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Le es útil aplicarlo al Ejecutivo, cuando el contenido de la ley o decreto contengan vicios o sean dañinos para la sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos maneja el veto suspensivo, esto es, que tiene como efecto, retardar la promulgación y vigencia de la ley.

Asimismo, la Constitución también presenta la existencia del veto total y parcial, eso quiere decir, que por medio del primero el Presidente rechaza en su totalidad una ley y la devuelve al Congreso con observaciones; en el segundo, el Presidente está facultado para generar observaciones a una parte de la ley.

En México, la figura del veto de bolsillo fue suprimida mediante una reforma constitucional al artículo 72, inciso B de la Constitución, que fue publicada el 17 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

El veto procede contra los actos que emiten el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No procede el veto contra aquellos casos que por disposición expresa prohíba la Constitución; ni contra aquellos casos que podrían alterar la naturaleza jurídica del acto; ni contra aquellos casos que derivado de la lógica jurídica no son susceptibles de vetar; y contra los actos derivados de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación afectó los ramos administrativos 06, 09 y 13, así como los ramos generales 33 y 39 del PEF. También se vio afectado el rubro TZZ, de las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo.

Se debe tomar en consideración que los ramos mencionados fueron vetados de manera caprichosa por el Ejecutivo Federal, atendiendo a sus intereses políticos.

No tenía ningún sentido haber vetado los proyectos del ramo 33, porque su objetivo final es el desarrollo social de las entidades federativas y los municipios, asunto que al parecer no fue del interés del Presidente.

Asimismo resultó absurdo haber vetado el proyecto del ramo 13, ya que su objetivo final es la salvaguarda de la seguridad del país.

Haber vetado los proyectos del ramo 09, también resulta absurdo, porque México lo que necesita son mejores vías de comunicación, no que el Ejecutivo Federal imponga trabas en el desarrollo de la infraestructura carretera del país.

Que el Presidente haya vetado el ramo 06 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, en lo que se refiere al Programa de

Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PIBAI), también resultó irracional, porque en México los pueblos indígenas necesitan de diversos mecanismos para poder alcanzar un desarrollo óptimo.

El veto al rubro TZZ (Petróleos Mexicanos), de las Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, también resultó ser absurdo, porque Petróleos Mexicanos tiene la obligación de combatir el robo de combustible, ya que el robo de combustible le ocasiona cuantiosas pérdidas anuales a PEMEX.

La Controversia Constitucional 109/2004, fue aquella que analizó el asunto sobre si es posible o no vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fue promovida el 21 de diciembre de 2004 por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en la cual buscaba la invalidez del Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2004 y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, pero sólo respecto de ciertos rubros.

En la sesión del 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se discutió si se aceptaban o no las observaciones realizadas por el Presidente de la República al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Poder Ejecutivo Federal argumentó en su escrito inicial de la Controversia Constitucional 109/2004, que la Cámara de Diputados al no aceptar las observaciones violó los artículos 49 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y vulneró el principio de la división de poderes.

Mencionó que es absurdo que el Presidente no pudiera hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sí podría formularlas respecto de una Ley de Egresos posterior, misma que debe ser aprobada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión argumentó en su contestación a la demanda promovida por el Ejecutivo Federal, que el Presidente

de la República sólo goza de la facultad de veto a los proyectos de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

También, el mencionado órgano legislativo, comentó que el Ejecutivo Federal en vez de promover una controversia constitucional, debió de haber vetado la Ley de Ingresos de la Federación.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comentó que la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación están íntimamente ligados, pero son de naturaleza jurídica distinta.

La Cámara de Diputados sostuvo que el Ejecutivo Federal, promovió la controversia constitucional con el objetivo de que se ejercieran los rubros que gasto que consideró pertinentes.

En este sentido, el órgano legislativo dejó entrever que la intención del Presidente de la República, fue la de destinar mayores recursos a los proyectos del anexo 19-A del Presupuesto de Egresos de la Federación, que contiene los proyectos del Tren Suburbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el Metro de Monterrey, ello en virtud la importancia social de dichas obras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de estudiar el caso, finalmente resolvió que el Presidente de la República está facultado para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los Ministros que votaron a favor de reconocerle al Presidente el ejercicio del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, fueron los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Azuela Guitrón.

Los Ministros que votaron en contra de reconocerle al Presidente el mencionado derecho, fueron los Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero de García Villegas.

Como se observa la votación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo muy reñida, ya que seis Ministros votaron a favor de reconocerle el veto al Presidente del Presupuesto de Egresos de la Federación, y cinco estuvieron en contra.

El caso del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es uno de los asuntos de mayor polémica que ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en los últimos años.

La polémica en torno a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta la fecha persiste, porque los Ministros no resolvieron de fondo el problema, ya que no estudiaron con detalle la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La sentencia en vez de resolver el problema, sólo generó más dudas y preguntas. Hasta el día de hoy, hablar del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación genera división en el ámbito académico.

En torno al problema, surgieron la Doctrina Mayorista y la Doctrina Minorista. La primera postura considera que no es posible vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación y es apoyada por la mayoría de los académicos e investigadores.

La segunda postura considera que el Presidente de la República, sí puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En mi opinión, el Presupuesto de Egresos de la Federación no es susceptible de vetarse, porque no es una ley.

Como se mencionó en el capítulo II, no se pueden vetar los actos exclusivos de alguna de las Cámaras y el Presupuesto de Egresos de la Federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, derivada del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sesión del 14 de diciembre de 2004 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los diputados que estuvieron a favor de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación fueron el Dip. Germán Martínez Cázares, Dip. Juan Francisco Molinar Horcasitas, Dip. Juan de Dios Castro Lozano, Dip. Miguel Ángel Yunes Linares y el Dip. Emilio Zebadúa González.

En este orden de ideas, Elisur Artega Nava comentó lo siguiente: “Recientemente ha apuntado la posibilidad de que el presidente de la república vete el presupuesto anual de gastos, quienes consideran esa posibilidad son ignorantes del derecho constitucional y desconocen la naturaleza del veto.”¹¹⁶

El problema del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, no sólo tuvo implicaciones jurídicas, ya que la Controversia Constitucional 109/2004, tuvo relevancia en el aspecto político.

En aquellos días, al ahora ex Presidente Vicente Fox, le interesaba obtener el veto al Presupuesto, ya que de esta manera mandaría el mensaje al Poder Legislativo, de que a pesar de tener una Cámara de Diputados plural, el Presidente seguía mandando sobre el Poder Legislativo.

La sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004, le restó poder político al Poder Legislativo y fortaleció al Poder Ejecutivo, por lo tanto resultó ser un golpe para la naciente democracia mexicana.

La Controversia Constitucional 109/2004 no buscó mantener el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, mas bien, creó un desequilibrio entre los Poderes, llegando a fortalecer al Poder Ejecutivo, en detrimento del Poder Legislativo.

Al ex Presidente Vicente Fox, no le interesó salvaguardar el Estado de Derecho, ya que buscó violar la Constitución, con tal de que procediera el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹¹⁶ ARTEGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, Pág. 323.

En caso de que no hubiera procedido el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, se hubiera hecho justicia y no se hubiera violentado el Estado de Derecho ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el aspecto político, el mensaje que se hubiera mandado, sería que el Presidente se encuentra subordinado a una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Por tal motivo, al Presidente Fox le urgía que procediera el veto al Presupuesto, para no quedar sometido a la voluntad de los legisladores de la Cámara de Diputados.

El problema hasta la fecha persiste, y es un problema que se encuentra latente, ya que un Presidente emanado de cualquier partido político, puede volver a vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo que se refiere al aspecto financiero, el monto total aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, fue de \$1,818,441,700,000 (un billón, ochocientos dieciocho mil, cuatrocientos cuarenta y un millones, setecientos mil pesos 00/M.N.).

En cambio el monto impugnado por el Titular del Poder Ejecutivo, fue de un monto de \$6,680,505,128.02 (seis mil seiscientos ochenta millones, quinientos cinco mil pesos con dos centavos 02/100 M.N.).

Por lo tanto, se desprende que el monto impugnado resultó ser el 0.36% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el Ejercicio Fiscal del año 2005.

Se observó, que el resultado impugnado resulta ser pequeño comparado con el monto total aprobado del PEF, así que el monto objeto de la Controversia Constitucional 109/2004, no causó un perjuicio grave en las finanzas públicas de México.

El monto aprobado para en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, fue de \$3,706,922,200,000 (tres billones, setecientos seis mil, novecientos veintidós millones, doscientos mil pesos 00/100 MN.). Si se

compara el monto aprobado en el PEF para el año de 2012 con el monto impugnado, también se observa que la afectación financiera es pequeña.

Como se mencionó anteriormente, los ramos afectados por el veto fueron los ramos 06, 09, 13,33, 39 y de las entidades sujetas a control presupuestario directo, el rubro TZZ.

Los datos presentados en la gráfica de barras de la página 98, comparan los montos autorizados para el ejercicio fiscal 2005 de los ramos 06, 09,13, 33, 39 y el rubro TZZ, con los montos impugnados por el Ejecutivo Federal. Del resultado de dicha gráfica, se desprendió que la afectación financiera en los ramos 06, 09, 13, 33, 39 y el rubro TZZ no fue muy grave.

De resultados financieros obtenidos en las gráficas presentadas en el capítulo III, a la luz del derecho, se desprende que el Presidente de la República no cuenta con los mecanismos constitucionales necesarios para llevar a cabo el veto de manera parcial o total del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si el Presidente llegase a vetar todos los ramos del PEF o montos mucho mayores que los presentados en la Controversia Constitucional 109/2004, podría poner en peligro las finanzas públicas del país. Por lo tanto, es necesario que México, implemente los mecanismos legales necesarios, que sean capaces de prever y resolver los problemas surgidos en materia presupuestaria.

Desde el punto de vista político, los resultados financieros mostraron que el Titular del Ejecutivo, vetó ciertos puntos de los ramos administrativos de manera caprichosa, porque tenía la intención de mandar el mensaje al Poder Legislativo, señalando, que el Poder Ejecutivo domina al Poder Legislativo. En este sentido, el Presidente de la República no respetó el equilibrio entre los Poderes de la Unión. Por lo tanto, llevó a cabo el veto, ateniendo a sus intereses particulares y partidistas.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sometió a los intereses políticos del Ejecutivo Federal, por lo tanto, la sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004 no estuvo apegada a derecho.

Lo novedoso del caso del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, es que por primera vez en el México contemporáneo, el Poder Legislativo no atendió las recomendaciones del Presidente al PEF, lo que motivó al Ejecutivo Federal a vetarlo.

La sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004, no resolvió las dudas existentes en materia presupuestaria, como es el caso de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni tampoco resolvió de fondo el problema el veto al Presupuesto.

El problema hasta la fecha persiste, porque no se han dado respuestas ni se han llevado a cabo acciones en concreto por parte de los legisladores que impulsen una reforma presupuestaria en México. La parálisis legislativa en México, es un gran problema, ya que el país necesita con urgencia una gran serie de reformas, y dichas reformas son realmente necesarias para que el país avance y pueda ser competitivo en el escenario mundial.

Asimismo, se evidencia la necesidad de implementar los mecanismos legales necesarios, para resolver los problemas en materia presupuestaria.

El veto parcial al Presupuesto de Egresos de la Federación, presentado a finales de 2004, no afectó las finanzas públicas, pero puede volverse a presentar el caso o bien que se vete la totalidad del PEF, por lo tanto es necesario que el país cuente con instrumentos jurídicos pertinentes, que sean capaces de resolver el problema.

En la Controversia Constitucional 109/2004, el Presidente logró vetar de manera parcial el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, a futuro el Presidente podría vetar la totalidad del Presupuesto, lo cual podría traer problemas económicos al país, por lo tanto la estructura jurídica en materia presupuestaria necesita ser reformada con urgencia.

Para ello se necesitan dos supuestos: el primero es que se introduzca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de la

reconducción, esto es, que el Presupuesto del ejercicio fiscal anterior siga siendo aplicado al ejercicio fiscal presente, siempre y cuando el Presupuesto no se haya aprobado a tiempo. Con esta medida, en caso de que el Presidente llegase a vetar la totalidad el Presupuesto, no ocurriría ninguna catástrofe económica.

La segunda medida, es analizar y estudiar a fondo la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya sea que se le otorgue el carácter de ley o de un acto administrativo.

En mi opinión, se debe crear una *Ley de Ingresos y de Presupuesto de la Federación*, de esta manera podría ser discutida en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y el Presidente estaría en posibilidad de vetarla si lo llegase a considerar necesario.

Además de esta manera, se podría unir en un solo documento la Ley de Ingreso de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal manera que ambas figuras jurídicas no tengan una naturaleza jurídica distinta.

Resulta necesario implementar las reformas sugeridas, porque este tipo de controversias no pueden volver a suceder en el país, ya que sólo generan división en la sociedad.

En caso de que no hubiese reforma, el problema del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación se puede volver a presentar.

Si se llegase a vetar la totalidad del Presupuesto, empeoraría el ambiente social y económico, ya que el mensaje que el Presidente mandarían a la sociedad, sería que el Poder Ejecutivo se encuentra por encima de Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Además, ocasionaría incertidumbre económica en el país.¹¹⁷

¹¹⁷ El jueves 19 de abril de 2012, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó con 279 votos de todos los grupos parlamentarios, con 19 votos en contra, la minuta del Senado de la República en materia de reforma política. El Decreto fue remitido a las legislaturas estatales para que sea aprobado por la mayoría de las mismas, y posteriormente se pueda publicar la reforma en el Diario Oficial de la Federación. La reforma incluyó los siguientes temas: la figura de la iniciativa ciudadana; la figura de las candidaturas independientes; la consulta popular; una serie de reglas para la sustitución del Presidente de la República en caso de falta absoluta; mecanismos para que el Presidente de la República rinda protesta cuando no hay condiciones para hacerlo en el Pleno del Congreso de la Unión; la eliminación de la cláusula de

BIBLIOGRAFÍA

Diccionarios:

Pequeño Larousse Ilustrado, 12º Ed., Larousse, México, 1988.

Libros:

ARTEAGA NAVA, Elisur, "*Derecho Constitucional*", 2ª Ed., Oxford, México, 1999.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, "*Derecho Financiero Mexicano*", 25º Ed., Porrúa, México, 2003.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, "*Diccionario de Derecho*", 3º Ed., Porrúa, México, 2000.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, "*Sistemas Parlamentarios, Presidencial y Semipresidencial*", 2ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

FRAGA, Gabino, "*Derecho Administrativo*", 41ª Ed., Porrúa, México, 2001.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, "*Introducción al Estudio del Derecho*" 51ª Ed., Porrúa, México, 2000.

governabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado. Los puntos que quedaron fuera de la presente reforma política, por falta de consenso en ambas Cámaras, fueron: reelección de legisladores; reconducción presupuestal; y el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación”, Porrúa, México, 2005.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “*Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos*”, 3° Ed., Oxford, México, 2000.

MUÑOZ AMATO, Pedro, “*Introducción a la Administración Pública*”, FCE, México, 1954.

RABASA, Emilio, “*La Constitución y la Dictadura*”, 10ª Ed., Porrúa, México, 2000.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, “*Segundo Curso de Derecho Administrativo*”, 2ª Ed., Porrúa, México, 2000.

SARTORI, Giovanni, “*Ingeniería Constitucional Comparada*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo. Segundo Curso*”, 22ª Ed., Porrúa, México, 2003.

SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Económico*”, 6ª Ed., Porrúa, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, “*Derecho Constitucional*”, 34ª Ed., Porrúa, México, 2001.

VILLORO TORANZO, Miguel, “*Introducción al Estudio del Derecho*”, 15ª Ed., Porrúa, México, 2000.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, “*Introducción al Derecho Económico*”, 5ª Ed., Mc Graw Hill, México, 2003.

Revistas:

VALADÉS, Diego, “*El veto Imposible*”, Revista Enfoque, Suplemento de Información, Reflexión y Cultura Jurídica, Grupo Reforma, 5 de diciembre 2004.

Artículos Periodísticos:

CARBONELL, Miguel, “*Controversia por el Presupuesto: Larga historia de una disputa*”, Grupo Reforma, 7 de agosto 2005.

HERNÁNDEZ OCHOA, César, “*La Supremacía de la Corte*”, Grupo Reforma, 31 de julio 2005.

ROLDÁN XOPA, “*El veto ¿y ahora?*”, Grupo Reforma, 29 de mayo 2005.

Artículos de Internet:

NAVA ESCUDERO, Óscar, “*Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*”, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, [citado 31-03-2012], Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 17, Junio-Diciembre 2007, formato htm, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm>, ISSN 1405-9193.

NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Reflexiones Acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, [en línea], México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, [citado 31-03-2012], Revista de la Facultad de

Derecho de México de la Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 246, Julio-Diciembre 2006, formato pdf, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/246/art/art14/pdf>, ISSN 1870-8722.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "*La Naturaleza Jurídica del Presupuesto*", [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, [citado 31-03-2012], Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm.82, Enero-Abril, formato htm, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art8.htm>, ISSN 0041-8633.

Medios Electrónicos:

Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2011, versión 2011.

Legislación Consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Planeación. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Consultada en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Consultado en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179635&fecha=28/02/2011

Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Consultado en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>

ANEXO I



Dip. Fed. Arturo Zamora Jiménez
Coordinador de la Diputación Priista
del Estado de Jalisco

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de marzo de 2011
CJ/AZJ/038/11

**DIPUTADO
JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
PRESENTE**

Estimado Presidente:

En alcance a la solicitud suscrita por el licenciado Fernando Galindo Favela, Secretario Técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, le envío el resultado de la consulta solicitada.

ATENTAMENTE

014180

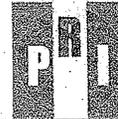
REGISTRADO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
ESTADO DE JALISCO

2011 MAR 29 PM 2:25

REGISTRADO



Dip. Arturo Zamora Jiménez
Vicecoordinador Jurídico



Palacio Legislativo, 29 de marzo de 2011

Fondo Especial para la Atención de Contingencias Climatológicas

Con fecha 17 de marzo de 2011 diputados del Partido Revolucionario Institucional presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea un Fondo Especial de Recursos Económicos para atender los daños causados por las contingencias climatológicas acaecidas del 2 al 4 de febrero del año en curso en diversos estados del norte del país.

Señalan los iniciantes que ante la nula respuesta del Ejecutivo Federal al Acuerdo de la Junta de Coordinación Política aprobado en el mes de febrero para la constitución de dicho fondo, se hizo necesaria la presentación de esa iniciativa.

Con relación a la posibilidad de realizar reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación, sostienen los iniciantes que es factible dada la naturaleza materialmente legislativa del presupuesto. Al respecto cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis contraria, al negar al presupuesto el carácter de norma general:

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Abril de 1999, Página: 251, Tesis: P./J. 24/99, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional

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

Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que



LXI LEGISLATURA
CIUDADELA DE GUADALUPE

Dip. Arturo Zamora Jiménez
Vicecoordinador Jurídico



contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

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

Cabe señalar que los Ministros disidentes, en su voto particular, sostuvieron que el Presupuesto si reviste el carácter de norma general y abstracta al regular relaciones jurídicas referentes al gasto.



El procedimiento para la reforma al Presupuesto encontraría sustento en el inciso F del Art. 72 Constitucional que señala:

Artículo 72.

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

De tal suerte que sería facultad de la Cámara de Diputados examinar, discutir, modificar y en su caso, aprobar la reforma al Presupuesto de Egresos. Sin embargo, no se coincide con la opinión de los iniciantes sobre los alcances de la facultad de iniciativa que el artículo 71 Constitucional otorga a los legisladores federales, ya que una excepción consagra que el único facultado para suscribir iniciativa en esta materia es el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Es de reconocido derecho que las autoridades solamente pueden ejercer las facultades que les son expresamente conferidas por las leyes, de manera que pretender arrogarse una facultad sobre el argumento de que no existe norma que limite el derecho de iniciativa o el ejercicio de la función legislativa es excesivo, ya que éste se encuentra limitado a las materias enumeradas en el artículo 73 como competencia del Congreso General, o bien aquellas que son de conocimiento exclusivo de la Cámara de Diputados señaladas en el artículo 74 Constitucional.

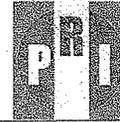
Por otra parte, el artículo 74 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

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



Dip. Arturo Zamora Jiménez
Vicecoordinador Jurídico



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

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

Elisur Arteaga nos señala que *"En el plano federal, aún cuando no existe precepto constitucional que así lo disponga, el único facultado para iniciar reformas a un presupuesto federal ante el Congreso de la Unión es el Presidente de la República; si a él le corresponde en forma privativa presentar la iniciativa general de presupuesto, debe corresponderle, como autoridad responsable de su aplicación, la función de proponer sus modificaciones."*¹

Por otra parte, la facultad de modificar el proyecto presentado por el Ejecutivo difícilmente puede interpretarse extensivamente como la facultad de presentar una iniciativa para la modificación del Presupuesto de Egresos ya aprobado.

No obstante, la posibilidad de realizar adecuaciones al Presupuesto de Egresos es factible independientemente de la naturaleza jurídica que se reconozca a éste, en virtud de lo dispuesto en el artículo 126 Constitucional que señala:

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

¹ Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". Editorial Oxford, Tercera Edición. México 2008. Pág. 789



Dip. Arturo Zamora Jiménez
Vicecoordinador Jurídico



De la lectura a contrario sensu del citado dispositivo se colige que si es posible autorizar erogaciones posteriormente a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante, este artículo señala que dicha autorización necesariamente deberá tener el carácter de ley, lo que impone la necesidad de que se ejerza la facultad de iniciativa, y que el Senado participe del proceso legislativo, constituyendo una excepción a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para conocer y aprobar los Egresos de la Federación.

ANEXO II

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
TOTAL (Cifra presentada por la SCJN)				4,195,000,000.0	
TOTAL				6,775,505,128.2	
DIFERENCIA				-2,580,505,128.2	
PUNTO A					2,039,000,000.0
TOTAL				950,005,128.2	2,989,005,128.2
1	Anexo 19	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.		3,000,000.0	2,341,500,000.0
		Adquisición de chiller de 200 toneladas de refrigeración		800,000.0	600,000,000.0
		Adquisición de sistema Dimmer		1,400,000.0	250,000,000.0
		Mantenimiento de explanada exterior		800,000.0	500,000,000.0
2		Realizar obras y adquisiciones relativas a:		927,005,128.2	6,680,505,128.2
2.a	Anexo 19	Cultura Jalisco Biblioteca CCU.		197,000,000.0	
2.b	Anexo 19	Seguridad en los museos y reposición de equipos (Museo de Antropología Carlos Pellicer Tabasco (10mdp)		25,000,000.0	
2.c	Anexo 19	Asignación especial para proyecto "Ciudad Inteligente" en San Nicolás de los Garza. Nuevo León.		9,743,589.7	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
2.d	Anexo 19	Asignación especial para la consecución de proyectos ejecutivos de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.		110,517,948.7	
	1	Ahualulco de Mercado, Jalisco. Unidad Deportiva	Jalisco	974,359.0	
	2	Poncitán, Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	1,500,000.0	
	3	Ciudad Guzmán, Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	2,435,897.4	
	4	Unión de San Antonio, Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	584,615.4	
	5	Tonalá, Jalisco. Ampliación de Unidad Deportiva.	Jalisco	1,948,718.0	
	6	Atotonilco, E. Alto, Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	1,423,076.9	
	7	Zapopan, Jalisco. Ciudad Deportiva.	Jalisco	2,435,897.4	
	8	Talpa de Allende; Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	974,359.0	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	9	Tlaquepaque, Jalisco. Unidad Deportiva.	Jalisco	1,461,538.5	
	10	Nuevo León, Centro de Alto Rendimiento.	Nuevo León	18,974,359.0	
	11	Sinaloa. Unidad Deportiva.	Sinaloa	1,948,718.0	
	12	Coatzacoalcos, Veracruz. Rehabilitación del Campamento deportivo de beisbol "Miguel Alemán"	Veracruz	19,487,179.5	
	13	Centla, Tabasco. Equipamiento y acondicionamiento del Palacio de los Deportes.	Tabasco	779,487.2	
	14	Jonuta, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	15	Emiliano Zapata, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	16	Nacajuca, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	17	Paraiso, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	18	Huimanguillo, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	19	Tenosique, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	20	Comalcalco, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	21	Jalapa, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	

REFERENCIA DE LA SCIN	ANEXOS PEP 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	22	Conduacan, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	23	Cárdenas, Tabasco. Construcción de alberca semi olímpica.	Tabasco	682,051.3	
	24	Jojuda de Juárez, Morelos. Construcción de Unidad Deportiva	Morelos	2,923,076.9	
	25	Puente de Ixtla, Morelos. Construcción de Unidad Deportiva.	Morelos	2,923,076.9	
	26	Miacatlán, Morelos. Construcción de Unidad Deportiva	Morelos	2,923,076.9	
	27	Sonora. Construcción de Centro de Alto Rendimiento	Sonora.	10,000,000.0	
	28	Tres Valles, Veracruz. Unidad Deportiva	Veracruz	1,000,000.0	
	29	Ángel R. Cabada. Remodelación Unidad Deportiva.	Veracruz.	1,000,000.0	
	30	Coatzacoahuila, Veracruz. Unidad Deportiva	Veracruz.	1,000,000.0	
	31	Tancoco, Veracruz. Unidad Deportiva	Veracruz.	1,000,000.0	
	32	Tlalchilco, Veracruz. Canchas Deportivas	Veracruz.	1,000,000.0	
	33	Jiquipilas, Chiapas. Campos y Unidad Deportivas.	Chiapas.	2,000,000.0	
	34	Reforma, Chiapas. Campos Deportivos	Chiapas.	1,500,000.0	
	35	Palenque, Chiapas. Capos Deportivos.	Chiapas.	1,500,000.0	
	36	Distrito Federal. Delegación Gustavo A. Madero. Remodelación de áreas deportivas.	Distrito Federal	2,500,000.0	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	37	Distrito Federal. Delegación Cuauhtémoc, Remodelación de áreas deportivas	Distrito Federal	1,500,000.0	
	38	Distrito Federal. Delegación Coyoacán, Remodelación de áreas deportivas	Distrito Federal	1,000,000.0	
	39	Mexicaltzingo, Estado de México. Remodelación de Campos Deportivos.	México.	1,000,000.0	
	40	Santiago Tianguistengo, Estado de México. Remodelación de Campos Deportivos.	México.	1,000,000.0	
	41	Chapultepec, Estado de México. Unidad Deportiva.	México.	1,000,000.0	
	42	Netzahualcóyotl, Estado de México. Remodelación de Campos Deportivos.	México.	1,000,000.0	
	43	Metepec, Estado de México. Remodelación de Campos.	México.	2,000,000.0	
	44	Zamora Michoacán. Unidad Deportiva.	Michoacán	1,500,000.0	
	45	Ixtlán, Michoacán. Cancha Deportiva	Michoacán.	1,000,000.0	
	46	Tangamangapio. Michoacán. Construcción Áreas Deportivas	Michoacán	1,000,000.0	
	47	Jacona, Michoacán. Equipamiento de Área Deportiva	Michoacán	1,000,000.0	
	48	Tepeacoaculco, Guerrero. Unidad Deportiva.	Guerrero.	1,000,000.0	
	49	Cocula, Guerrero. Unidad de Deportiva.	Guerrero.	1,000,000.00	
	50	Cuetzala del Progreso, Guerrero. Unidad Deportiva.	Guerrero	1,000,000.0	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCERTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	51	Atoyac de Álvarez, Guerrero. Unidad Deportiva.	Guerrero.	500,000.0	
	52	Yaonahuac, Puebla. Construcción de Campo Deportivo.	Puebla.	1,000,000.0	
2.e	Anexo 19.A	Metro Monterrey	Nuevo León	430,000,000.0	
2.f	Anexo 19.A	Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo Transporte Masivo Zona Oriente para 4 líneas del Metro	Estado de México	145,000,000.0	
	1	Estudio de Prefactibilidad Línea Troncal Buenavista-Cuautitlán.	Estado de México	5,000,000.0	
	2	Estudio de Prefactibilidad Línea Secundaria San Rafael-Tabuba	Estado de México	5,000,000.0	
	3	Estudio de Prefactibilidad Línea Troncal Ecatepec	Estado de México	5,000,000.0	
	4	Estudio de Prefactibilidad del corredor Toluca-Lerma-Interlomas-Naucalpan	Estado de México	5,000,000.0	
	5	Estudio de Factibilidad del corredor San Rafael-San Juan de Aragón.	Estado de México	5,000,000.0	
	6	Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo del corredor Los Reyes-Texcoco.	Estado de México	30,000,000.0	
	7	Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo del corredor La Paz-Valle de Chalco-Chalco.	Estado de México	30,000,000.0	
	8	Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo del corredor Chimalhuacán-Nezapantitlán.	Estado de México.	30,000,000.0	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	9	Estudio de Factibilidad y Proyecto Ejecutivo del corredor La Paz-Ixtapaluca.	Estado de México.	30,000,000.0	
2-g	Anexo 19	Infraestructura de educación especial del Estado de Michoacán.		9,743,589.7	
3	Anexo 19	Apoyo a la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C.		20,000,000.0	
PUNTO B					
TOTAL					2,134,000,000.0
	1	El Sauzal-Tecate (Tramo: El Sauzal-Entr. San Antonio Minas)	Baja California	50,000,000.0	
	2	Vizcaino-Bahía de Tortugas	Baja California Sur	30,000,000.0	
	3	Campo Fisher-Punta Abreojos	Baja California Sur	44,000,000.0	
	4	Palomas-Parral (Via corta) Tramo: De V. Zaragoza-Parral (Tercer Carril)	Chihuahua	104,000,000.0	
	5	Boulevard Timoteo Lozano (León)	Guanajuato	20,000,000.0	
	6	Ampliación Mozimba-Pie de la Cuesta (Acapulco)	Guerrero	40,000,000.0	
	7	Actopan-Atotonilco	Hidalgo	160,000,000.0	
	8	Tepetitlán-Maravillas	Hidalgo	14,000,000.0	
	9	Huichapan-Tecozahuda	Hidalgo	20,000,000.0	
	10	Tepatitlán-Perta de Acahualtes	Jalisco	50,000,000.0	
	11	Ixtapan de la Sal-Tejupilco	Estado de México	250,000,000.0	
	12	Los Reyes-Zacatepec San Bernardino Texcoco (Km 17+000-18+500)	Estado de México	6,000,000.0	

REFERENCIA DE LA SCIN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	13	Toluca-Cd. Altamirano Km. 7100-16+000	Estado de México	50,000,000.0	
	14	Toluca-Cd. Altamirano Tejupilco Km.20+000-Km.41+000 y Km. 100+000-Km.148+000 (Tercer Carril)	Estado de México	162,000,000.0	
	15	Atacomulco-Palmillas (Carriles de Re-base)	Estado de México	162,000,000.0	
	16	Toluca-Taxco Km 37+000+45+000 (tercer Carril)	Estado de México	17,000,000.0	
	17	Dos Ríos (El Obraje-La Ciria) Huixquilucan	Estado de México	169,000,000.0	
	18	Puente El Fierro-E.C. (Lechería-Tezcoco)	Estado de México	15,000,000.0	
	19	Distribuidor San Juan Ixhuatpec 1ra Etapa (Arco Norte Periférico)	Estado de México	100,000,000.0	
	20	México-Pachuca Tr. Tecamac-Los Reyes Acozac (Ampliación a 4carriles)	Estado de México	50,000,000.0	
	21	México-Toluca (Distribuidor Marquesa)	Estado de México	50,000,000.0	
	22	Boulevard Manuel Ávila Camacho (Tr. Mpio. Naucalpan-Lim. Del. Miguel Hidalgo)	Estado de México	20,000,000.0	
	23	Libramiento Canoas-Los Sabinos	Nuevo León	50,000,000.0	
	24	Reconstrucción Libramiento Norte (Ciudad Oaxaca)	Oaxaca	36,000,000.0	
	25	Puebla-Amozoc	Puebla	60,000,000.0	
	26	Amozoc-Tepicaca	Puebla	80,000,000.0	

REFERENCIA DE LA SCJN	ANEXOS PEF 2005	CONCEPTO	ENTIDADES FEDERATIVAS	IMPORTE	
	27	Arco Oriente-Periférico (Cd. De Puebla) Primera Etapa	Puebla	125,000,000.0	
	28	Navolato-Adata (Tr: Navolato-Limoncitra)	Sinaloa	140,000,000.0	
	29	Culiacán-El Dorado (Tr: Entr. Costa Rica-Campo Carnate)	Sinaloa	44,000,000.0	
	30	Villahermosa-Lim. Edos. Tab. Camp. /Tr:Villahermosa-Maculrepec)	Tabasco	100,000,000.0	
	31	Acceso a Tuxpan	Veracruz	10,000,000.0	
PUNTO C					
	Anexo 17	Proyectos de Infraestructura básica para el desarrollo de los pueblos indígenas		2,341,500,000.0	
PUNTO D					
	Artículo Décimo Transitorio	PEMEX-Sistemas de tecnología de punta que identifican los combustibles que suministra el mercado.		No se ha cuantificado	
PUNTO E					
	Artículo Décimo Noveno Transitorio	Entero al Estado de Campeche a fin de reconocer la aportación a la producción de Petróleo		60,000,000.0	
PUNTO F					
	Artículo Vigésimo Séptimo Transitorio	Foro Universal de las Culturas, Nuevo León		250,000,000.0	
PUNTO G					
	Artículo Trigésimo Sexto Transitorio	Secretaría de Marina —Construcción del Sector Naval de la Paz, B.C.		500,000,000.0	

ANEXO III

Argumentación jurídica con relación al veto presupuestal en México, realizadas por diversos diputados en el debate suscitado con motivo de las observaciones hechas al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005 por el Ejecutivo Federal y enviadas por el mismo a la Cámara de Diputados.

Sesión del día 14 de diciembre del 2004

Ronda de oradores:

Diputados a favor del Veto en Materia Presupuestaria	Diputados en contra del Veto en Materia Presupuestaria
Germán Martínez Cázares (PAN)	Jaime Miguel Moreno Garavilla (Convergencia)
Juan Francisco Molinar Horcasitas (PAN)	Oscar González Yáñez (PT)
Juan de Dios Castro Lozano (PAN)	Pablo Gómez Alvarez (PRD)
Miguel Angel Yunes Linares (sin partido)	Francisco Cuauhtémoc Frías Castro (PRI)
Dip. Emilio Zebadúa González. (PRD)	Antonio Astiazarán Gutiérrez (PRI)

Posturas a favor del Veto Presidencial:

Argumentación del Dip. Germán Martín Cázares:

" El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional votará en contra de este acuerdo que nos propone el Presidente de la Mesa Directiva y la Mesa Directiva, en virtud de que niega indebidamente la atribución o la facultad que tiene el Presidente de hacer observaciones al Presupuesto de gastos para el ejercicio fiscal del 2005.

Los argumentos que se han esgrimido a lo largo de estos días dan la vuelta principalmente alrededor de dos grupos de razones:

El primero, los que se oponen dicen que el veto sólo es aplicable tratándose de piezas legislativas procesadas en ambas Cámaras. Sólo leen el acápite del artículo 72, que no se corresponde necesariamente con los incisos F y J que nada tienen que ver del propio artículo 72, con una relación entre las Cámaras del Senado y de los Diputados.

El otro argumento que se aduce en el cuerpo del presente acuerdo que se nos somete, es que el Constituyente de 1917 quiso excluir al veto presidencial. Nosotros en Acción Nacional sostenemos que no, que el Constituyente de 1917, que heredó la tradición de respeto del veto, no quiso incluir en el inciso J del artículo 72 constitucional al Presupuesto dentro de los temas que no se vetan.

La tradición de veto en la historia de nuestro diseño constitucional es absolutamente permanente, desde la Constitución de 1824, desde la Constitución centralista de 1836, desde

la Constitución que preveía el unicameralismo de 1857 y aún más, desde la Constitución del 17, con un bicameralismo con excepciones, el veto no se tocó en favor del Presidente de la República.

Compañeras diputadas, compañeros diputados: El gasto se puede decidir en un acto administrativo efectivamente; es el caso que puede ocuparnos en este debate, es el caso del decreto para el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no debemos olvidar, compañeros diputados, que el gasto también se puede decidir en un acto legislativo, no sólo en un acto administrativo, tal y como lo establece el artículo 75 y el artículo 126 de nuestra Carta Magna.

...
El Ejecutivo, el Presidente Fox al hacer uso de la atribución, de generar observaciones al Presupuesto, de vetar el Presupuesto, no invade, señores diputados, no anula, señores diputados, no priva ni amputa la facultad que tiene el Congreso o la Cámara en específico, en su artículo 74 fracción IV para modificar o aprobar o examinar o discutir el gasto de la Federación.

El veto es un ensanchamiento a la discusión; las observaciones sólo son un proceso de engrandecimiento de la discusión para asignar el gasto. ...".

Argumentación del Dip. Juan Francisco Molinar Horcasitas :

"Refiere el artículo 141 del Reglamento Interior y hace bien, pero no refiere el 144 que también le obliga y que a la letra dice: "Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a) del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueran aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141".

No solamente los hechos históricos, no solamente la voluntad del constituyente que es hoy conocida gracias a los estudios de académicos que han trabajado laboriosamente los archivos del constituyente, como Ignacio Marbán -por cierto- que no puede ser sospechoso de ser amigo de la causa de mi partido sino que es amigo de la causa del partido de la izquierda que hoy traiciona sus principios, ha demostrado con toda precisión que la voluntad del constituyente de '17 no era reducir la atribución del veto del presidente sino fortalecerla.

El verdadero cambio que se introduce entre '17 y '57, es establecer la regla de dos tercios en lugar de la regla de mayoría simple para que esta Cámara de Diputados, el Senado o el Congreso en su caso, reviertan una devolución con observaciones del Presidente de la República.

...
Todos los presidentes que no tenían en su momento un partido mayoritario en la Cámara de Diputados, devolvieron en alguna ocasión un Presupuesto de Egresos con observaciones. La razón es obvia: así lo quiere la Constitución; así lo quiere el correcto proceso de formación que las leyes que el artículo 72 establece.

La pésima lectura que del proemio de dicho artículo han hecho aquí, es el único argumento sobre el cual se aferran desesperadamente, olvidando lo que los hechos, la historia y la correcta lectura del dispositivo señalan."

Pregunta:

El diputado Jaime Moreno Garavilla (Desde la curul): Muchas gracias, señor presidente.

"Yo quisiera, en principio, hacer un respetuosísimo llamado para que le demos un nivel de altura a este debate. Me parece que enviar flamígeros adjetivos surgidos de la pasión vehemente en nada contribuye.

¿Señor presidente, me permitiría, por su conducto, hacerle 3 preguntas concretas?"

El diputado Jaime Moreno Garavilla (Desde la curul):

"Señor diputado, cuando invoca usted el trámite que da la mesa directiva aludiendo al artículo 144 del Reglamento, ¿está usted convencido de que este trámite es para los efectos de la promulgación del decreto, que es facultad exclusiva de una de las cámaras y que hay que interpretar este precepto sistemáticamente con el inciso a) del 72 constitucional? Primera pregunta.

Segunda pregunta. ¿Le parece digno de un jurista —por supuesto usted es un distinguidísimo profesional no del ámbito del derecho, y eso se explica—pero debiera decirle, le parece, para una sana lógica el traer hechos políticos para tratar de sustituir precisiones de normas jurídicas constitucionales que son inobjectables por su claridad y nitidez?"

Respuesta:

El diputado Juan Molinar Horcasitas:

"Muchísimas gracias, señor presidente. Contestaré las 3 preguntas que me ha hecho mi colega diputado, que por cierto contribuye siempre a que el debate en esta Cámara de Diputados sea un debate de altura.

La primera de ellas. El artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos regula justamente la manera en la cual se debe dar el trámite a los instrumentos, a los documentos que el Ejecutivo regresa a esta Cámara por esa vía y que tienen posteriormente desde luego, el Ejecutivo, la obligación, una atribución, obligación de promulgar si una vez que el plazo que la Constitución señala ha sido vencido, se ha agotado y no devuelve con observaciones el proyecto de ley o decreto promulgado o aprobado por alguna de las cámaras o por el Congreso de la Unión.

Ese es el texto que una y otra vez aparece señalado en la Constitución, en donde por cierto no va a poder usted encontrarme un lugar en donde se defina la ley como una resolución de ambas cámaras y el decreto como un acto o resolución de una sola Cámara.

Y sí encuentra usted en la Constitución, definiciones específicas en las cuales señala que el Congreso emite decretos. De manera que cuando menos la Constitución eliminar una de las dos partes de la premisa en la cual usted se sostiene para decir que el Ejecutivo no tiene atribuciones para devolver.

De manera que sí sostengo que es el artículo 144, en relación al 141 como se vinculan en el mismo Reglamento Interior el que debe regir el proceso de devolución una vez que esta Cámara de Diputados haya atendido la devolución con observaciones del Presidente de la República y no como se pretende hacer ahora cuando le quiere amputar una atribución que la Constitución tiene y que se ha ejercido siempre en este país sin que sea causa de conflicto".

Argumentación del Dip. Juan de Dios Castro Lozano:

"Voy a entrar y no voy a rehuir mi estimado Doctor Gumeno una pregunta que me llamó la atención desde la Presidencia. ¿Serán suficientes los antecedentes históricos para borrar una disposición clarísima de la Constitución, como es la primera parte del Artículo 72 de la Constitución?

Vamos a contestar los interrogantes. Ha estado tradicionalmente facultado el Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos pero algo más importante, lo está a partir de la reforma reciente que permite a esta Cámara una palabrita, modificarlo en su caso y si es así, si esto es así, señores legisladores, si podemos modificar en su caso el presupuesto, como se dijo, con esta modificación de la palabra, la palabra modificación del Artículo 74, puede la Cámara de Diputados actuar, anches capilla (?) a modificar el

proyecto de presupuesto libre, arbitrariamente, restructurándolo totalmente que le presenta el Ejecutivo federal.

Y por último, que es el tema, modificado por esta Cámara, como lo fue el proyecto original, tendremos una, al menos en este tema, congresocracia o camarocracia, de tal manera que el proyecto original adquiere carácter definitivo e inapelable.

Vamos a ver, doctor, me agrada conversar con el doctor Moreno, porque él y yo tenemos una coincidencia, nos encanta, nos encanta el Derecho, nos encanta el Derecho, **el Artículo 72 que es el argumento de esta mayoría eventualmente opositora**, es el argumento de un queridísimo constitucionalista que yo admiro, cuya voz se escuchó en esta Cámara en un Colegio Electoral, Manuel Herrera y Laso; y de otro constitucionalista, libro de texto en las escuelas de Derecho Constitucional, de Tena; y uno nuevo, que nos dice que no hacemos honra Manuel Herrera y Laso que fue de nuestros primeros panistas, ejemplo de conocimiento de Derecho Constitucional, y miran a decir, porque sé que muchos diputados si se interesaron en este tema y han leído mucho todos los antecedentes.

¿Qué le irá a contestar el diputado Castro a Tena, a Herrera y Laso, a Eliuzur, a Diego Valadés, que me llegó a ganar, y me siento satisfecho, debates jurídicos en esta Cámara? Pues, señores, doctor, le voy a contestar a Tena, ¿saben con qué?, que dice cómo debemos interpretar una norma, cuando está oscura.

¿Qué quiso el Constituyente? Si, los antecedentes históricos, pero los diputados que así jamás discutieron la facultad del presidente, no sabían interpretar el Artículo 72 Constitucional.
..."

Pregunta:

El diputado Miguel Angel Yunes Linares (desde la curul):

"Diputado Castro, en relación a los referentes históricos y atendiendo a su experiencia como Presidente de la Cámara y como parlamentario, yo le preguntaría si estos precedentes históricos forman parte de la práctica parlamentaria y por tanto son norma de cumplimiento obligatorio en esta Cámara. Gracias".

Respuesta:

El diputado Juan de Dios Castro Lozano:

"Voy a contestar su pregunta, diputado Yunes y me hace anticiparme al argumento que estaba a punto de dar.

Es que **los precedentes históricos no fueron ciegos. Podría alegarse que la práctica parlamentaria no puede estar por encima de la Constitución ni puede estar por encima de la ley, porque la costumbre en nuestro derecho mexicano, no deroga la ley, pero no** contesto su pregunta con lo siguiente:

Cuál es el tema a debate, por qué mis estimados compañeros de **la mayoría opositora que citan la doctrina** y por cierto con muy buenos estudios y análisis de derecho constitucional, **dicen ellos que la primera parte del artículo 72 se refiere a un procedimiento de carácter legislativo bicameral**, que por lo tanto el veto solamente puede referirse a decisiones tomadas por ambas Cámaras. Y ya sé que me van a contestar, **porque nosotros decimos y el inciso J, el inciso J del artículo 72, me van a decir lo que dice Tena:**

Tena dice lo siguiente: "Algunos...", y entre éstos algunos me cuento yo, aunque me llamen ignorante, como algún diputado nos llamó a los que discrepáramos de su punto de vista. Yo no me atrevería jamás a llamar ignorante a un diputado que sustente en materia jurídica un punto de vista distinto al que yo sustenté en materia de derecho. Puedo, vaya, a veces discrepar con la verdad legal que dice la Corte, como decían muchos jurista: "La Corte me vence, pero no me

convence" y la Corte frecuentemente cambia su jurisprudencia en sentido distinto a aquella en que la pronunció. Eso para la alusión señor diputado, pero insisto, Tena dice:

"Algunos piensan que el artículo 72 inciso J, que establece las excepciones, decisiones, resoluciones de una sola de las Cámaras a las que el Ejecutivo no puede hacer observaciones -dice Tena- piensan que interpretado a contrario sensu..." como el Presupuesto no está en esas excepciones, el Presupuesto sí puede ser vetado, y por lo tanto esa interpretación simplista de esas gentes, es errónea.

Segundo. Herrera y Laso, tocando el mismo tema de Tena -y estoy fortaleciendo con estos argumentos la postura de la mayoría opositora- dice: "Es que el inciso J del 72 es un error", es innecesario, se coló porque era absurdo y necesario decirlo, porque son decisiones unicamerales y el primer párrafo, el 72, nos dice, en relación con los demás incisos, que el veto solamente procede contra decisiones bicamerales, de tal manera que el inciso J) es inútil en la Constitución de 1917.

Y ahora doy mi argumento, y créanme, se los digo que estoy contento y estoy contento porque para mí, hace meses se me presentaba. (voz en el salón de sesiones: ¡Tiempo!) -voy a terminar de contestar- se me presentaba un problema, yo estaba dudoso, estaba dudoso de si se podía o no se podía vetar el presupuesto, pero en este momento estoy absolutamente convencido de que sí se puede vetar y podrán acusarme de todo, pero estoy transmitiendo mi consentimiento aunque buena parte de ustedes discrepen de la interpretación que yo doy.

¿Y a dónde acudí? Acudí al Diario de los Debates, y acudí a la discusión del artículo 72 y entonces ví que el inciso J) fue una pequeña adición que se agregó, doctor, y es una joya.

El inciso j) venía no con todas las excepciones que contiene, le faltaba una, ¿saben cuál? La convocatoria a sesiones de la Comisión Permanente y entonces el ciudadano Secretario dice: "La adición al inciso j) del artículo 72 dice:

"Adición al inciso j).- Tampoco podrá hacerlas -se refiere a las observaciones- al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente en el caso del artículo 84".

Y me dirán: Bueno ¡y eso qué indica! ¡Ah! Veamos que dice la discusión del inciso j), y dice el señor diputado Medina, miembro de la Comisión: "**el artículo 84 autoriza a la Comisión Permanente a convocar a elecciones inmediatamente que falte el Presidente de la República y la adición al inciso j) del artículo 72 que proponemos** -¡ojo!, señores legisladores- **tiene por objeto evitar que el Presidente haga observaciones al decreto de la Comisión, convocando a sesiones porque de esa manera podría impedir la convocatoria del Congreso**".

Ergo, no es inútil, no es inútil el inciso j); no fue un error del Constituyente del 17 y me dirán: "bueno, pero debe interpretarse". No, señores, **la interpretación en materia constitucional es, señores legisladores, estricta** e hizo una pregunta el diputado Molinar que no se contestó aquí por los que han intervenido: "Y si cometemos barrabasadas en el presupuesto, cómo se van a corregir, ¿cómo?".

Ustedes dicen que con la palabrita: "modificación", que se agregó al 74, "anchés capilla" y el Congreso ya puede hacer lo que quiera. Bueno, **el veto impide la pasión de los legisladores**, imagínense que apasionados, una mayoría opositores o una unanimidad **si nos participan de su pasión, decide que la Secretaría de la Reforma Agraria o la Secretaría de la Función Pública son inútiles y en lugar de reformar la Ley de Secretarías de Estado, vamos en el presupuesto a quitarles la totalidad de las partidas**. Si se acepta que la Cámara es arbitraria en su modificación y tiene el derecho, vayámonos al absurdo y entonces estarían alterando el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Continuación de la postura del diputado Juan de Dios Castro Lozano: "...

La doctrina francesa y en muchos países, el presupuesto y la Ley de Ingresos van vinculados. Si ustedes no aceptan el veto, tendrán que aceptar un absurdo, que el Presidente si puede vetar la Ley de Ingresos, que es bicameral, pero que no puede vetar el Presupuesto de Egresos y si esto es así, y veta la Ley de Ingresos y disminuye las partidas, el presupuesto ya no coincide con la Ley de Ingresos.

Argumentación del Dip. Miguel Angel Yunes Lineares:

"El artículo 72 de la Constitución no señala, como erróneamente lo afirma la mesa directiva en su dictamen, que sólo pueden hacerse observaciones a los proyectos de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras sino que por el contrario, señala como excepción que los proyectos de leyes o decretos se discutan en ambas Cámaras, estableciéndose como primera hipótesis que su resolución sea exclusiva de alguna de las Cámaras.

El artículo remite a observar, como lo dijo el diputado Molinar, el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones, pero nunca indica que el Ejecutivo sólo pueda hacer observaciones a decretos que se discutan en ambas Cámaras.

El reglamento dispone exactamente lo contrario. Lo contrario de lo que afirma el dictamen al señalar que los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a) del artículo 72 de la Constitución, va sea luego de que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

El inciso a), consagra entonces la facultad del Ejecutivo de formular observaciones y a eso se refiere precisamente el artículo 144.

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, la única facultad exclusiva de carácter legislativo de esta Cámara, es la establecida en la fracción IV, es decir: aprobar el presupuesto de egresos.

Es errónea también la afirmación de la Mesa Directiva en el sentido de que del referido artículo 74 fracción IV se desprende -así lo dice- que en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la facultad del titular del Poder Ejecutivo se restringe a la presentación de la iniciativa.

Esa afirmación no encuentra apoyo en ningún razonamiento, ni procedimiento o método de interpretación, a no ser el ya usual en esta Cámara, de "así dice porque lo digo yo, aunque la ley diga lo contrario". Simplemente se utiliza el término desprender seguramente en su acepción de desgajar, porque sólo violentando el sentido de la norma se puede llegar a tal conclusión.

El dictamen a discusión, nos plantea entonces una interpretación modificativa de la Constitución contraria a su sentido verdadero. Cualquier interpretación basada en los métodos tradicionales, gramatical, lógico, histórico, teleológico o empírico, nos llevaría a la conclusión contraria".

Pregunta:

El diputado Pablo Alejo López Núñez:

"Si nos puede explicar si hay algún otro método de interpretación de la Constitución, además de los que ya ha mencionado el orador, diputado Miguel Angel Yunes".

Respuesta:

El diputado Miguel Angel Yunes Linares:

"En efecto, además de los métodos tradicionales, hay principios de interpretación constitucional a los que estamos obligados todos, pero en particular los legisladores.

Aquí han sido citados ya algunos de estos principios. Los citó el diputado Moreno Garavilla. Yo me referiría en particular a tres: Al principio de unidad en la Constitución. No podemos analizar la Constitución sólo a partir de los artículos 72 y 74, olvidando que los artículos 25 y 26 de la Constitución son los que realmente dan la base para que el Ejecutivo presente a esta Cámara el Plan Nacional de Desarrollo, y a partir de este Plan, los presupuestos anuales de egresos.

Luego entonces es necesario analizar la Constitución como unidad, en su conjunto; partir de la base de que esta Cámara tiene la posibilidad cada seis años, de analizar el Plan Nacional de Desarrollo y que a la luz de este Plan y del os planes sectoriales, es como se debe presupuestar, no a la luz de ocurrencias, no a la luz de planteamientos sin sustento.

Continuación de la postura del diputado Miguel Angel Yunes Linares:

Decía que otro principio constitucional, otro principio de interpretación constitucional que no podemos olvidar es el principio de coherencia. Es absurdo que la Constitución dé, por una parte, al Ejecutivo la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de presupuesto de egresos, y no sólo eso, también la facultad de promulgar y publicar el presupuesto de egresos y, por la otra, se le niegue al presidente la posibilidad de observar el presupuesto de egresos.

Una tesis y un principio de interpretación constitucional más es el de funcionalidad, es decir, cada órgano del Estado tiene una función, tiene una tarea y es mentira, como se ha venido a decir a esta tribuna, que la función sustantiva de la Cámara de Diputados sea conducir las cuestiones presupuestales y la política económica.

..."

Pregunta:

El diputado Jaime Moreno Garavilla (Desde la curul)...

"¿Le parece a usted incorrecto que la Mesa Directiva haya dado una interpretación de supremacía a la Constitución en arreglo a los ordenamientos que he invocado de la Ley Orgánica?"

El diputado Miguel Angel Yunes Linares (En tribuna): "...

Le decía, hay algo que probablemente no se ha analizado a fondo. El dictamen que estamos debatiendo, señala en su considerando primero que el Presidente de la República sólo puede formular observaciones a las resoluciones que se procesen en ambas Cámaras. Y resulta que el artículo 72, en absoluto señala lo que ese primer considerando del dictamen postula.

El artículo 72, precisa una muy clara distinción de aquellos proyectos de ley o decreto que se procesan en ambas Cámaras e incluso yo señalo que lo hace como excepción. En primer lugar se refiere a los proyectos de ley o decreto que sean facultad exclusiva de una de las cámaras, y es el propio artículo el que nos remite al reglamento de debates, un reglamento que en ese momento toma una dimensión constitucional, un reglamento autónomo, un reglamento que contenía una disposición similar desde el de 1897 y que se repite en 1934, disposición a la que hemos hecho referencia y que insisto, probablemente no hemos sido lo suficientemente claros.

El artículo 144 del Reglamento, se incluye dentro de capítulo denominado "de la revisión de los proyectos de ley", y se establece una normatividad específica para la revisión de los proyectos de ley hasta concluir en el artículo 144 con una norma que no da lugar a ninguna duda. Esta norma señala que los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del artículo A del artículo 72 de la Constitución, es decir, el Reglamento toma la remisión constitucional y la vacía en el 144, ya sea luego de que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

Pero hay dos normas más que están en el capítulo siguiente denominado De la Fórmula para la Expedición de las Leyes. El artículo 165, donde se señala que si la ley hubiera sido votada por ambas Cámaras los Presidentes de las dos Cámaras la firmarán. Y el 166 que alumbra todavía más esta reflexión, dice textualmente: "Cuando la Ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara la firmarán el Presidente y dos Secretarios de esta Cámara". Exactamente esto fue lo que sucedió con el Presupuesto de Egresos, lo firman el Presidente y los dos Secretarios de esta Cámara porque se trata del ejercicio de facultades exclusivas.

Hay pues en el análisis que hace la Mesa Directiva, en el dictamen que somete a nuestra consideración, un error de fondo: el analizar de manera aislada el artículo 72 y precisamente no reconocer supremacía a esta disposición constitucional".

Pregunta:

El diputado Jaime Moreno Garavilla (Desde su curul):

"... Desde luego, discrepando respetuosamente de esta última aseveración y de otra anterior del diputado Yunes, no es que se haya dado una interpretación incorrecta al artículo 72 constitucional, es que ubi lex non distinguit non distinguere debemus. Estará usted de acuerdo, donde la ley no distingue no debemos distinguir.

En el 72 constitucional no se hace referencia a que el Presidente de la República tenga facultad para observar una resolución in genere en especie nos referimos a un decreto o incluso a una ley, siempre que fuere facultad exclusiva de una Cámara.

Cualquier otra interpretación, diputado Yunes, yo lo invito a que usted se coloque en su acostumbrada sin ieresis, es decir en su rectitud de pensamiento, es una interpretación torcida; torcida necesariamente. ¿Le parece a usted, diputado Yunes, que la mesa directiva al interpretar el 144, el 141, el 165, el 166 que usted alude, no tomó en cuenta que la interpretación sistemática de estos cuatro preceptos conllevan, como usted muy bien lo sabe, a cerciorarse de que el Presidente de la República promulgue las resoluciones de la Cámara, si es que es una resolución exclusiva?. Y eso lo sabe usted muy bien porque usted..."

Respuesta:

El diputado Miguel Angel Yunes Linares: ...

"Diputado Moreno: La Mesa Directiva no pudo hacer la interpretación de los artículos a los que usted hace referencia porque ni siquiera entró a su análisis, mucho menos los pudo interpretar de manera ordenada y sistemática. Si usted analiza el dictamen que somete a nuestra consideración la Mesa Directiva, en ninguno de sus artículos se hace referencia, en ninguno de sus considerandos, perdón, se hace referencia a los artículos 144, 165 y 166 del Reglamento, es decir, la Mesa Directiva no hizo una interpretación sistemática del texto constitucional.

Yo no tengo ninguna duda de lo que usted afirma en cuanto a la primera parte del artículo 72, pero la referencia es el artículo 72 en su integridad, no en su primer párrafo y si analizamos la fracción, el inciso a), el inciso c) y los vemos a la luz de la disposición constitucional y de las normas reglamentarias, evidentemente la Mesa Directiva tendría que

habernos planteado un dictamen en un sentido distinto, es decir, un dictamen aceptando que el Presidente de la República puede formular observaciones.

...".

Continuación de la postura del diputado Miguel Angel Yunes Linares:

"Por otra parte, esta Cámara, que reconoce como precedentes válidos resoluciones del Poder Judicial, aun cuando no constituyen jurisprudencia, como fue el caso reciente del desafuero de un legislador con licencia, se niega a respetar precedentes exactamente aplicables al caso que analizamos.

A mi juicio, el más importante deriva del debate surgido en 1919 entre el Presidente Carranza y la Cámara de Diputados, por las observaciones que el Ejecutivo formulara al Presupuesto de Egresos de ese año fuera del plazo de 10 días establecido por la Constitución.

El precedente tiene un valor adicional, no sólo porque el actor central es Venustiano Carranza, sino también porque quien presidía en ese momento la Comisión de Puntos Constitucionales en esta Cámara, era el diputado Enrique Suárez, quien había sido previamente constituyente por Chiapas, además Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario de Gobernación, encargado del despacho y vínculo entre Ejecutivo y Legislativo, había sido también diputado constituyente; ambos habían sido actores en la concepción misma de las normas constitucionales que regulan el proceso de aprobación del Presupuesto.

En el dictamen de dicha comisión presidida por Suárez, se especificó que el Ejecutivo no tiene la facultad de veto, entendida como negar su sanción a las leyes para no promulgarlas, para impedir que se cumplan. Pero también se dijo que el artículo 72 del Código Supremo faculta al Ejecutivo para hacer observaciones dentro del plazo improrrogable a las leyes que para su promulgación le envíe el Congreso o alguna de las Cámaras en los asuntos de su resorte; dentro de éstas, la Cámara de Diputados obviamente incluía el Presupuesto. Esa sí es una interpretación auténtica la de quienes fueron Diputados Constituyentes y después como Diputados de una Legislatura asumieron la interpretación.

La posibilidad de formular observaciones sin un sentido lógico, el presupuesto es el principal instrumento del Ejecutivo, votar en contra de que se admitan para su análisis es realmente votar en contra de escuchar razones. Se quiere partir de la base de que esta Cámara tiene el derecho de modificar sin límites y que el Ejecutivo no puede formular ninguna observación al respecto, esa facultad de modificar ha llevado al Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI al extremo de preguntarse -- -cito si puede o no la Cámara transformar al punto de dictar un nuevo presupuesto, las iniciativas en materia económica del Ejecutivo, basándose, según él, en una nueva ingeniería constitucional que seguramente estará a cargo de expertos en demolición y no de constructores de instituciones.

...".

Argumentación del Dip. Emilio Zebadúa González:

" La facultad constitucional del Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, se deriva de una interpretación integral, sistemática y funcional del procedimiento de iniciativa y formación de las leyes que se encuentran en la Constitución, principalmente en los artículos 72 y 74.

Por una parte, el argumento en contra del reconocimiento en la Constitución de dicha facultad presidencial que se ha esgrimido, es bastante simple y se reduce o se ha reducido a señalar que el artículo 72, en donde se detalla dicho procedimiento para aprobar y en su caso observarse -esto es véase el inciso C) del artículo 72- una ley o un decreto, hace alusión expresa y constante a los casos de intervención de ambas Cámaras y no a los casos en que interviene de manera exclusiva una sola de ellas, que es el caso, obviamente, en la aprobación por la de Diputados, del decreto de presupuesto.

Y se dice en esta interpretación que como no se establece en dicha disposición un procedimiento diferenciado para hacer observaciones en los casos de las facultades exclusivas de una sola Cámara, se desprendería entonces, que no se aplica entonces al caso del presupuesto y al hecho de que en el inciso J) del mismo artículo 72 se enuncien las excepciones a la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones y de que ahí no se incluya o prohíba al decreto de presupuesto se le resta importancia, a pesar de que como sabemos, es un principio de derecho que las normas de excepción tienen una interpretación estricta.

Una lectura integral y sistemática, pues, del procedimiento establecido en el artículo 72 y en particular resaltando el inciso C), muestra que no estando contenido en las excepciones establecidas en el inciso J), no existe razón o argumento que impida que el decreto de presupuesto, como cualquier otro decreto o ley sea revisado, modificado en su caso y aprobado por la Cámara de Diputados a partir del proyecto original del Ejecutivo y que después, como lo señala dicha disposición, el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, sea devuelto con sus observaciones a la Cámara.

...
En el desarrollo que sufrió el procedimiento hasta llegar a la actual redacción primero en el texto del artículo 72 de la Constitución del 17 y después con motivo de la reciente reforma a la letra actual del artículo 74 fracción IV, lo que cambió fue la determinación del Constituyente de otorgarle la exclusividad de la aprobación y modificación del proyecto de Presupuesto, a la Cámara de Diputados, excluyendo al Senado, no al Ejecutivo.

Habría que añadir que la Constitución reconoce explícitamente la facultad exclusiva del presidente de presentar la iniciativa de decreto del Presupuesto. Y aquí uno habría que considerar que el que puede lo más puede lo menos, siempre y cuando obviamente no haya, como no lo hay, una prohibición expresa al respecto, si el presidente puede y debe, presentar el proyecto general del presupuesto, tiene entonces el derecho a hacer observaciones al decreto aprobado.

La Cámara de Diputados como lo establece el propio procedimiento del artículo 72, si no está de acuerdo, como podríamos no estarlo, con dichas observaciones, mantiene su facultad definitiva con las dos terceras partes del número total de votos, de rechazarlas.

Bajo esta interpretación se respeta en mi opinión, la división de poderes, la facultad de iniciar y participar en la aprobación del presupuesto por parte del Ejecutivo. La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar, modificar y aprobar el decreto de presupuesto".

Pregunta:

El diputado Arturo Nahle García (desde la curul): "Diputado Zebadúa, si no mal entiendo, lo que usted ha expresado en la tribuna, señala que el que puede lo más, puede lo menos. O sea, que si el Presidente de la República, puede vetar decretos que han pasado por ambas Cámaras, con mayor razón puede vetar decretos que sólo han pasado por una de ellas, como es el caso del Presupuesto.

Por otro lado, usted fundamenta su opinión en el hecho de que las excepciones contenidas en el inciso j) del artículo 72, no está ahí relacionado el Presupuesto de Egresos. De tal suerte que si no está expresamente el Presupuesto de Egresos relacionado en este inciso como invetable; esto significa que sí se puede vetar.

Yo en ese tenor le preguntaría con todo respeto diputado Zebadúa, ¿cuál es entonces su interpretación a la fracción XX del artículo 89 constitucional?. El artículo 89 dice: "... las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: ..."

Y la fracción XX dice: "... y las demás que le confiere expresamente esta Constitución ..."
Y la facultad de vetar el presupuesto o un decreto que sólo haya pasado por una de las Cámaras, no está expresamente facultado para el presidente en la Constitución,

Respuesta:

El diputado Emilio Zebadúa:

"El diputado Nahle toca quizás el nervio central del argumento que han esgrimido quienes se oponen a la facultad del presidente de hacer observaciones, refugiándose en el mecanismo más simplista de interpretación de la ley, cuando señalan o creen señalar que, expresamente significa leer en la letra de la Constitución o de la ley tal cual una facultad.

Ellos quisieran encontrar en la Constitución, una disposición expresa que dijera más o menos así: "El Presidente de la República, Vicente Fox, tiene la facultad de presentar observaciones al decreto de presupuesto de Egresos de la Federación para entonces decir que, jah, bueno!, así expresamente establecido si tendríamos que aceptar nosotros las observaciones del presidente".

Pues no. Hay distintas formas de expresamente aludir a una facultad –en este caso al Presidente de la República- y el artículo 72 establece expresamente la facultad del Presidente de hacer observaciones a leyes y decretos.

Si no se refiere específicamente al decreto de Presupuesto de Egresos, es porque éste está subsumido dentro de la regla general. La regla general no va a ser desarrollada en el artículo 72, a reserva de que ustedes esa sea la reforma constitucional que vayan a proponer al caso concreto del Presupuesto de Egresos.

Entonces mi interpretación, insisto, es que habiendo una regla general que permite que el Ejecutivo haga observaciones a leyes y decretos tal y como está establecido en el artículo 72, es facultad también expresa y exclusiva de la Cámara de Diputados aceptarlas o rechazarlas una vez que hayan sido turnadas a comisión, hayan sido dictaminadas, hayan sido analizadas, deliberadas y entonces votadas".

Pregunta:

El diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla (desde su curul): "... Diputado Zebadúa, es usted un estudioso del derecho público. ¿Podría ilustrarnos, con su concepción, respecto de la diferencia de lo que es una facultad expresa de una implícita y de una tácita? Muchas gracias por su respuesta".

El diputado Emilio Zebadúa González: "Muchas gracias. Bueno, el diputado Moreno Garavilla me da la oportunidad de reiterar lo ya señalado e insistir que una facultad expresa no necesariamente significa que es enunciada con todas las letras del abecedario.

Hay una facultad expresa, no implícita, no tácita, expresa en el artículo 72 que le confiere al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones a leyes y decretos.

Más expreso que eso, no puede haber. Si a eso además añadimos que el inciso j) del propio artículo 72 establece las excepciones a esa facultad expresa, queda perfectamente de manera integral y sistemática, la interpretación que he venido sosteniendo".

Posturas en contra del Veto Presupuestal:

Argumentación del Dip. Miguel Moreno Garavilla:

"En primera instancia conviene recordar que partimos del reconocimiento de que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, tal como lo preconiza el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

Por su parte el artículo 41 nos recuerda que el pueblo ejerce su soberanía, super omnia, lo que está por encima de todo, a través de los poderes de la Unión y cuáles son esos poderes, los mal llamados "Tres Poderes", que mejor debieran llamarse: "órganos primarios de gobierno del Estado Mexicano, el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo".

...

El artículo 89 a través de sus 20 fracciones, asigna un catálogo de facultades y de obligaciones al Presidente de la República; el artículo 73 asigna un catálogo de facultades al Congreso de la Unión; el 74, de facultades exclusivas a una de sus Cámaras, que es la de Diputados; el 76, facultades exclusivas a la otra de sus Cámaras, que es la de Senadores. Así se distribuye en la Constitución las facultades a esos tres órganos de gobierno. Gracias a ello se establece un sistema de pesos y contrapesos, de frenos entre sí, que salvaguardan esos supremos valores a los que ya he hecho referencia y entre los cuales descuella fundamentalmente el de la libertad de todas y todos los mexicanos.

Se corrobora todo ello de la simple lectura del primer párrafo del artículo 16 constitucional, que como se sabe, establece la piedra angular del edificio jurídico de México y que implica la garantía de legalidad.

Ninguna autoridad puede realizar o emitir un acto que no le esté expresamente permitido por la norma; debe estar fundado, amén de motivado y debe ser una autoridad competente la que emita el acto por escrito, para darle consistencia a la causa legal del procedimiento "mutatis" "mutandis", es lo que reza el párrafo primero del artículo 16 de nuestra Carta Magna. De su actual redacción se deduce que solamente una autoridad competente puede emitir este tipo de actos de autoridad.

Pues bien, debemos recordar desde aquí que nuestra Constitución, la ley que está por encima de todas las leyes en su artículo 74 fracción IV, le da a esta Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar, analizar, examinar, en su caso modificar y aprobar, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Presidente; y no es ocioso que la Constitución asigne a esta Cámara esa facultad exclusiva, somos los representantes de la Nación integrada por los miembros del pueblo que aportan sus recursos, de acuerdo a la obligación constitucional del 31 fracción IV, para que se sostenga el Estado Mexicano.

Sucedo que el Presidente hizo llegar en tiempo y forma a esta Cámara tanto la iniciativa de Ley de Ingresos, como el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación; la primera, por ser una ley, se discutió, se aprobó y se envió al Senado para continuar el proceso legislativo a la otra Cámara; el proyecto de presupuesto se analizó, se revisó, se modificó y se aprobó por esta Cámara con el concurso valioso, por primera ocasión, de las comisiones que la integran en la sesión del 15 de noviembre pasado. El 22 de noviembre se remitió al Ejecutivo para que cumpliera con su obligación constitucional de promulgar ese decreto, es decir, de publicarlo; no es una facultad que quede al libre albedrío del Presidente, es una obligación. En vez de hacerlo le hizo observaciones; lo devuelve a la Cámara, pero esto constitucionalmente es imposible, debido a que el artículo 72 constitucional no permite observaciones al ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara traducido en la emisión de un decreto como el del que nos ocupa."

Argumentación del Dip. Oscar González Yáñez:

"Si la Cámara de Diputados permitiese que transiten las observaciones del Presidente Fox, estaríamos admitiendo el veto y eso sería pisotear la Constitución.

El Presidente fundamenta en el artículo 72-C de la Constitución, su facultad para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados. Dicho precepto no es aplicable, porque se refiere a un supuesto de intervención de ambas Cámaras.

Si el Presidente no quiso o no supo invocar el inciso j) del artículo 72, el problema es de ignorancia o no lo quiso hacer.

Lo que debe hacer el Ejecutivo Federal es cumplir con el artículo 89 constitucional, fracción I, que lo obliga a promulgar dicho decreto. La Cámara de Diputados ya cumplió con su responsabilidad constitucional, al haber aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos para la Federación 2005; cumplió con la tarea de modificar la propuesta del Ejecutivo Federal, porque así satisface a los intereses del pueblo de México.

Lo que procede ahora es devolver al Ejecutivo Federal el original del documento que suscribió en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El Constituyente Permanente facultó a esta Soberanía a modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación y cuando ningún partido político tiene mayoría en esta Cámara, recién se empieza a aplicar esta disposición constitucional.

...".

Argumentación del Dip. Pablo Gómez Álvarez:

" Primero, Quiero hacer la aclaración sobre el asunto del inciso J) y su modificación. Señor Castro, está usted equivocado, leyó mal. La modificación del inciso J) se debió a que se modificó el sistema para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuestión que requería la aprobación del Presidente. Cuando se le quita esa facultad al Presidente, muerto ya el señor Carranza, se pone la aclaración también en el inciso J) del 72. Ese es el momento y se refiere a eso, para apoyar la modificación sustancial que se está haciendo a la Constitución de que el Presidente puede no estar de acuerdo en la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso y de todas maneras tiene que obedecer dicha convocatoria.

...

La otra cuestión, no es la manera de leer el artículo 72, es la manera de leer la Constitución. La Constitución, en primer lugar, no puede conspirar contra su propia norma. Cualquier ley puede votarse este año o al año próximo o el próximo o el próximo. En la Constitución de Cádiz, para poder remontar un veto del Rey, se requerían tres votaciones sucesivas en años distintos de parte de la Corte, de las Cortes. Aquí estamos hablando del presupuesto que es anual, como lo dice la Constitución y el país no se puede quedar sin presupuesto.

...

Pero la Cámara puede combatir al Presidente, quitándole la posibilidad de ejercer sus funciones de Poder Ejecutivo, para lo cual, el Constituyente -lea usted los debates del Constituyente, señor Castro. **Puso un artículo que dice que si cualquier empleo determinado por la ley no tiene dotación presupuestal, se entenderá la hecha en el presupuesto del año anterior y con ello el mecanismo de expedición, promulgación y publicación del presupuesto, tiene su propia garantía de que la Cámara no impida el funcionamiento del gobierno y de que de todas maneras haya presupuesto, porque se trata de un mandato legal.**

Y dice la corte, dice la corte que el Presupuesto no es una ley sino materialmente un acto administrativo; cosa aceptada aquí por un orador del PAN. Si es un acto administrativo, es un acto esencialmente político; es un acto de política económica; es un acto de distribución del gasto y por lo tanto es un acto de control del poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Y los actos de control no están sujetos a las devoluciones presidenciales. ¿Podría devolverse el dictamen sobre Cuenta Pública? ¿y el presupuesto y la Cuenta? son mellizos.

...".

Argumentación del Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro:

"Tratándose de la sanción y la promulgación de la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con **el Artículo 70 tampoco tiene el presidente intervención en este proceso legislativo.**

Se trata ahora de dilucidar si la aprobación del decreto de presupuesto de egresos, entra dentro de las excepciones o no, y para **es necesario no solamente revisar lo dispuesto por**

el Artículo 72 en sus fracciones a) o b) o 72 en su fracción j) sino el contexto general de la Constitución.

Primero que nada, tenemos que toda autoridad tiene la obligación de fundamentar y motivar sus resoluciones, **es el principio de legalidad, que está consagrado en el Artículo 16 de nuestra Constitución**, es una garantía para todos los mexicanos, es una garantía para todos los ciudadanos, que las autoridades fundamenten sus resoluciones.

También lo tienen que fundamentar las autoridades, tratándose de decisiones de esta naturaleza, como la que estamos en este momento debatiendo, es decir, quienes alegan que el Ejecutivo federal, el derecho de hacer observaciones del presupuesto de egresos, tendrán que fundamentar y motivar sus resoluciones, y eso significa encontrar en la Constitución una disposición exactamente aplicable al caso de que se trata. También la Cámara de Diputados a la hora de que tengamos que emitir una resolución, tenemos que encontrar una disposición expresa.

Realmente ni para un lado ni para otro encontramos esta disposición, y qué significa cuando no hay una disposición expresa. Significa que tenemos necesidad de adquirir a los métodos de interpretación, que aquí han sido señalados ampliamente por diversos oradores. Estos métodos de interpretación son reconocidos en tesis y ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son tantos, como los que han señalados los diputados, pero sí son los suficientes para desentrañar el sentido de la norma.

La Corte ha dicho, que cuando no sea posible interpretar una disposición constitucional, bajo el mecanismo de los tradicionales métodos de interpretación, que son los que aquí se han señalado: el gramatical o literal, que tiene que ver con la letra de la norma, que no admite mayor interpretación ni mayor duda. El método sistemático que tiene que ver con la interpretación en conjunto de todas las disposiciones. Si nosotros quisiéramos acudir a este método de interpretación tendríamos que encontrar que el título en que se encuentran reguladas las facultades de la Cámara de Diputados es el de la división de poderes. Quienes quisieran inclinarse porque el Presidente tuviera observaciones, sí tiene ese derecho de hacer observaciones, seguramente encontraría aquí algunos argumentos".

Pregunta:

El diputado Miguel Angel Yunes Linares (desde la curul):

"Diputado Frías, hace algunas semanas, con motivo del debate sobre el proceso de desafuero del entonces diputado René Bejarano, usted argumentaba desde la tribuna a favor de la procedencia del desafuero, basándose en una resolución de la Corte del año de 1946. Es decir, aplicando un método de interpretación que no menciona hasta este momento en su intervención, que sería el histórico.

Respuesta:

El diputado Francisco Frías Castro: Desde luego que sí. Ahorita en mi intervención habré de referirlo con mayor precisión, diputado Yunes, porque la Corte ha señalado que en la interpretación de las normas constitucionales ante su oscuridad o dificultad de interpretarlas gramaticalmente, se puede acudir también al método histórico original e histórico progresivo. En ese contexto es en el que tenemos revisar las disposiciones que en este momento son materia del debate y para allá voy".

Pregunta:

El diputado Miguel Angel Yunes (desde su curul):

"Yo reitero mi pregunta, en el método histórico que él asumió como válido para aplicarlo en el desafuero de René Bejarano, tomando como base una resolución de otro poder, ni siquiera de la Cámara de Diputados, sino del Poder Judicial, una resolución que no obligaba y no obliga a la Cámara de Diputados, yo le pregunté, ¿si asumiendo ese método histórico de interpretación,

él acepta o no que su antecesor en la Comisión de Puntos Constitucionales en 1919, con la misma normatividad, es decir, con el 72 en los términos en que está, determinó en un dictamen que el Ejecutivo no puede vetar, de tal manera que no se publique la ley, pero sí puede formular observaciones?"

Respuesta:

El diputado Francisco Frías Castro: "...

Con mucha frecuencia se señala que la Constitución ya no es la misma y ahí va mi respuesta concreta. Que la Constitución que actualmente regula la vida política, económica y social del país, es muy diferente a la que aprobaron los Constituyentes de 1917 y si revisamos los Diarios de los Debates, todos los días aquí nos vamos a encontrar con que no es la misma, o es una Constitución cuya normatividad ha evolucionado y por eso es, que también ha evolucionado sus métodos de interpretación; por eso es que el método de interpretación histórico original ha cedido ante el método de interpretación histórico progresiva".

Argumentación del Dip. Antonio Francisco Aztázarán Gutiérrez:

"El Presidente de la República envió a esta Cámara de Diputados, con fundamento en los incisos b) y c) del artículo 72 constitucional, una serie de observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, aprobado por mayoría en esta representación popular.

Ahora bien, negarle a esta soberanía la facultad de modificar y reasignar el gasto significa querer sobreponer al Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Como su nombre lo indica, el presidente ejecuta el gasto. Pero la facultad es de la Cámara de Diputados, quien decide el cómo y a dónde se van a destinar los impuestos de los mexicanos.

Esta soberanía no pretende ir más allá de la facultad expresa de discutir y en su caso modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo. Por eso es inaceptable la argumentación del Presidente al señalar que el uso de esta facultad significa contravenir leyes federales aprobadas por el Congreso en pleno, es decir, por ambas Cámaras.

Sobre ese particular cabe recordar el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133.

En síntesis, esta representación popular sólo está haciendo uso de una facultad expresa de la Constitución.

Compañeras y compañeros diputados: Donde la ley no distingue, nosotros no debemos ni podemos distinguir. Un principio fundamental del derecho público que lo distingue del privado, es que la autoridad puede hacer solamente aquello que le está expresamente conferido por la ley.

Yo les pregunto: ¿En qué artículo constitucional se faculta expresamente al Poder Ejecutivo a vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación o bien a vetar un proyecto de ley o decreto que sea facultad exclusiva de alguna de las Cámaras?

...»

ANEXO IV

Palabras del Presidente Fox en la Presentación del Proyecto del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México

Miércoles, 11 de Junio de 2003

Discurso | México, D.F.

Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada durante la Presentación del Proyecto del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, que esta mañana encabezó en la Estación de Buenavista de esta ciudad.

Muy buenos días.

Licenciado Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno de la ciudad de México;

Lic. Arturo Montiel Rojas, Gobernador del Estado de México;

Amigas y amigos:

Asisto con gran satisfacción a la presentación del Proyecto del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta obra permitirá resolver un viejo problema de transporte de los habitantes del Distrito Federal y de la zona conurbada del Estado de México.

Las dificultades del transporte de esta región son parte de una problemática más amplia y más compleja que es propia de la zona centro de nuestro país, la más densamente poblada.

En ella habita uno de cada tres mexicanos, se genera más del 40 por ciento del Producto Interno Bruto y se realiza una muy intensa actividad comercial, industrial, académica, educativa que demanda transporte, que demanda vías de comunicaciones rápidas y efectivas.

La solución del problema del transporte de esta zona debe partir de un esfuerzo y planeación integral de toda la región centro del país. En esta dirección trabajamos como gobierno, en coordinación con los ocho estados de esta región, en un gran proyecto con una amplia visión que incluye importantes obras de infraestructura en materia de comunicaciones y transportes.

El Ferrocarril Suburbano, como parte de esa solución integral, se articula a otras obras que ya he anunciado en días pasados, como es este Anillo Metropolitano de la Zona Conurbada de la ciudad de México, que forma parte --a su vez-- del Corredor del Altiplano que unirá las autopistas México-Querétaro, México-Pachuca y México-Puebla; y que también servirá al Sistema Metropolitano de Aeropuertos.

Este proyecto, como ya lo ha explicado el Secretario Cerisola, atenderá la demanda inicial de unos 320 mil pasajeros al día y recorrerá 25 kilómetros a través

de cuatro municipios del Estado de México y tres delegaciones del Distrito Federal proporcionando un servicio rápido, seguro, de calidad y no contaminante a sus usuarios.

Entre los beneficios inmediatos que esta obra traerá a los habitantes de la zona metropolitana, sobresalen la disminución de embotellamientos vehiculares, la racionalización en el consumo de energéticos, el incremento en la comodidad del transporte y, sobre todo, el ahorro en el tiempo de traslado.

Un dato ilustra la importancia del Tren Suburbano: una persona que realiza el recorrido diario entre Cuautitlán y Buenavista, podrá ahorrarse hasta 2 horas 40 minutos por viaje redondo, lo que significa la posibilidad de una mayor convivencia familiar y también de un mayor descanso para sus usuarios. Con medidas como estas se mejora la calidad de vida de millones de habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Ferrocarril Suburbano es un proyecto rentable, es un proyecto que combina inversión privada e inversión pública. Una parte de la aportación que hará el Gobierno Federal consiste en aprovechar, cediendo los derechos de uso de vía de las cuatro vías férreas ya existentes en este trayecto, así como aprovechar este derecho de vía, que permitirá disminuir de manera considerable los costos de inversión a realizar.

El proceso de licitación para esta obra será supervisado por la sociedad como hacemos ahora en todas las licitaciones. El Capítulo Mexicano de Transparencia Internacional fungirá, como ya lo hizo en la Hidroeléctrica de El Cajón, como testigo social en este proceso, por lo que no habrá ninguna duda respecto a la claridad y transparencia del mismo.

Amigas y amigos:

El Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México responde a las necesidades de modernización de las vías de comunicación y es, al mismo tiempo, un detonador de la actividad económica de esta importante región del país.

Este Tren Suburbano tiene planeadas varias etapas más. De hecho, el estado de Jalisco ya inicia su proceso de planeación para ese Tren Bala que vendrá a conectar, al final, con la ciudad de México y con este propio Tren Suburbano.

De esta manera, esta inversión en infraestructura se suma a las que hemos venido anunciando a partir del primero de mayo con la idea de fortalecer el mercado interno, con la idea de, a través de inversiones en infraestructura, generar empleos adicionales y derrama económica de manera regional.

Así, se han puesto en marcha los proyectos de inversión en los aeropuertos de la ciudad de México, el aeropuerto de Toluca y el aeropuerto de Puebla.

Así, se pusieron en marcha ya las concesiones y licitaciones de carreteras, cuyo programa se suma a la inversión fiscal directa en carreteras y que suma arriba de 22 mil millones de pesos.

De igual manera, se están haciendo inversiones en energía como ya también lo hemos venido anunciado, casos como el de la Refinería de Minatitlán, con una inversión de mil 500 millones de dólares; la perforación de pozos para extracción de petróleo y gas natural; la construcción de plataformas marítimas; la construcción y puesta en marcha de plantas de generación de energía eléctrica, como es la que acabamos de arrancar en Tuxpan, Veracruz, con una inversión de 500 millones de dólares; o la inversión en la presa y planta generadora de energía de El Cajón, en Nayarit, con una inversión de 800 millones de dólares.

Sumamos a esto el agresivo plan de vivienda también para provocar y generar más empleos que mucho necesita el país. La inversión en vivienda este año alcanzará una cifra superior a 120 mil millones de pesos con la construcción de más de 500 mil viviendas para ese propósito.

Así, no sólo los sectores de la construcción que ya están mostrando un impacto en su crecimiento en el primer trimestre de este año, el sector de construcción creció su producto interno bruto en 6 por ciento, cuando la economía en su conjunto sólo hizo un 2.3 por ciento de crecimiento.

Pero lo más importante es que, a través de estas inversiones, la población tendrá una mejora considerable en el servicio de transporte, lo que va a contribuir a mejorar su calidad de vida.

El Convenio de Coordinación de Acciones entre los Gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y el Gobierno Federal que hoy acabamos de firmar es un ejercicio republicano, es una muestra de la convergencia de esfuerzos institucionales y es una expresión de las importantes transformaciones democráticas que vive nuestro país. Es mucho lo que se puede lograr cuando los intereses de la comunidad y del país se ponen por encima de cualquier otro interés partidario.

Los convoco a que sigamos trabajando juntos con el mismo entusiasmo y dedicación. El México del mañana que todos queremos se construye hoy, y cada día, con el esfuerzo y el trabajo intenso de todas y todos los mexicanos.

Termino felicitando a los habitantes de la ciudad de México por la puesta en marcha, el día hoy, del Distribuidor Vial San Antonio y felicito al gobierno del Distrito Federal por esa magna obra que contribuye también al mismo propósito de mejorar la calidad de vida en la ciudad de México, de mejorar la competitividad y de mejorar las oportunidades para cada uno de sus habitantes.

Muchísimas gracias, muchas felicidades y mucho éxito.

