

---

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo  
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL  
29 DE NOVIEMBRE DE 1976.

---

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS  
ESPECIALIDAD EN MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA



**“EL PRESUPUESTO DE EGRESOS COMO MECANISMO  
DE CONTROL ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN. EL  
CASO 2005.”**

## ***TRABAJO FINAL***

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO EN

ESPECIALIDAD EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA

PRESENTA

**Alejandro Badial Hernández.**

Director de la tesis:  
Doctor Ignacio Medina Núñez.

GUADALAJARA, JALISCO, OCTUBRE 2010.

## ÍNDICE.

Introducción	3
CAPÍTULO I. El Presupuesto y el Equilibrio de Poderes.	6
CAPÍTULO II. El Proceso.	12
CAPÍTULO III. Los Poderes.	18
CAPÍTULO IV. La Sentencia.	38
Conclusiones.	50
BIBLIOGRAFÍA.	52

## INTRODUCCIÓN.

Por muchos años el Ejecutivo Federal tuvo el control casi total del rumbo del gobierno, ejerciendo unilateralmente el poder público sin encontrar resistencia por parte de los demás Poderes de la Unión. Sin embargo, esto ha ido cambiando en los últimos años, ya que se vive un despertar democrático de las instituciones nacionales donde cada una de ellas va descubriendo sus facultades y limitaciones reales y el alcance de éstas.

En este sentido, es importante que el diseño institucional de una república presente mecanismos de control y equilibrio entre los poderes que la integran a efecto de lograr la representatividad que cada uno de ellos implica, sin que uno domine a los demás o se vea sujeto infundadamente a sus disposiciones.

El caso de México en muchas ocasiones no implica una reestructuración de su esquema institucional ya que generalmente ha contado con los medios y formas para lograr el desempeño de sus órganos de gobierno. Por el contrario, las potencialidades del sistema mexicano han quedado subutilizadas por muchos años ante la imposibilidad de ejercerlas dado el imperio del presidencialismo; pero ahora, el Titular del Ejecutivo ha caído del pedestal en que se le tenía y se ve obligado a pugnar, con todos los recursos legales posibles, por la defensa de sus políticas públicas.

En esta lucha por el poder, el Ejecutivo se ha encontrado con un Congreso General que, si bien institucionalmente está capacitado para hacer contrapeso a sus disposiciones, sus integrantes han denotado un grado de inmadurez política que llega a detener el avance de las propuestas o el surgimiento de otras.

La dinámica de forcejeos entre un Poder y otro ha requerido para mediar, cada vez con mayor frecuencia, la intercesión del Poder Judicial a efecto de dirimir las controversias que entre aquéllos se suscitan, lo cual nos ha llevado a

presenciar uno de las características más representativas y enriquecedoras de la democracia: las formas de control para el equilibrio de poderes.

Ahora bien, en la búsqueda de dicho equilibrio, el marco jurídico mexicano provee diversos mecanismos de pesos y contrapesos, los cuales pueden ser excitados por los órganos mismos o por la ciudadanía, entre éstos, la revisión de cuenta pública, el amparo contra leyes y el veto presidencial, por citar algunos. Sin embargo, hay uno que por su trascendencia en el desarrollo de los planes de gobierno y por la capacidad de los tres Poderes de involucrarse en su determinación, destaca; este es, la elaboración del Presupuesto de Egresos.

La relevancia que la elaboración del Presupuesto de Egresos tiene, reside en que de éste depende gran parte de la capacidad que tendrá el Poder Ejecutivo para implementar sus políticas y que, al estar sujeto a revisión del Legislativo, se vuelve en un evidente método de control de la gestión pública.

Sin embargo, la Cámara de Diputados ha ido más allá, convirtiéndolo en un verdadero instrumento de presión política, desvirtuando en ocasiones el objeto del mismo como mecanismo de control institucional; lo que ha llevado al Poder Ejecutivo a recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la búsqueda del balance, pretendiendo lograr un eficiente mecanismo de equilibrio y desempolvando preceptos legales que, si bien fueron previstos por el Constituyente, no habían sido llevados a la práctica en estas instancias.

Así pues, los hechos acaecidos en torno a este tema en el año 2005 presentan una oportunidad de hacer un análisis del marco jurídico y dogmático que revistió a este mecanismo de control institucional a la luz de la resolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sobre la Controversia Constitucional planteada por el Poder Ejecutivo contra la Cámara de Diputados.

Para alcanzar dicho objetivo se desarrollan cuatro capítulos: el primero contiene un repaso a la panorámica general en torno a lo que es el Presupuesto de Egresos de la Federación, revisando algunos conceptos básicos para abordar el tema. En el segundo capítulo se repasará el proceso

que se contemplaba para la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos, revisando algunas consideraciones históricas planteadas por diversos autores. En el tercero, se abordará definitivamente la actuación de los tres Poderes de la Unión en torno al presupuesto, considerando el desempeño concreto que tuvieron en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005; y finalmente, un cuarto capítulo donde se plasmarán de manera sucinta los principales planteamientos vertidos en la sentencia referida, para tener una concepción lineal de la misma que permita comprender mejor su evolución.

## CAPÍTULO I.

### EL PRESUPUESTO Y EL EQUILIBRIO DE PODERES.

Para abordar el tema planteado, es importante definir lo que es el equilibrio de poderes, el cual implica un diálogo entre facultades e impedimentos de los Poderes de la Unión, mismo que deberá ir acompañado del respectivo fortalecimiento de los mecanismos de control<sup>1</sup> y así poder evitar la hegemonía de uno sobre otro.

Para lograr dicho equilibrio el Congreso debe tener una participación real, ya que si no, deja manos libres al Presidente, tolerando o auspiciando un régimen autoritario y, si bien la Constitución contempla un Poder Ejecutivo fuerte, no lo contempla como ilimitado, sino que restringido por las facultades que de control tiene el Legislativo.<sup>2</sup>

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló por medio de una tesis de su Segunda Sala<sup>3</sup>:

... de la interpretación... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..., se advierte que el principio de división de poderes previsto en su artículo 49, párrafo primero, no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el Supremo Poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se consagró ese principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor

---

<sup>1</sup> R. HARO, citado por CORTÉS CAMPOS, J., RAIGOSA SOTELO, L., 2003, Las facultades de control del Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 111.

<sup>2</sup> Cf. Op. Cit. CORTÉS CAMPOS, J., RAIGOSA SOTELO, L., 2003, Las facultades de control del Senado de la República, , pp. 112-113.

<sup>3</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, División de Poderes. Interpretación sistemática de la prohibición contenida en el texto original del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo. Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a. CXXVIII/2001, tesis aislada.

Amparo en revisión 1162/96. Xocongo Mercantil, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 49/2001. Gerardo Kawas Seide. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

En [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), consultada el 03 de octubre de 2005.

jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional. En esos términos, el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía,... Además, tratándose del Poder Judicial, en los artículos 105 y 107 se confirió al órgano de mayor jerarquía dentro del mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución para emitir las resoluciones judiciales de mayor rango en el orden jurídico nacional... En complemento a ese sistema, en virtud de que no fue intención del Constituyente reservar a cada uno de los tres poderes la emisión de actos propios de sus respectivas funciones, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, por otro, se otorgó a los poderes facultades para emitir actos que materialmente no les corresponden, pero que no por ello tendrían el mismo rango que los actos formalmente legislativos o judiciales; ... En tal virtud, debe estimarse que el Constituyente de 1917 al establecer el principio de división de poderes buscó dividir el ejercicio del poder entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran a un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco y, además, atribuir a los respectivos poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, ...

Así pues, en esta dialéctica que pugna por el equilibrio, hay que señalar lo que por mecanismos de control se ha de entender. Éstos son los actos de registro, inspección, revisión, comprobación, análisis o examen que tienen como objeto un control político del Legislativo hacia el Ejecutivo con la finalidad de hacer efectiva la división del poder público del que es depositario el gobierno, evitando que quede concentrado en un solo ente soberano y promoviendo que el poder controle al poder. Esta función implica capacidad crítica, de información, de fiscalización y de debate y se erige como una de las funciones más representativas e importantes del órgano legislativo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Cf. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, 2003, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, México, pp. 295-297.

Es importante destacar aquí lo que apunta Pedroza de la Llave en el sentido de que “El ejercicio de la función de control no puede ser considerada como una causa de ingobernabilidad o parálisis gubernamental.”<sup>5</sup>; sin embargo, si bien no puede, ni debe ser considerada como tal, sí exige un grado de madurez política por parte de los actores involucrados en su ejercicio, ya que es una herramienta poderosa que se puede convertir en un verdadero obstáculo para el avance de asuntos de interés nacional.

Dentro de tales medios de control político destaca, entre los que son facultad del Titular del Ejecutivo ejercer, el veto presidencial. Éste, tiene como finalidad evitar la precipitación en el proceso legislativo, defenderse de la invasión e imposición por parte de Legislativo y aprovechar la experiencia y responsabilidad del Ejecutivo en tal proceso<sup>6</sup>. Dicha facultad la podrá ejercer sobre “...todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras...”<sup>7</sup>; acotación que suscitará la principal controversia respecto a si el veto se puede ejercer sobre el Presupuesto de Egresos o no, ya que tal es un acto exclusivo de la Cámara de Diputados<sup>8</sup>; tema que ahondaremos en capítulos sucesivos.

Definamos ahora al Presupuesto de Egresos de la Federación como el documento por medio del cual se asignan fondos federales a los programas por ejercerse en un año fiscal; el cual es elaborado por el Poder Ejecutivo y es sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados. Éste es el único medio por el que se puede determinar el monto y ejercicio del gasto público federal para un año y, al ser aprobado exclusivamente por una Cámara, tiene el nivel de decreto, sin gozar el carácter de ley, pues no cumple con el procedimiento legislativo, aspecto que como veremos más adelante, no es tan claro como parece.

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 297.

<sup>6</sup> Cf. CARPIZO, Jorge, “Veto presidencial” en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1999, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, Porrúa, 13ª edición, p. 3229.

<sup>7</sup> Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>8</sup> Vid ORRANTÍA ARELLANO, Fernando A., 2001, Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal, Porrúa, 2ª edición, México, pp. 102-113.

Tal instrumento está directamente ligado a la planeación económica del Estado pues lleva a cabo una presupuestación por programas previamente establecidos, buscando un mejor control y evaluación de su ejecución, permitiendo apreciar el grado de eficacia de los programas y los logros alcanzados, y por ende, las responsabilidades en que pudieren derivar. La aplicación del mismo, depende de cada una de las dependencias afectadas y su ejecución estará sujeta nuevamente, al escrutinio por parte del Poder Legislativo por medio de la Auditoría Superior.<sup>9</sup>

Como se desprende de lo anterior, cabe hacer la distinción entre un decreto y una ley. Mientras que una ley es de observancia general, abstracta, impersonal, permanente y dictada por una autoridad competente para legislar; el decreto es una resolución de un órgano del Estado –en este caso la Cámara de Diputados- sobre un asunto de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas, respecto a un caso particular, bajo circunstancias de tiempo, lugar, instituciones o individuos determinadas, y que requiere de cierta formalidad y publicidad a efecto de que los sujetos afectados por él sean enterados. En este sentido, señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto, a lo que Rabasa señala que “El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas”<sup>10</sup>. La trascendencia de hacer esta distinción es determinar la naturaleza jurídica del acto y por ende, la forma en que podrá ser combatido.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cf. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Presupuesto de Egresos de la Federación” en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1999, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, Porrúa, 13ª edición, pp. 2522-2523.

<sup>10</sup> RABASA, citado por AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena, “Decreto” en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1999, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II, Porrúa, 13ª edición, p. 839.

<sup>11</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 24/99, Jurisprudencia.

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. ... 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. ... 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...

Sin embargo, como veremos más adelante, el mismo órgano jurisdiccional en la sentencia relativa a la Controversia Constitucional planteada sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, se inclinará por equiparar la aprobación del mismo a un acto formalmente legislativo y, por ende, objeto de veto por parte del Presidente de la República.

Por último, hay que destacar que la división de Poderes puede acarrear diversas interpretaciones normativas entre las distintas instituciones, siendo el Poder Judicial quien puede resolver los conflictos entre los otros Poderes, contribuyendo a la búsqueda y definición del equilibrio entre ellos. Esto se da por medio de la controversia constitucional que contempla la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su inciso c) incluye las que se susciten entre el "Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su

---

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

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

En [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) consultada el 03 de octubre de 2005.

caso, la Comisión Permanente,...". En este supuesto, las controversias surgen de conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales, teniendo como objeto el preservar la norma constitucional y el orden jurídico mexicano.<sup>12</sup>

Así pues, vemos la relevancia del tema al ser el Presupuesto de Egresos un trascendental instrumento de control institucional que incita al actuar de los tres Poderes de la Unión en la búsqueda del equilibrio entre los mismos. De esta forma, para ahondar en cómo es que tal proceso se desarrolló, he de describir en los siguientes capítulos las facultades de control que ejerce el Congreso en materia presupuestal, el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos señalando la participación que los tres Poderes tienen; las controversias jurídicas que se desarrollan en torno a tal; el alcance del veto presidencial respecto a dicho acto; la trascendencia que en la gestión pública tiene el Poder Legislativo y cómo afecta el diseño de políticas; para, finalmente, hacer una revisión al caso del Presupuesto de Egresos 2005, su situación actual y el impacto que este ha tenido en la opinión pública.

---

<sup>12</sup> COSSÍO D, José Ramón, "Artículo 105. Comentario" en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1998, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II, Porrúa, 12ª edición, México, p. 1058 -1067.

## CAPÍTULO II.

### EL PROCESO.

La facultad de aprobar el presupuesto anual ha sido exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, según lo dispone fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala como una de sus atribuciones el:

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

Así, se indicaba en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen<sup>13</sup>; comprendiendo los gastos y programas del Poder Legislativo, del Judicial y del Ejecutivo, incluida la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; así como los organismos descentralizados, las empresas públicas y los fideicomisos públicos. De esta forma, el presupuesto se constituye como un documento legalmente vinculante por el cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del gobierno federal<sup>14</sup>.

La responsabilidad de elaborarlo ha recaído en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual desarrolla un catálogo de criterios para su formulación en cada dependencia y departamento. De este modo, las entidades elaboran sus anteproyectos con base en los programas respectivos y los remiten a la

---

<sup>13</sup> Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>14</sup> Cf. UGALDE, Luis Carlos, 2000, "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público", en PÉREZ, Germán, MARTÍNEZ, Antonia, Comp., 2000, La Cámara de Diputados en México, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 143.

Secretaría, la cual estará facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades cuando éstas no se los den en los plazos en que hubiere señalado.

El Presupuesto se integrará con los documentos que se refieran a la descripción de los programas que sean la base del mismo, donde señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa, su explicación y los comentarios acerca de los principales programas. También contendrá la estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal; ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal; estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso; situación de la deuda pública y de la Tesorería, tanto al fin del último ejercicio fiscal, así como estimación de la misma para el fin del ejercicio en curso y del inmediato siguiente; comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro y, en general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.<sup>15</sup>

Hay que decir que era la misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal la que contemplaba que el gasto público se basara en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formulara el Ejecutivo Federal, siendo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos los que orientarían y coordinarían la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades adscritas a ellas y que serían canalizadas a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones en este rubro, como hemos señalado, ahora desempeña la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo dispone la Ley de la Administración Pública Federal<sup>16</sup>.

Así, estos anteproyectos parten de un presupuesto y de un Programa Operativo Anual que define las metas y acciones a ser alcanzadas durante el siguiente año fiscal, al igual que las actividades a ser financiadas por el mismo.

---

<sup>15</sup> Cf. Artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>16</sup> Artículo 31, fracción XV de la Ley de la Administración Pública Federal.

En el proceso de elaboración, cada entidad envía sus sugerencias a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y esta remite al Poder Ejecutivo el primer borrador, elaborándose en el seno del mismo el presupuesto propiamente dicho, mismo que es entregado a la Cámara de Diputados antes del 8 de septiembre<sup>17</sup>, según lo señala el mismo artículo 74 constitucional:

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.

En este sentido, hay que mencionar que dicho plazo es como se materializa la obligación del Ejecutivo de presentar la propuesta; esto es, que la facultad de presentar la iniciativa no es un derecho, sino un deber, ya que a diferencia de otros países, en el marco legal mexicano no está previsto el supuesto de que alguna otra institución presente tal proyecto (como pudiere ser un consejo de ministros o el parlamento); por lo que, de no hacerlo, el Ejecutivo estaría privando al órgano de representación política de esta importante facultad, al dejar paralizado al Congreso, e incurriría en responsabilidad.<sup>18</sup>

A partir de que la Cámara de Diputados recibe el proyecto, se ha de abocar al estudio y discusión de miles de documentos, sostener audiencias con las autoridades hacendarias y desarrollar un dictamen legislativo a ser debatido en la Cámara para su votación y aprobación en la fecha referida, sin que se estableciera sanción en caso de no ser así.

---

<sup>17</sup> Como excepciones al plazo se establecen en el artículo 74 constitucional, está el caso en que el Ejecutivo Federal inicie el encargo el 1º de diciembre, como lo señala el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

<sup>18</sup> Cf. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 42.

Anteriormente, el período con el que contaba la Cámara de Diputados era menor, pues se le entregaba hasta el 30 de noviembre de cada año el proyecto y lo debía aprobar el 15 de diciembre, contrastando con el tiempo y recursos de los que disponía el Poder Ejecutivo para su elaboración. Esto llevó a una monopolización por parte de la Secretaría de Hacienda sobre la elaboración del mismo<sup>19</sup>; sin embargo, ahora la Cámara tiene la facultad real de discutir e injerir en el proyecto que finalmente será aprobado.

Para llevar a cabo el proceso de discusión, una vez que recibieran el proyecto, los diputados y líderes de los partidos empiezan a plantear los puntos positivos y negativos del mismo, llevando a cabo debates, tanto dentro de las comisiones parlamentarias, como en el pleno, manifestando los partidos su intención de voto. Como ha sido señalado, durante las últimas décadas los legisladores habían hecho poco uso de sus poderes para modificar el presupuesto, siendo hasta 1998 cuando se manifiesta un cambio realmente significativo en los gastos presupuestales.

La Cámara, además de los cambios a los gastos, también puede hacer recomendaciones y modificaciones al texto y formato de algunos artículos pero, como señala Ugalde<sup>20</sup>, éstos habían tenido poco efecto práctico sobre la orientación general de la política económica, hasta ahora, en que intervinieron en tal área y suscitaron la controversia constitucional. Cabe decir que, a efecto de que la discusión sobre el tema se encuentre plenamente documentada, la Secretaría está obligada a proporcionar a los diputados federales todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, una vez hechas las propuestas de los diputados, son llevadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; si ésta acepta introducir los cambios

---

<sup>19</sup> Cf. UGALDE, Luis Carlos, 2000, "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público", en PÉREZ, Germán, MARTÍNEZ, Antonia, Comp., 2000, La Cámara de Diputados en México, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 145.

<sup>20</sup> Cf. UGALDE, Luis Carlos, 2000, "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público", en PÉREZ, Germán, MARTÍNEZ, Antonia, Comp., 2000, La Cámara de Diputados en México, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 148.

y enmiendas a la propuesta original que sean negociados, se elabora un dictamen legislativo con las opiniones técnicas acerca de la racionalidad económica del presupuesto, su impacto social y una opinión política. Dicho dictamen, que incluye las enmiendas pactadas entre la Cámara y la Secretaría, es entregado a todos los legisladores.

Hasta 1979, la aprobación de los dictámenes era casi por unanimidad, bajando considerablemente en el período del 79 al 98, año en que fue aprobado por el 68% de la Cámara después de arduas negociaciones entre la Secretaría de Hacienda, los legisladores, los líderes de los partidos y hasta el Presidente de la República. Esquema que se repitió durante la aprobación del presupuesto del año 1999 y se ha visto acentuado con el ingreso de Acción Nacional a la Presidencia, encontrando el caso más álgido en el revisado año 2005.

Es evidente que en el proceso de negociación, la integración del Congreso es un factor determinante en un régimen presidencialista que funciona bajo el sistema de partidos; siendo que, a mayor fragmentación del sistema de partidos, mayores posibilidades de que haya gobiernos divididos o sin mayoría, y por ende, más dificultad para construir un consenso; esto explica que mientras hubo un partido hegemónico que lo integrara, no hubo necesidad de coaliciones<sup>21</sup>.

Al respecto cabe analizar que durante los años de 1964 a 1976, el Partido Revolucionario Institucional concentró, en promedio, el 83% de la Cámara de Diputados y de 1979 a 1985, el 75%; mostrando una disciplina casi absoluta ante las iniciativas del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la oposición fue ganando terreno en las preferencias electorales, pasando del 25% en 1985, al 52% de la Cámara en 1997<sup>22</sup>; y para la LVIII Legislatura, de 2000 a 2003, considerando el cambio de partido en la Presidencia de la República, el ahora partido oficial

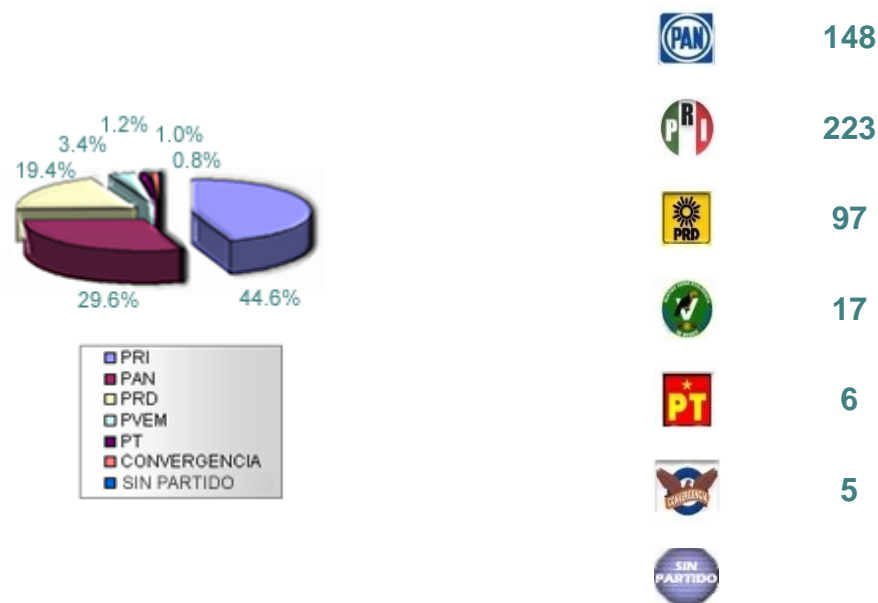
---

<sup>21</sup> CASAR, María Amparo, 2001, El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso, C. I. D. E., México, p. 10.

<sup>22</sup> Vid. CASAR, María Amparo, 2001, El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso, C. I. D. E., México, p. 10.

sólo ocupó el 42% de las curules de la Cámara baja<sup>23</sup>; mismo que se vio notablemente disminuido en la LIX Legislatura a un 29.6%<sup>24</sup>.

### **Composición de la Cámara por Partido en la LIX Legislatura.**



Para concluir, hay que mencionar que una vez aprobado el dictamen que elabore la Cámara de Diputados con las modificaciones respectivas, se enfrenta la controversia respecto a si podría ser vetado por el Ejecutivo. Esta situación, la cual analizaremos en el siguiente capítulo, evidentemente que postergaría el proceso de aprobación, como sucedió en el ejercicio fiscal 2005.

<sup>23</sup> Datos de la página <http://www.diputados.gob.mx/servicios/bancoleg/datosyci.pdf>, consultada el 18 de noviembre de 2005.

<sup>24</sup> Datos de la página [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada el 18 de noviembre de 2005.

## CAPÍTULO III.

### LOS PODERES.

Como se ha visto, los Tres Poderes de la Unión, en diferentes momentos y formas, tienen injerencia en la elaboración y aprobación del presupuesto. Es objeto del presente capítulo señalar las formas de participación directa más trascendentales que, en ejercicio de sus facultades, llevan a cabo.

En lo que al Poder Ejecutivo se refiere, ha quedado claro ya la intervención que éste tiene en lo que toca a la iniciativa y elaboración del Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal. Para esto, encontramos su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 74, fracción IV, y 89, fracción I<sup>25</sup>) y no queda lugar a duda en ello. Sin embargo, la posibilidad de actuación de éste se volvió incierta en lo que se refiere al ejercicio del veto legislativo, lo cual sería una herramienta determinante para el manejo y control del proceso presupuestal.

La posibilidad de ejercer el veto por parte del Presidente se recoge en artículo 72 constitucional, el cuál dice:

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas... (A) Aprobado un proyecto... se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. (B) Se reputará como aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. (C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen... (J) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las

---

<sup>25</sup> Esta disposición legal es citada dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2005, por lo que cabe hacer notar que ésta faculta al Presidente de la República a "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo la esfera administrativa a su exacta observancia;..." lo cual presupone que la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo, aspecto que, como veremos, es el *quid* de la controversia respecto a la posibilidad de ejercer el veto por parte del Titular del Poder Ejecutivo; por lo que llama la atención el hecho de que, desde su fundamentación misma, la elaboración del presupuesto haya estado considerado como tal.

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.

Diversos autores coinciden respecto a la improcedencia del mismo en materia presupuestal<sup>26</sup>, sosteniendo que en el caso mexicano no existe tal ya que, el citado artículo sólo prevé la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, cosa que no es el caso, pues este corresponde sólo a los diputados; argumentando que las autoridades deben apegarse en su actuación a las facultades expresas, ya que una interpretación extensiva conllevaría el rompimiento de la seguridad jurídica.

Además, sostienen Gutiérrez, Lujambio y Valadés, la omisión del veto en esta materia no es una cosa accidental ya que, al reestablecerse el Senado en 1874, deliberadamente se reservó la facultad presupuestaria a la Cámara de Diputados y por ende, la imposibilidad del Presidente de la República de realizar esta práctica.

Sin embargo, señala Orrantía<sup>27</sup>, el inciso j) del precepto constitucional sugiere una diversa interpretación, ya que enumera de manera reiterativa los supuestos en que no cabe la interposición del veto presidencial, sin que señale entre éstos, la materia presupuestaria, lo cual, si ya había quedado claro en el primer párrafo del citado artículo 74, ahora se presta a confusión y controversia, pues parece decir que solamente en tales casos no procederá el veto presidencial.

Así pues, no obstante la postura académica queda consolidada respecto a la improcedencia de la figura y la inutilidad del inciso j) del artículo 74, la puerta queda abierta a la controversia; siendo que, si el Presidente de la República lo

---

<sup>26</sup> Orrantía Arellano hace una detallada relación de autores como Tena Ramírez, Burgoa, Arteaga Nava, Herrera y Lasso, y Jorge Carpizo, donde expone sus razones para considerar que el Presidente de la República no tiene facultades para vetar el Presupuesto de Egresos. ORRANTÍA ARELLANO, Fernando A., 2001, Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal, Porrúa, 2ª edición, México, p. p. 105-111.

En el mismo sentido se pronuncian Gutiérrez, Lujambio y Valadés; GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 62.

<sup>27</sup> ORRANTÍA ARELLANO, Fernando A., 2001, Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal, Porrúa, 2ª edición, México, 104, 111-113.

quisiera, podría objetar dicha interpretación del texto, interponer el veto y detener el proceso de promulgación y publicación del presupuesto, lo cual obliga a la intervención del Poder Judicial para dirimir una Controversia Constitucional entre los otros dos Poderes de la Unión. Cosa que sucedió con el presupuesto 2005, donde el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en representación del Titular, sostuvo lo siguiente en relación a dicha facultad<sup>28</sup>:

### **1. El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo.**

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

...

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

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

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

Cuando se trata de decretos bicamarales, la Constitución regula todos sus supuestos, cuando se trata de decretos únicamente, el procedimiento es más sencillo, ya que nada más se aplica en lo conducente.

---

<sup>28</sup> Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Controversia Constitucional 109/2004. Actor: Poder Ejecutivo Federal, resuelto el día diecisiete de mayo de dos mil cinco. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Mtro. Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mtro. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario General de Acuerdos: Lic. José Javier Aguilar Domínguez.- Rúbrica. En [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada el 20 de noviembre de 2005.

En consecuencia, no por ser unicameral el procedimiento deja de haber una Cámara de origen, o deja de aplicarse la regla de mayoría.

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

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

...

El propio legislador ha reconocido que el artículo 72 constitucional también es aplicable a actos unicamarales, conforme al artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

**‘Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso A del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego 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.’**

...

**2. El primer párrafo del artículo 72 constitucional, no califica a los apartados de dicho artículo.**

La Cámara de Diputados, parte de una apreciación errónea, ya que el primer párrafo del artículo 72 es independiente de los apartados que dicho precepto constitucional contempla, es decir, ese primer párrafo no califica al resto de los apartados previstos en dicho artículo.

La expresión ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras’, se refiere única y exclusivamente a que aquellos proyectos de ley o decreto que no sean exclusivos de alguna de las Cámaras se discutirán sucesivamente en ambas. Se trata, simplemente, de una frase circunstancial para clarificar que, en los asuntos en que deben intervenir ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva, en oposición a simultánea.

En este sentido, el párrafo en comento tiene como una construcción completa y lógica: únicamente pueden ser discutidos sucesivamente en ambas Cámaras, leyes y decretos que no sean exclusivos de alguna de ellas.

...

### **3. Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución.**

Al afirmar, que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones sólo es aplicable a los actos formal y materialmente legislativos, la Cámara parece olvidar que la propia Constitución señala expresamente las excepciones a dicha facultad. En efecto, el apartado J del artículo 72 constitucional, enuncia las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, sobre las que el Ejecutivo no puede hacer observaciones. Estas son:

- Las que se emitan en funciones de cuerpo electoral o de jurado.
- Las que emita la Cámara de Diputados declarando que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y
- Las que emita la Comisión Permanente sobre la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Por su parte, el artículo 70 constitucional establece otra excepción a la facultad de veto, esto es, cuando el Congreso legisla sobre su estructura y funcionamiento interno.

Estas excepciones, son las únicas que prevé el texto constitucional 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.

Así, en función de lo expuesto en el contenido de la Controversia Constitucional, el representante del Poder Ejecutivo señala que la interpretación armónica que hace de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, en relación con la facultad presidencial de hacer observaciones, es totalmente consistente concluir que<sup>29</sup>:

- a) La facultad de hacer observaciones no sólo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos formalmente legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido.
- b) Al Decreto de Presupuesto de Egresos le es aplicable el proceso legislativo en su totalidad, incluyendo la posibilidad de formular observaciones.

---

<sup>29</sup> Idem.

- c) Las excepciones a la facultad de observar se encuentran expresamente previstas en la Constitución, por ende, todo aquél acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones.
- d) Ello es acorde con el principio de división de poderes y con el sistema de pesos y contrapesos en el que se basa el sistema constitucional Mexicano.

De esta forma, podemos ver que lo que existe, más que una interpretación única respecto a la facultad del Poder Ejecutivo de ejercer el veto en materia presupuestal, lo que hay es un vacío legal que hubo de ser recurrido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señaló que:

...se realizó en primer término la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, en los términos planteados por la demandada y, ante la insuficiencia del resultado, se aplicaron los métodos de interpretación sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, para concluir que sí está previsto expresamente el derecho de veto del Presidente de la República respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>30</sup>

Conclusión que sin duda zanja la diferencia de opiniones respecto a la interpretación de dicha facultad.

En otro orden de ideas, tema aparte al veto es la no publicación del decreto por parte del Poder Ejecutivo, situación que tampoco está prevista en la normatividad y que tendría efectos similares, ya que, al no ser promulgado y publicado un decreto legislativo, no tiene vigencia y, por ende, aplicación. La Constitución establece que es el Presidente de la República el responsable de dicho acto, sin embargo, no señala sanción alguna para el caso en que no lo haga, ni posibilidad de otro órgano de hacerlo, situación que, si sucediera, alteraría el orden constitucional al no poderse reparar una decisión arbitraria del Presidente.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, Punto 2 de la "Contestación a los argumentos de la Cámara de Diputados".

<sup>31</sup> GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. p. 65 y 66.

Ahora, en lo referente al Poder Legislativo, lo que doctrinalmente es conocido como la función financiera o presupuestaria del Congreso la define Pedroza de la Llave<sup>32</sup> como "...el conjunto de atribuciones en materia de hacienda pública, que comprenden desde la recaudación de las contribuciones, hasta la revisión de la cuenta pública. Así, -señala-si consideramos que todo ente requiere de recursos para cumplir sus fines, el gobierno se provee de los recursos necesarios a partir del ejercicio de la función financiera”.

Dicha autora, señala 9 formas en que el Congreso General ejerce tal función, además de otras 2 exclusivas de la Cámara de Diputados, siendo estas las siguientes:

1. La imposición de las contribuciones para cubrir el presupuesto.
2. Elaborar las bases para la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, y aprobarlos.
3. Modificar las dotaciones de empleos públicos federales.
4. Fijar recursos para mantener a las Fuerzas Armadas.
5. Establecer casas de moneda y dictaminar su valor.
6. Establecer leyes que distribuyan las aportaciones económicas para el servicio público de educación.
7. Autorizar derechos de tonelaje, y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
8. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.
9. Aprobar las facultades del Ejecutivo en materia de aranceles, comercio exterior, economía nacional o estabilidad de la producción.

Siendo las exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. Discutir, examinar y aprobar, en su caso, con las modificaciones conducentes, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública.

---

<sup>32</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, 2003, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, México, p. p. 289, 290.

2. Determinar anualmente la retribución de los empleos públicos de la Federación.

Pero centrémonos en lo que nos atañe, el ámbito del Presupuesto de Egresos. Al respecto, ya ha quedado claro que la Cámara de Diputados será la encargada de aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo.

De igual manera, más adelante veremos que, como parte de la relación entre Poderes, también podrá recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para plantear una Controversia Constitucional; quedando por analizar un punto especialmente controvertido durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005: el alcance que pueden tener las modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados. En torno a esto, en la controversia se vertieron los siguientes puntos, destacando primero lo señalado por la parte actora<sup>33</sup>:

**SEGUNDO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MAS ALLA DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIO COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTICULOS 49 Y 73), VIOLO EL PRINCIPIO DE JERARQUIA DE LAS NORMAS (ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIO EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL PEF.**

Las adecuaciones al gasto y la aprobación de disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, contravienen diversos preceptos legales, con lo que la Cámara de Diputados.

- Invade la competencia del Congreso General, ya que es a éste a quien le compete emitir las leyes secundarias;
- Viola el principio de jerarquía de las normas establecido en el artículo 133 constitucional, e

---

<sup>33</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, Conceptos de invalidez Segundo y Tercero, planteados por el Poder.

- Infringe el principio de especialidad del Presupuesto de Egresos, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material que debe tener dicho instrumento.

#### **A. Invasión de Competencias.**

La facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo análisis, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no autoriza a concluir que, a través del mismo, ese órgano esté constitucionalmente facultado para emitir disposiciones que contradigan textos aprobados por el Congreso de la Unión, en su conjunto, invadiendo así la esfera de competencia del Poder Legislativo.

...

Por tanto, diversas disposiciones del Decreto impugnado contravienen o exceden disposiciones expedidas por el Congreso General; establecen normas generales abstractas e impersonales, siendo que no es facultad de la Cámara de Diputados emitir las y, en algunos casos, constituyen órdenes concretas contrarias a lo dispuesto en leyes federales, lo cual invade la competencia del Poder Legislativo Federal, independientemente de la naturaleza jurídica que se quiera dar al Presupuesto de Egresos, pues si se le considera como un acto materialmente legislativo, su solo carácter unicameral le impide invalidar o contradecir normas aprobadas por la mayoría del Congreso General; y si se le considera como un acto materialmente administrativo, el principio de legalidad lo subordina automáticamente a la ley.

#### **B. Jerarquía de las Normas.**

...

Atendiendo al principio de jerarquía normativa, cualquier disposición emitida por una autoridad u órgano del Estado, que contravenga la Constitución, los Tratados Internacionales o las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, necesariamente rompe con dicho principio y constituye una violación al orden constitucional.

En estas condiciones, el Presupuesto de Egresos que es emitido por la Cámara de Diputados, en uso de las facultades exclusivas que le confiere el artículo 74 constitucional, no constituye una Ley del Congreso de la Unión, por tanto, no es ley suprema y sus disposiciones no pueden transgredir la Constitución, los tratados o las leyes federales, so pena de considerarse inválidas aquéllas que se ubiquen en dicho supuesto.

Además, la aprobación de disposiciones que contravienen leyes federales, coloca al Ejecutivo Federal en una situación de incertidumbre jurídica, ya que las autoridades administrativas no tendrán la certeza necesaria para saber cuál

precepto aplicar en el ejercicio de sus atribuciones: Si las disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión en leyes federales o las que emita la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo anterior, 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 Federales, en ejercicio de sus facultades constitucionales, constituyen el límite de dicha facultad, como es el caso de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión.

### **C. Contenido normativo específico.**

El hecho de que la Cámara de Diputados no se haya limitado a ejercer su responsabilidad de emitir autorizaciones para la erogación de cantidades, también contiene otro matiz de inconstitucionalidad, pues la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, cuando la propia Constitución impone un contenido específico para un determinado acto u ordenamiento, resulta inadmisibles que en el mismo se incluyan determinaciones o disposiciones que versen sobre materias distintas.

Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 10/2003, se determinó que en tratándose de la Ley de Ingresos, ésta tiene un contenido normativo específico (de carácter tributario, esto es, que se legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y que dicho contenido sea proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación) y que cuando el legislador incluye en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, los mismos resultan inconstitucionales.

Idéntico criterio es aplicable al Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que al ser un ordenamiento que se encuentra previsto en la Constitución, señaladamente en sus artículos 74 y 126, el mismo debe ceñir su contenido a lo previsto por la propia Carta Magna y por sus leyes reglamentarias, independientemente de que se le considere a éste como un acto materialmente legislativo o de índole administrativo.

En consecuencia, la Constitución y sus leyes reglamentarias imponen al Presupuesto de Egresos un contenido específico que no es dable modificar y la inclusión de disposiciones y contenidos distintos, convierte a dichos elementos en inconstitucionales.

...

Agregando el sucesivo concepto de invalidez:

**TERCERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL “DECRETO PEF 2005”, HACIENDO TOTAL ABSTRACCION DEL SISTEMA**

## **NACIONAL DE PLANEACION. VIOLÓ EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN.**

### **A. La planeación y el Presupuesto por Programas.**

...

En términos generales, el Presupuesto por Programas vincula los aspectos financieros con los programas de trabajo a cargo de los diversos Poderes de la Unión, según su respectivo ámbito de competencia, y se desarrolla en atención a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas aprobados y mostrando las tareas necesarias para su realización.

... el artículo 26 de la Constitución Federal, a efecto de establecer el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, ... ordena que el Estado organice un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Además, se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo que recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad y se formulará con la participación de los diversos sectores, previendo la obligación de que los programas de la Administración Pública Federal se sujetaran a dicho Plan.

...

Por tanto, la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebido en la Constitución y desarrollado, entre otras disposiciones, en la Ley de Planeación, se traduce concretamente en la obligación de contar con un Plan Nacional de Desarrollo y con programas específicos, de ahí que la programación y, en consecuencia, la presupuestación y aprobación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social, previamente establecidos.

...

### **B. En el proceso presupuestario el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar congruentemente con el sistema nacional de planeación.**

Para la aprobación del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución dispuso un procedimiento de corresponsabilidad en el que participan, por un lado, el Ejecutivo Federal principal ejecutor del gasto y, por otro lado, la Cámara de Diputados.

Durante el desarrollo de este procedimiento ninguno de los dos Poderes puede hacer abstracción, tanto del Sistema de Planeación Democrática descrito, como de los demás ordenamientos jurídicos que rigen el gasto público o que necesariamente concurren con el, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Planeación y, desde luego, la Ley de Ingresos.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste prepara su iniciativa a partir de un complejo proceso de planeación y programación, en el que se conjugan los esfuerzos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, persiguiendo una visión global y por sectores y partiendo de los objetivos y metas previamente establecidos.

Si bien la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo y realizar adecuaciones al mismo, ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el resto del marco constitucional, en el caso, el artículo 26, así como el marco legal que lo reglamenta; no puede recibir la iniciativa del Ejecutivo, soslayándola en su totalidad y autorizando una distribución del gasto como si el “Decreto PEF 2005” fuera un todo, aislado e independiente, cuando en realidad es sólo una parte del proceso integral e interrelacionado de planeación-programación-presupuestación-aprobación-ejecución- evaluación del gasto.

En este orden de ideas, la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos debiera ejercerse precisamente para asegurar que los ejecutores del gasto, principalmente el Ejecutivo, se abstengan de:

- Financiar actividades, obras o servicios que sean el resultado de la improvisación o la ocurrencia:
- Solicitar y aplicar recursos que impliquen duplicidad de acciones o actividades, y
- Aplicar el gasto con criterios que obedezcan a consideraciones electorales, políticas, subjetivas o cualquier otra contraria a la equidad y efectividad en la aplicación de recursos públicos.

Con las modificaciones al Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados infringió dichos supuestos que paradójicamente estaba llamada a prevenir o evitar. En suma, la facultad de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, no puede entenderse como absoluta e ilimitada. Su contenido y alcance es amplio, pero en todo caso debe de ejercerse de manera congruente con el resto del orden constitucional y legal en materia de planeación, presupuestación y rendición de cuentas.

### **C. Reasignaciones y programas en los que la Cámara de Diputados viola el artículo 26 constitucional.**

A continuación se señalan las asignaciones de gasto y programas que aprobó la Cámara de Diputados en violación al artículo 26 constitucional y de las leyes que lo reglamentan, solicitando a esta Suprema Corte de Justicia que declare la invalidez de dichas asignaciones o programas.

...

En respuesta a lo anterior, el representante del órgano legislativo refirió<sup>34</sup>:

El actor señala que no puede ser ilimitada la facultad de mi representada para modificar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues se llegaría a lo absurdo de que pudiera “disminuir o inclusive, suprimir partidas presupuestarias” de los otros poderes de la Unión. Ciertamente, la facultad de mi representada no es ilimitada, sin embargo, la aseveración del demandante se fundamenta en una “doctrina tradicionalista”, que no encuentra sustento en nuestro régimen constitucional, por lo que los peligros que presupone no tienen ninguna posibilidad de llegar a actualizarse.

...

... halla límite la facultad de mi representada, en... la Constitución Federal. De donde se colige que las facultades de la Cámara de Diputados, ciertamente no son ilimitadas o absolutas, pero sus límites se encuentran en la propia Constitución Federal, pues una facultad constitucional sólo halla límites en la propia Constitución.

Por otra parte, es posible que las asignaciones presupuestarias que aprobó la Cámara de Diputados, no hayan cumplido plenamente con las expectativas o planes de mejora de los otros poderes, pero esa es una de las consecuencias, no tanto de presupuesto aprobado, sino de la escasez de los ingresos y de la política general restrictiva del gasto desplegada por el Ejecutivo Federal, en su administración.

En torno a esta disputa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció, señalando lo siguiente:

**OCTAVO.** Por último, atendiendo a que la violación al procedimiento legislativo apuntada, conlleva la insubsistencia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, en la parte que fue objeto de observaciones, procede declarar sin materia las objeciones de fondo que se plantearon en contra de los siguientes actos:

Falta de pronunciamiento que no nos impide hacer la observación de lo vaga de la respuesta de la Cámara de Diputados ante los conceptos de agravio expuestos por el Poder Ejecutivo; dejando manifiesto el exceso en que incurrió la Cámara al pretender modificar el destino del dinero, ya que, si bien señala

---

<sup>34</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, punto 8, del concepto de invalidez primero, de la contestación de la demanda.

que la escasez de recursos acarrea la política restrictiva del gasto, no está en ella determinar las áreas en que tal se ha de hacer, sino al Ejecutivo, a través de la planeación que realice.

Antes de concluir, no hay que dejar de apuntar en este análisis de la participación del Poder Legislativo en el proceso de presupuestación, que si interviniera el Senado y se siguiera el procedimiento legislativo, no habría controversia respecto a la viabilidad de veto del Ejecutivo.<sup>35</sup> A esto se refieren Gutiérrez, Lujambio y Valadés cuando hablan de sistemas unicamerales especiales, donde, si bien está prevista la existencia de dos Cámaras legislativas, el presupuesto sólo es competencia de una de ellas, o de ambas actuando como una sola. En este supuesto se encuentran sólo México y Bélgica, pero al contemplar el Estado europeo algunas excepciones de participación de ambas Cámaras, México se erige como un caso único en el constitucionalismo moderno.<sup>36</sup>

Lo que es de llamar la atención es que el sistema unicameral para la aprobación del presupuesto no siempre fue así, ya que es un vestigio de la Constitución de 1857, en la cual se suprimió la existencia del Senado y las facultades de éste se consolidaron en una sola Cámara. Lo paradójico del asunto es que la decisión de dejar la facultad presupuestaria en la Cámara de Diputados al reestablecer el Senado, se dio con la intención de que se equilibraran las relaciones entre el órgano legislativo y el Gobierno, siendo que ahora opera en sentido opuesto, ya que se ha constituido en una traba para tales.<sup>37</sup>

De esta manera vemos que la actividad financiera por parte del Congreso, es de trascendental importancia dada la relación que tiene el poder económico en el contexto de poderes, ya que sin capacidad económica es imposible actuar,

---

<sup>35</sup> SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, 1999, Derecho parlamentario constitucional mexicano, Themis, México, p.105.

<sup>36</sup> Cf. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. p. 49, 53 y 56.

<sup>37</sup> Cf. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 57.

llegando a constituirse en la “piedra de toque del estado democrático”<sup>38</sup>, valiéndole la pena sopesar si no sería conveniente involucrar a ambas Cámaras del Legislativo, para procurar así mejores condiciones de gobernabilidad.

Finalmente, en lo que respecta al Poder Judicial, su intervención habrá de ser por excitación del órgano jurisdiccional por parte de alguna de las instituciones involucradas, siendo tal a través de la Controversia Constitucional prevista en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

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

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

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

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

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

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

...

Como podemos ver, el punto de partida para considerar la interposición de una Controversia Constitucional en estos términos, es que tal ha de versar sobre una contradicción entre una norma general y la Constitución.

Aquí, en la interpretación de la naturaleza jurídica de un Presupuesto de Egresos, radica el problema para determinar si es procedente la intervención del Poder Judicial, o si por el contrario, es un asunto sin salida, al que deba someterse irremediabilmente la parte agraviada.

---

<sup>38</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, citado por SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, 1999, Derecho parlamentario constitucional mexicano, Themis, México, p. 102.

En este sentido, la mayoría de los sistemas constitucionales le atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley, siendo pocos los que aún lo consideran como un acto administrativo, tema que ha sido poco estudiado por la doctrina mexicana<sup>39</sup>. En este sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la acción de inconstitucionalidad que interpusieron los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal de 1998, donde los Ministros de la señalaron que:

...apoyándose en el argumento de que del análisis del artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República y de su ley reglamentaria, se advierte que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, por lo que si el Presupuesto de Egresos impugnado, al determinar la aplicación de una norma general (Código Financiero del Distrito Federal) a un caso concreto en cuanto al concepto, al monto y al tiempo (autorización para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos), es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general.

Lo controvertido del tema originó que surgiera un criterio diverso en el que la minoría de los integrantes del Pleno sostuvo que sí procede la acción intentada porque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal no es un acto materialmente administrativo, sino o una norma jurídica o conjunto de normas jurídicas cuya finalidad es, por un lado, autorizar el cuánto, el cómo y el para qué de los gastos públicos, y por otro, limitar a la Administración al principio de legalidad, propio del Estado de derecho.<sup>40</sup>

Pero el punto de acuerdo no llegó, siendo que en la Controversia Constitucional para resolver la facultad del Poder Ejecutivo para interponer el veto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, tanto las partes, como el máximo tribunal, e incluso, Ministros de la Corte en votos disidentes, vertieron diversas interpretaciones.

---

<sup>39</sup> GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.80.

<sup>40</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 1999, Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra el presupuesto de egresos del Distrito Federal, S. C. J. N., México, p. p. XII y XIV.

Así, el Poder Ejecutivo para enfatizar el carácter de acto formalmente legislativo del Presupuesto de Egresos, además del proceso que sigue para su elaboración señalado con anterioridad, agrega en su escrito de demanda<sup>41</sup>:

Es incuestionable la relación y congruencia que deben existir entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. En la mayoría de los países incluso constituyen un mismo documento, por tanto, resultan aplicables argumentos similares a los esgrimidos en el numeral anterior, especialmente los siguientes:

a) Sería inconsistente concluir, que el Presidente de la República no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos solamente por ser su aprobación de la competencia exclusiva de una Cámara, pero sí puede formularlas respecto de la Ley de Ingresos, discutida y aprobada por ambas Cámaras, siendo que ambos ordenamientos, desde el punto de vista material gozan de idéntica naturaleza: ambos constituyen presupuestos y ambos son estimativos de ingresos y de gastos, respectivamente.

b) 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.

Por otro lado, la Cámara de Diputados, en su esfuerzo por tumbar los argumentos del recurrente, pretende hacer notar la naturaleza administrativa del acto, haciendo las siguientes apreciaciones<sup>42</sup>:

En efecto, las aseveraciones sobre la teoría del Titular del Ejecutivo Federal, respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de considerarlo como un acto complejo, formalmente legislativo y materialmente administrativo, son absolutamente incorrectas, en virtud de que no es propiamente una ley -porque las leyes son obra del Congreso de la Unión, que se discuten sucesivamente en ambas Cámaras- sin embargo, sí es un acto legislativo exclusivo de la Cámara de Diputados, ajustado al procedimiento establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional, con la fuerza de ley.

Así, el Decreto de Presupuesto de Egresos es una norma emitida por la Cámara de Diputados, en ejercicio de facultades constitucionales, que tiene las

---

<sup>41</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, punto 11, concepto de invalidez primero planteado por la parte actora.

<sup>42</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, punto A, de la contestación al Capítulo de Consideraciones Previas.

características de impersonalidad, generalidad y abstracción, de manera análoga a una norma general en sentido formal y material.

En consecuencia, se puede afirmar que toda ley constituye una norma general, pero no toda norma general es una ley, como sucede con el “Decreto PEF 2005” que es un acto legislativo, y tiene carácter de norma general, sin ser ley. ...

...

Tal punto de disputa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo resuelve señalando<sup>43</sup>:

(La Cámara de Diputados) Argumenta que uno es el procedimiento de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, al que pertenece el artículo 72 y, otro, el de aprobación anual del Presupuesto de Egresos, regulado en la Sección Tercera y establecido en el artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo; en tanto que la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos no forma parte del procedimiento legislativo que regula el citado artículo 72, ya que si lo fuera, no estaría en un precepto distinto (74) y en una sección diferente (tercera); por lo que es inaplicable el argumento de que no se sometió a la consideración de las comisiones el escrito de observaciones y que éstas no fueron rechazadas por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Es igualmente incorrecto el argumento anterior, pues si bien es verdad que el artículo 72 está contenido en la Sección II denominada **“De la iniciativa y formación de las leyes”**, y que el 74 lo está en la Sección III titulada **“De las facultades del Congreso”**, lo cierto es que ambos preceptos pertenecen al Capítulo II **“Del Poder legislativo”** y asimismo, están comprendidos en el mismo **TÍTULO TERCERO** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, no puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, sea diverso al previsto en el artículo 72 constitucional, ... el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; pues la expresión **“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”**, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Así, al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la

---

<sup>43</sup> Vid. Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*, punto 3 de “Contestación a los argumentos de la Cámara de Diputados”.

aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales.

Aunado a ello, lo cierto es que la propia Cámara de Diputados reconoce que el artículo 72 constitucional sí resulta aplicable al procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al señalar textualmente en su contestación de demanda que el Ejecutivo ***“ignora que los decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras pueden ser interpretados y reformados, en los términos del artículo 72, inciso F, constitucional”***.

Por tales razones, no puede sostenerse que la intervención del Ejecutivo Federal en la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos, quede limitada a la presentación del proyecto, participación en los debates de los trabajos de la comisión y a su publicación, ya que del contenido de los artículos 70, último párrafo, 71 y 72 que establecen normas relativas al procedimiento legislativo, se concluye que el Presidente de la República, sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta forma, vemos en el caso específico que nos ocupa, la interpretación que a la naturaleza jurídica del presupuesto se le da; siendo la prueba más evidente de ello, el hecho de que la Corte se abocó a resolver la Controversia planteada.

Bajo esta figura se podrán plantear diversos asuntos referentes al tema<sup>44</sup>, tanto por el Poder Ejecutivo, como por la Cámara de Diputados; siendo algunos de ellos la capacidad de la Cámara de Diputados para realizar enmiendas al Presupuesto de Egresos, el que no apruebe el mismo antes del inicio del año fiscal, la facultad de veto del legislativo, la exclusividad de la Cámara de Diputados sobre el asunto, excluyendo al Senado, la no promulgación y publicación del decreto por parte del Poder Ejecutivo,

Para concluir, hay que decir que el cambio en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, motivada por la experiencia de gobierno dividido, ha

---

<sup>44</sup> Cf. UGALDE, Luis Carlos, 2000, Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 45.

generado una serie de indefiniciones jurídicas en torno al proceso presupuestal, creando un ambiente de enfrentamiento entre los poderes de gobierno; por lo que, mientras el marco normativo no sea adaptado a esta nueva realidad, la necesidad de intervención por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará latente, buscando mediar entre estos poderes, para lograr el equilibrio institucional.

## CAPÍTULO IV.

### LA SENTENCIA<sup>45</sup>.

Es objeto de este capítulo el presentar los principales puntos de la sentencia relativa a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; misma que fue resuelta el día diecisiete de mayo de dos mil cinco, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Tal fue promovida por Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Demanda en la que se señalaron como antecedentes los siguientes:

“1.- El 8 de septiembre de 2004..., el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

En dicho Proyecto se contemplaban a cabalidad todos y cada uno de los rubros fundamentales para la administración y desarrollo del país, dando cumplimiento, entre otros, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados del mismo, cuya planeación y ejecución están a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

2.- El 18 de noviembre de 2004, en clara contravención a las normas constitucionales, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto PEF 2005, incluyendo en el mismo serias ingerencias a las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión.

3.- Así las cosas, el 22 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados..., envió al Ejecutivo Federal el Decreto PEF 2005.

4.- Tomando en consideración las serias violaciones a nuestra Carta Magna inmersas en el Decreto PEF 2005, el día 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal, en estricto ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, devolvió a la Cámara de

---

<sup>45</sup> Cf. Op.Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004*

Diputados el Decreto PEF 2005, con las observaciones que conforme a derecho corresponden.

5.- El 14 de diciembre de 2004, respecto a las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo de la Unión, el Pleno de la Cámara de Diputados 'acordó', mediante el voto favorable de trescientos treinta y dos de sus diputados, lo siguiente:

'PRIMERO.- No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía, ..., en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

SEGUNDO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del documento...

TERCERO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, ..., para que proceda a su publicación.---

CUARTO.- Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales'.---

6.- El 15 de diciembre de 2004, mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276, de fecha 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados, ..., informó al Poder Ejecutivo de la Unión el acuerdo tomado por esa Cámara, obviamente sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.---

7.- Con motivo de lo anterior, aun y cuando inconstitucionalmente la Cámara de Diputados se negó a analizar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal e incluso no contó con los votos necesarios para superar dichas observaciones, en estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y en especial de la contemplada en el artículo 87 de nuestra Carta Magna, el Ejecutivo Federal publicó el pasado 20 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto PEF 2005 enviado por la Cámara de Diputados, sin que ello implique consentimiento alguno de los actos que aquí se impugnan, ...Es de destacarse que la promoción de esta controversia constitucional debe entenderse como una forma de dar cumplimiento a la obligación que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene de guardar y hacer guardar la Constitución, según la protesta que prestó ante el Congreso de la Unión al asumir el cargo.--- Asimismo, al advertirse la existencia de serias afectaciones a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal por parte de la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto PEF 2005, así como violaciones graves a la Norma Fundamental, el Titular del Ejecutivo Federal no podía ni puede omitir su impugnación a través de la promoción de este medio de control constitucional; ya que hacerlo hubiese implicado no sólo consentir las

violaciones constitucionales inherentes, sino afectar y poner en riesgo el logro de objetivos y metas establecidos en el Sistema de Planeación Nacional de Desarrollo establecido en el artículo 26 de la Constitución Federal y los programas derivados del mismo, cuya ejecución está a cargo del Poder Ejecutivo Federal.--- Es por todo lo anterior que acudo ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía y términos planteados en el presente documento, ante la clara, grave y alarmante intromisión de la Cámara de Diputados en las obligaciones, facultades y atribuciones que por disposición constitucional corresponden al Poder Ejecutivo de la Unión, actor en la presente controversia constitucional”.

Haciendo valer los siguientes conceptos de invalidez, mismos que ya fueron analizados en el capítulo anterior:

PRIMERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL “DECRETO PEF 2005”, VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCION Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES.

“SEGUNDO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MAS ALLA DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIO COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTICULOS 49 Y 73), VIOLO EL PRINCIPIO DE JERARQUIA DE LAS NORMAS (ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIO EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL PEF.”

TERCERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL “DECRETO PEF 2005”, HACIENDO TOTAL ABSTRACCION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION. VIOLO EL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION.

Precisando la Corte que la litis en la presente controversia constitucional, se centra en los siguientes aspectos:

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

En función de lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso, en contestación a los argumentos vertidos por la Cámara de Diputados, a partir de su contestación a la demanda del Poder Ejecutivo:

1. Manifiesta la Cámara de Diputados que “el procedimiento” de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, motivo por el cual el Presidente de la República no tiene derecho de veto, pues su participación se limita a: enviar el proyecto, participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público y a la publicación del decreto.

Son infundados los razonamientos antes sintetizados, en atención a que si bien es cierto que la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ello únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad, impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores, asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados; además el ejercicio de facultades exclusivas no está comprendido dentro de las restricciones que se señalan de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y, en el último párrafo del artículo 70, constitucionales.

2. Aduce que los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica, por lo que resulta insostenible el argumento de que, de su interpretación no literal se concluye la facultad de hacer observaciones al presupuesto de egresos; ello porque no debe pasarse por alto el principio general de que los órganos de poder actúan conforme a facultades expresas y que, la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de las normas resulta inadmisibles.

En relación con este argumento, se realizó en primer término la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, en los términos planteados por la demandada y, ante la insuficiencia del resultado, se aplicaron los métodos de interpretación sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, para concluir que sí está previsto expresamente el derecho de

veto del Presidente de la República respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Argumenta que uno es el procedimiento de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, al que pertenece el artículo 72 y, otro, el de aprobación anual del presupuesto de egresos, regulado en la Sección Tercera y establecido en el artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo; en tanto que la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos no forma parte del procedimiento legislativo que regula el citado artículo 72, ya que si lo fuera, no estaría en un precepto distinto (74) y en una sección diferente (tercera); por lo que es inaplicable el argumento de que no se sometió a la consideración de las comisiones el escrito de observaciones y que éstas no fueron rechazadas por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Es igualmente incorrecto el argumento anterior, pues si bien es verdad que el artículo 72 está contenido en la Sección II denominada *“De la iniciativa y formación de las leyes”*, y que el 74 lo está en la Sección III titulada *“De las facultades del Congreso”*, lo cierto es que ambos preceptos pertenecen al Capítulo II *“Del Poder legislativo”* y asimismo, están comprendidos en el mismo TÍTULO TERCERO de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, no puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, sea diverso al previsto en el artículo 72 constitucional, atendiendo a que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene una regulación específica y formal de dicho procedimiento, pues no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, lo que aunado a lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 72, lleva a concluir que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; pues la expresión *“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”*, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Así, al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales.

Aunado a ello, lo cierto es que la propia Cámara de Diputados reconoce que el artículo 72 constitucional sí resulta aplicable al procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al señalar textualmente en su contestación de demanda que el Ejecutivo *“ignora que los decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras pueden ser interpretados y reformados, en los términos del artículo 72, inciso F, constitucional”*.

Por tales razones, no puede sostenerse que la intervención del Ejecutivo Federal en la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos, quede limitada a la presentación del proyecto, participación en los debates de los trabajos de la comisión y a su publicación, ya que del contenido de los artículos 70, último párrafo, 71 y 72 que establecen normas relativas al procedimiento legislativo, se concluye que el Presidente de la República, sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. También señala que no es cierto que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones, además de que la interpretación a contrario sensu, que se hace del artículo citado en primer término para sostener el derecho de veto, es jurídicamente insostenible; ya que no existe norma constitucional alguna que lo faculte para ello.

No asiste razón a la demandada en la medida en que, la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, en modo alguno deriva de una interpretación a contrario sensu del inciso J, del artículo 72 constitucional sino, como ya se dijo, de la aplicación de diversos métodos de interpretación de las normas contenidas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV.

Por otro lado, aun en el supuesto de que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, no fueran las únicas disposiciones que de manera taxativa señalan los casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones; sí existe disposición expresa que le otorga dicha atribución, como es el inciso A del artículo 72 de la Carta Magna.

5. Alega que la facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Tampoco puede admitirse que de aplicarse el derecho de veto al proceso de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, en atención a que, el derecho de veto es un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos; esto es, si la función esencial del Poder

Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo, con lo cual se logra un adecuado equilibrio de fuerzas y colaboración entre ambos poderes, que garantiza la unidad política del Estado.

6. Expresa que el Ejecutivo Federal insiste en hacer derivar, su pretendida facultad de hacer observaciones, de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos; sin embargo, en la reforma en que se incorporó el término “modificar” al artículo 74, fracción IV, se valoró, entre otras, la iniciativa del Presidente de reformar los artículos 74 y 75 para concederle, precisamente, la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, propuesta que en sí misma es un reconocimiento explícito del titular del ejecutivo, de que no cuenta con ella.

Dicho argumento resulta igualmente incorrecto pues, como se señaló con antelación e independientemente de lo que haya argumentado la parte actora, la referida facultad de veto deriva de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 71, 72, 74, fracción IV, y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no únicamente de la facultad que tiene la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Titular del Ejecutivo en términos de la fracción IV del citado artículo 74 constitucional.

Por otro lado, aun cuando en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente de la República para reformar los artículos 74 y 75 constitucionales se haya expresado que: *“La presente iniciativa de reformas a la Constitución contempla establecer en los artículos 72, 74 y 75, el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende las etapas de presentación de las respectivas iniciativas; la discusión y votación de las mismas; las modificaciones a las iniciativas por parte del Poder Legislativo; la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del Legislativo”*, ello en modo alguno implica el reconocimiento del titular del ejecutivo, de que no cuenta con derecho de veto respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; pues tal interpretación necesariamente nos llevaría a considerar que tampoco se encuentran contempladas, en las normas constitucionales, las etapas de presentación de las respectivas iniciativas y, la discusión y votación de las mismas, a las que de manera específica se refiere el texto transcrito.

Cabe agregar que de lo expresado por el Presidente de la República en la exposición de motivos de referencia, únicamente se advierte la intención de adecuar el procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, a la facultad de modificación que, por virtud de la reforma realizada al artículo 74, fracción IV, se introdujo en el año de dos mil cuatro.

7. Manifiesta que el citado artículo 72 consagra la facultad de veto respecto de proyectos de ley o de proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, se refiere no a la aprobación de un proyecto, sino a la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, significando ello que la intervención del órgano Legislativo en cuanto al Decreto del Presupuesto de Egresos concluye con su aprobación.

En relación con lo anterior debe precisarse que si bien es cierto que el artículo 74, fracción IV, constitucional se refiere a la aprobación del “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, ello en modo alguno le resta el carácter de proyecto, en tanto que, hasta que no se publique el mismo y entre en vigor, no tendrá el carácter de mandato; por lo que sí es objeto de observaciones por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en términos de lo establecido en el multicitado artículo 72 de la Carta Fundamental.

8. Aduce que la votación que se alcanzó para rechazar las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal fue de 332 votos a favor y 146 en contra, con 0 abstenciones; consecuentemente, los votos a favor representan el 69% de los 478 votos efectuados, esto es, más de las dos terceras partes a que se refiere la Constitución.

Igualmente señala que en el proceso legislativo de creación de leyes y decretos, lo fundamental es la aprobación de los mismos como resultado final, ya que dichos procedimientos obedecen a reglas propias de los parlamentos, en los que, para la validez del resultado, sólo se requiere que se hayan cumplido los requisitos de votación con quórum suficiente respecto de una materia en la cual sea competente.

En apoyo a sus argumentos invoca la tesis con rubro: *“VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”*.

Los anteriores razonamientos deben estimarse infundados en atención a que, contrariamente a lo que señala la Cámara de Diputados, en el caso no puede estimarse superado el veto del Ejecutivo Federal, porque el documento a través del cual se hicieron valer las observaciones correspondientes, fue desechado por improcedente sin haberse analizado ni discutido su contenido por dicho órgano, por lo que resulta intrascendente la votación obtenida.

En efecto, la votación que se dio al seno de la Cámara de Diputados el día catorce de diciembre de dos mil cuatro, únicamente tuvo por objeto rechazar el oficio de observaciones de fecha treinta de noviembre del mismo año, por considerar que el Ejecutivo Federal carece de facultades para formular observaciones dentro del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, no se discutió y, por ello, no puede decirse que con dicha votación fueron

superadas las observaciones que el Presidente de la República formuló al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados.

En esa virtud, debe decirse que no resulta aplicable en la especie la jurisprudencia que invoca la parte demandada, habida cuenta de que, en el caso, no se trata de una violación intrascendente de carácter formal en el procedimiento legislativo.

9. Manifiesta la Cámara de Diputados que es inexacta la afirmación del actor en el sentido de que históricamente nuestra Constitución Federal le ha otorgado la facultad para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Contrariamente a lo señalado por la Cámara de Diputados, debe decirse que de la interpretación histórica efectuada respecto de los preceptos constitucionales en estudio se arriba a la conclusión de que, desde la Constitución de 1857, se establece en la Norma Fundamental la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal para realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos.

10. Continúa argumentando que de una interpretación teleológica de los fines del Constituyente permanente, que reformó en el año de dos mil cuatro el artículo 74, fracción IV, Constitucional, se advierte que su espíritu no fue conceder facultad alguna al Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Al respecto debe señalarse que no era necesario conceder expresamente al Presidente de la República el derecho de veto en relación con dicho decreto, puesto que el mismo ya se encontraba instituido en el artículo 72, constitucional.

11. Manifiesta la Cámara de Diputados que la parte actora argumenta que la facultad de vetar del Ejecutivo federal deriva de la atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. Al efecto señala que esta afirmación carece de todo fundamento y lógica jurídica, porque si la facultad de veto derivara de una facultad exclusiva de iniciativa, el Presidente de la República no tendría el derecho de veto en proyectos cuya iniciativa haya sido de algún Diputado o Senador al Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados.

En relación con lo anterior, debe decirse que efectivamente el Ejecutivo Federal parte de un presupuesto falso al afirmar que su derecho de veto deriva de su atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal, pues además de que la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos no constituye una potestad sino una obligación constitucional, como lo aduce la Cámara de Diputados, de ello no deriva la facultad para realizar observaciones; sin embargo, esto resulta intrascendente en la medida en que, como se ha señalado de manera reiterada, la referida facultad se encuentra establecida en el inciso A, del artículo 72, constitucional.

12. No es cierto el razonamiento que hace el actor en el sentido de que una práctica parlamentaria que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga

la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello implicaría que una costumbre puede derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Tiene razón la Cámara de Diputados al afirmar que una costumbre parlamentaria no puede derogar una norma constitucional, no obstante ello, además de que no es esa la pretensión del Ejecutivo Federal, lo cierto es que, ha quedado perfectamente establecido que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo al contenido de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. Por último, manifiesta la Cámara de Diputados que no es verdad que por el hecho de que el Ejecutivo pueda vetar la ley que deriva del artículo 126 constitucional, o incluso, la Ley de Ingresos, igualmente pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Dice que, al tratarse de instituciones jurídicas diferentes, resulta válido que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos, independientemente de que sí pueda formularlas en casos diversos a éste.

Asimismo, manifiesta que el principio jurídico que invoca el actor, que dice que *“el que puede lo más puede lo menos”*, pertenece a las primeras épocas de la ciencia del Derecho y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo. Y por último, aduce que del hecho de que entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deba existir un principio de unicidad, no se desprende la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al referido Presupuesto.

Los argumentos antes sintetizados son infundados en virtud de que, con independencia de lo incorrecto de las aseveraciones de la parte actora, lo cierto es que, por un lado, ya quedó sentado que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene prohibición alguna para que el Presidente de la República formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco en los artículos 70, último párrafo y 72, inciso J; además de que, atendiendo a la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 71, 72, 74, fracción IV y 75, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

14. Asimismo, con la finalidad de robustecer sus argumentos, la Cámara de Diputados hace notar que la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es también una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, el que, por tratarse también de una facultad exclusiva, está excluido de la facultad presidencial de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional.

En relación con dicho argumento, debe decirse que la prohibición para que el Ejecutivo Federal formule observaciones a la revisión de la cuenta pública, no deriva de la circunstancia de que se trate de facultades exclusivas; sino de la circunstancia de que, en este acto unicameral la injerencia del Poder Ejecutivo podría ocasionar la impunidad y obstaculizar el fincamiento de responsabilidades y su sanción, además resultaría absurdo que siendo el Poder Ejecutivo uno de los sujetos de esa revisión pudiera hacer observaciones a la misma.

Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.

Argumentos en los que la Corte se basó para, en el mismo orden de ideas declarar:

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

Es importante destacar que en virtud de que, en la resolución incidental de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; respecto de aquellas que no

fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.

Por ello, atento a que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 se ha venido ejerciendo, desde el primero de enero del año en curso, la Cámara de Diputados deberá, en su caso, contemplar la totalidad de los recursos correspondientes por lo que hace a las partidas presupuestarias suspendidas y que se encuentran garantizadas en la Tesorería de la Federación y, tratándose de las partidas observadas y no suspendidas, deberá tomar en cuenta únicamente los recursos que falten por ejercer, conforme al calendario de presupuesto autorizado.

Así, en función de lo anterior resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, 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, en apego a los siguientes puntos:

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.

De esta forma, sucintamente podemos apreciar el razonamiento que llevó a la Corte a resolver en el sentido que lo hizo, contribuyendo, de manera indubitable, a la consolidación del Estado de derecho a través de la interpretación clara de las normas que rigen el marco institucional mexicano, con el fin de preservar la división de Poderes que nos rige.

## CONCLUSIONES.

1. El diseño institucional de una república debe de contemplar mecanismos de control eficientes entre sus Poderes, los cuales deben ser utilizados, pues su mera existencia no garantiza el balance en el ejercicio del poder.
2. Los mecanismos de control institucional, para un correcto desempeño, deben de ser ejercidos por funcionarios éticos y respetuosos de la legalidad, con sentido crítico, madurez y responsabilidad, de forma que no los utilicen como meros instrumentos de presión política que obstaculicen el debido desempeño del poder público.
3. Los instrumentos de equilibrio entre Poderes proveen un espacio dentro de la legalidad donde éstos puedan dirimir su cosmovisión sobre la mejor forma de gobernar, sin que se genere un desacato a la legalidad o se provoque una parálisis gubernamental.
4. El Presupuesto de Egresos se ha erguido como una forma de control eficaz y eficiente, pues genera un espacio real para el debate por parte de los Diputados y, con la resolución ahora analizada, también para el Ejecutivo, favoreciendo así el intercambio de opiniones respecto a la mejor manera de ejercer el gasto en función de los gobernados.
5. La relevancia que la elaboración del Presupuesto de Egresos tiene, reside en que de éste depende gran parte de la capacidad que tendrá el Poder Ejecutivo para implementar sus políticas y que, al estar sujeto a revisión del Legislativo, se vuelve en un evidente método de control de la gestión pública.
6. El Congreso, al aprobar anualmente el Presupuesto, tiene una participación activa en la función financiera del Poder Público, permitiendo la revisión de los actos del Poder Ejecutivo en representación de la población.

7. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige como un verdadero Poder Público capaz de dirimir controversias entre los otros dos Poderes, señalando la invasión de competencias, el alcance de las facultades constitucionales, el respeto que se debe guardar a las normas en función de su jerarquía y la especialidad de una figura específica, en este caso, el Presupuesto de Egresos.

8. El Presupuesto de Egresos se configura como un proceso de corresponsabilidad entre el Legislativo y el Ejecutivo que en todo momento debe atender a los ordenamientos que rigen el gasto público y el debido ejercicio de los recursos en función de las necesidades nacionales, con estricto apego a la planeación programada del gasto.

9. Finalmente, he de señalar que México, en su incipiente vida democrática, va desempolvando los mecanismos de ejercicio del poder, los cuales ciertamente se ven entorpecidos por la también inmadurez de los representantes populares, pero ésta no hace sino recalcar la importancia de unas normas claras e instituciones que las hagan valer, que en este caso correspondió al Poder Judicial, cuya intervención por excitación a petición de alguno de los involucrados, proveyó de certeza jurídica al desarrollo institucional del país.

## Bibliografía.

- CASAR, María Amparo, 2001, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso*, C. I. D. E., México, 38 pp.
- CORTÉS CAMPOS, Josefina, RAIGOSA SOTELO, Luis, 2003, *Las facultades de control del Senado de la República*, Miguel Ángel Porrúa, México, 340 pp.
- GIUGALE, Marcelo, WEBB, Steven, 2000, *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, E. E. U. U., 283 pp.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, 2001, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 180 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1998, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomos I y II*, Porrúa, 12ª edición, México, 750 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., 1999, *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I-IV*, Porrúa, 13ª edición, 3,272 pp.
- MEDINA PEÑA, Luis, 2004, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 425 pp.
- MORGENSTERN, Scott, NACIF, Benito (Eds), 2002, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido, 503 pp.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (Coord), 2001, *Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Dirección General de Publicaciones y fomento Editorial U.N.A.M., México, 292 pp.
- ORRANTÍA ARELLANO, Fernando A., 2001, *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Porrúa, 2ª edición, México, 366 pp.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, 2003, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 382 pp.
- PÉREZ, Germán, MARTÍNEZ, Antonia, Comp., 2000, *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 241 pp.
- SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, 1999, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, 200 pp.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 1999, *Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra el presupuesto de egresos del Distrito Federal*, S. C. J. N., México, 178 pp.
- UGALDE, Luis Carlos, 2000, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público*, Miguel Ángel Porrúa, México, 181 pp.

#### Sitios de Internet.

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, 2005, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), México.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2005, [www.ocho.presidencia.gob.mx](http://www.ocho.presidencia.gob.mx), México.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2005, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), México.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2005, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), México.
- NORMATECA, 2005, [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx), México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2005, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), México.
- MURAL, expresión de Jalisco, Presidente y Director General: JUNCO DE LA VEGA, Alejandro, Presidente y Director General; en [www.mural.com](http://www.mural.com)
- EL INFORMADOR, Diario Independiente, Director y editor: ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Carlos, en [www.informador.com.mx](http://www.informador.com.mx)

### Ordenamientos legales.

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, 2005, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005*, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultado de octubre a noviembre de 2005, México.
- CONGRESO CONSITUYENTE, 1917 (última reforma publicada el 26-06-2005), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada de octubre a noviembre de 2005, México.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1976 (última reforma publicada el 10-04-2003), *Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal*, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada de octubre a noviembre de 2005, México.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, publicado el 23 de enero de 2003, *Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), consultada en noviembre de 2005, México.

### Sentencias judiciales.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Controversia Constitucional 109/2004. Actor: Poder Ejecutivo Federal*, resuelto el día diecisiete de mayo de dos mil cinco. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Mtro. Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mtro. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario General de Acuerdos: Lic. José Javier Aguilar Domínguez.- Rúbrica. En [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada el 20 de noviembre de 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *División de Poderes. Interpretación sistemática de la prohibición contenida en el texto original del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo*. Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a. CXXVIII/2001,

tesis aislada. Amparo en revisión 1162/96. Xocongo Mercantil, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Amparo en revisión 49/2001. Gerardo Kawas Seide. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez. En [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), consultada el 03 de octubre de 2005.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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*, Novena Época, Pleno, Tesis: P./J. 24/99, Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve. En [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) consultada el 03 de octubre de 2005.