

## REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Óscar NAVA ESCUDERO\*

**RESUMEN:** El estudio del sistema jurídico presupuestario mexicano estuvo encapsulado por más de 70 años como consecuencia de la entronización en el poder de un solo partido político. Durante ese periodo, el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos, columna vertebral del Derecho Presupuestario, se convirtió en un simple trámite administrativo carente de desavenencias entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. A finales del siglo XX y principios del presente, México experimenta la alternancia en el poder y con ello emergen diferentes problemas que gravitan en torno a la ordenación jurídica del gasto público. El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación no escapa a este nuevo escenario. En este artículo se confrontan las dos vertientes que existen al respecto, entre los que se decantan por la procedencia del veto, posición que asume nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, y entre los que le niegan dicha facultad al Presidente de la República, con la cual, finalmente, el autor se identifica.

**Palabras claves:** derecho presupuestario, gasto público, presupuesto público, veto.

**ABSTRACT:** The legal research of Mexican budgetary judicial order did not have any development for more than 70 years because of the permanency of one political party in power. During that period the approval procedure of the Budget Disbursement, cornerstone of budgetary law, become a simple administrative procedure without any discussion among President and Parliament. At the end of twentieth century and beginning of the twenty first, political party in power changed and different problems related with public spending judicial order came up. The veto to the Federal Budget Disbursement is not irrelevant in this new situation. The article compares both positions about it, the one in favor of veto, assumed by our National Supreme Court, and the one that refuses this faculty to the president, which is the one that the author supports.

**Descriptors:** budgetary law, public spending, public budgetary, veto.

\* Doctor en derecho financiero y tributario por la Universidad Complutense de Madrid; asesor en materia presupuestaria.

## I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

El problema de la procedencia o no del veto presidencial con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF), es una cuestión que debe resolverse en el seno del derecho constitucional presupuestario. No puede circunscribirse a un asunto meramente político o de cambio de correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión y en el Ejecutivo Federal, aun cuando esto haya sido el principal detonante del tema que ahora nos ocupa.

Durante mucho tiempo, más de setenta años, el procedimiento de aprobación del PEF no había representado mayor problema, pues al existir una mayoría parlamentaria afín al partido político al que pertenecía el presidente de la República, el proyecto de Presupuesto presentado por éste a la Cámara de Diputados apenas sufría cambio alguno, al punto de considerarlo como un mero trámite administrativo.

La alternancia en el Poder, signo embrionario e inequívoco de las democracias incipientes en Latinoamérica, cambió el efecto de la mayoría partidista, cerrando un capítulo infausto de la historia y abriendo otro más halagüeño para la democracia mexicana y, por tanto, para el derecho presupuestario.

En 2004 los abogados del gobierno federal promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo SCJN) una controversia constitucional en contra de la resolución de la Cámara de Diputados que rechazaba las observaciones realizadas por el presidente de la República, año que se convierte en uno de los parteaguas de la historia constitucional presupuestaria de este país —el otro, puede identificarse con la acción de inconstitucionalidad 4/98, también referente al Presupuesto de Egresos, pero del Distrito Federal—, no porque ésta no existiera antes o no se hubiera engendrado todo un esquema conceptual del derecho presupuestario o del derecho de los gastos públicos —como lo ha querido llamar cierta doctrina española—,<sup>1</sup> sino porque la materia presupuestaria se encontraba en un doloroso letargo que produjo un estancamiento en su desarrollo doctrinal.

1 La edificación de la teoría del derecho de los gastos públicos debe atribuírsele, principalmente, a Bayona de Perogordo, Juan José, "Notas para la construcción de un derecho de los gastos públicos", *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, núm. 2, 1979.

El contenido de la resolución a la controversia constitucional 109/2004 emitida por la SCJN, tenía expectante a la nación entera, pero sobre todo, a la doctrina jurídica que ansiaba un pronunciamiento en materia presupuestaria que de alguna manera fuese conformando o delineando el emergente derecho presupuestario, toda vez que su antecesora 4/98 no lo había conseguido. Sin embargo, la sorpresa fue casi unánime al descubrir que el criterio mantenido por la mayoría de los ministros de la SCJN no respondió a esa demanda doctrinal, provocando lo que a mi juicio fue un retroceso jurídico-presupuestario inexcusable. Un retroceso habida cuenta de la desafortunada concepción sobre la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos; sobre la escasa, casi nula, delimitación del poder constitucional de modificación de la Cámara de Diputados, o lo concerniente a la procedencia del veto presidencial respecto al PEF. En fin, que nuestro máximo órgano judicial desaprovechó la valiosa oportunidad que se le presentó en la citada controversia para interpretar de forma correcta el procedimiento presupuestario mexicano, y no optar, como lo hizo, por una lectura política de las normas cuestionadas.<sup>2</sup>

## II. EL VETO

La palabra veto significa censura, oposición o negativa a algo. La acción de vetar supone desaprobar, censurar, negar, impedir o prohibir algo. El *Diccionario* de la Lengua Española (18a. edición), considera que *veto* es el “derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir una cosa”.

### 1. *Diversas clases de veto*

Desde el punto de vista del sujeto habilitado para ejercer el veto, éste puede ser presidencial o legislativo. En ambos casos, el veto se utiliza para frenar o negar la aprobación y promulgación de un proyecto de ley presentado indistintamente por cualquiera de los poderes autorizados

2 Como bien se recuerda, ante la desavenencia no conciliable entre dos autoridades, “la única vía legal y legítima que existe para solucionarla es la judicial, sin importar la magnitud política o la cuantía económica”, véase Gómez Martínez, Juan Carlos, “La controversia sobre el presupuesto de egresos”, *El Mundo del Abogado*, México, año 7, núm. 72, abril de 2005, p. 47.

para ello. En México, el artículo 72 de la Constitución reconoce únicamente la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto que se le presenten para su publicación: "...A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente...". Esta disposición excluye la participación del Legislativo en la aplicación del veto.<sup>3</sup>

Existe, también, el veto absoluto que impide la promulgación y vigencia de una ley, y el suspensivo que sólo retarda aquélla. En el ordenamiento jurídico mexicano (artículo 72, inciso C), el veto es suspensivo,<sup>4</sup> pues su aplicación no intenta impedir la promulgación de una ley, sino que la suspende hasta que las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de origen y de la Cámara revisora lo superen. De ser absoluto, una vez aplicado el veto, no habría posibilidad de que el órgano legislativo pudiera superarlo.<sup>5</sup>

Asimismo, encontramos que el veto puede ser parcial, total o de "bolsillo". Este último se refiere al hecho de que el presidente de la República no vete un proyecto de ley, pero espera hasta el último momento para

3 Sin embargo, en la práctica el Poder Legislativo también lo ejerce, como apunta Jorge Carpizo, se trata de un fenómeno derivado de la realidad mexicana, pues "el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales", *Diccionario jurídico mexicano*, voz "veto presidencial", 6a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 3231.

4 Así se entiende unánimemente por la doctrina, véase Arteaga Nava, Elisur, "El veto en el derecho constitucional mexicano", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 4, núm. 13, octubre-diciembre de 1998, p. 130.

5 Ciertamente autor —Arroyo Moreno, Jesús Ángel, "El presupuesto de egresos y el veto", *Ars Iuris*, México, núm. 32, 2004, p. 244—, considera que la palabra "veto" no tiene un significado equivalente al de las "observaciones" que realiza el Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto. "No es un veto —dice este autor— porque no implica una prohibición, sino sólo la posibilidad del Ejecutivo de observar el proyecto de ley o decreto...". A mi entender las observaciones que realiza el Ejecutivo conforme al artículo 72 no son otra cosa que el veto presidencial. Es decir, son temas que guardan completa sinonimia. Querer negar el nombre de veto a dichas observaciones con base en que aquél solamente prohíbe que las leyes sigan su andadura legislativa, es desconocer la diferencia entre veto absoluto y veto suspensivo. Es de resaltar que páginas más adelante (p. 260), el mismo autor cita a Burgoa precisamente en la parte de la obra del constitucionalista donde hace una clara diferencia entre veto absoluto y veto suspensivo.

disponer de su publicación.<sup>6</sup> En la Constitución mexicana sólo se acepta el veto parcial o total según se desprende del inciso *C* del artículo 72: “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...”. De tal suerte que el Ejecutivo Federal podrá estar en desacuerdo con una parte del proyecto y sólo será ésta la que devuelva a la Cámara de origen.

## 2. Finalidades del veto

Las finalidades u objetivos que persigue el veto presidencial en México, son las siguientes: *a)* evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, es decir, sirve para frenar actos legislativos defectuosos, *b)* capacitar al Ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo”, y *c)* aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.<sup>7</sup> El veto, en voz de Arteaga Nava, es una forma de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición de este último que sirve como instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes prevé la Constitución. Por medio de él, continúa el autor que seguimos, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno.<sup>8</sup> Podría decirse, entonces, como lo ha hecho la SCJN en la sentencia 109/2004, que sirve para mantener el equilibrio de poderes.

El veto presidencial es una figura jurídica bien arraigada en el derecho constitucional mexicano y siempre ha funcionado como un mecanismo de control de poderes. Es, en definitiva, una institución de capital importancia en un sistema presidencial como el nuestro.

6 Véase Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 4, p. 142.

7 Son las finalidades que reconoce Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 3229.

8 En Arteaga Nava, *op. cit.*, nota 4, p. 128. Este mismo autor, siguiendo el considerando sexto de la Sentencia 109/2004, considera que el veto sirve para que el Ejecutivo haga llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haber sido tomados en cuenta al momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

### 3. *Procedimiento de aplicación del veto*

Presentado un proyecto de ley o decreto por el presidente de la República, por los diputados o senadores al Congreso de la Unión, o por alguna de las legislaturas de los estados, conforme al artículo 71 constitucional, deberá discutirse y aprobarse en la Cámara de origen, para después discutirse en la Cámara revisora. Si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de diez días útiles, excepto cuando cumplido ese plazo, el Congreso de la Unión hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. Es decir, si pasasen 10 días útiles sin que el Ejecutivo Federal enviase sus observaciones al proyecto de decreto o ley, éste se entenderá como aprobado. El veto como parte del proceso legislativo concluye cuando el presidente de la República promulga o publica ese proyecto de ley o decreto; mientras no se dé eso y siga corriendo el plazo para hacer valer el veto, no se puede hablar de que exista una ley o decreto, pues el presidente no veta leyes o decretos, objeta proyectos.<sup>9</sup>

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo Federal, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Ésta deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Este inciso C del artículo 72 constitucional establece la posibilidad del veto parcial o total y la posibilidad de que el Congreso de la Unión supere el veto del presidente de la República mediante los votos de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.

El resto de los incisos del artículo 72 establecen las reglas y el procedimiento para la formación de leyes, con excepción del inciso J, que prohíbe ciertos casos en los que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones ni al Congreso reunido, ni a una de sus cámaras en virtud de sus facultades exclusivas. Éstos son: a) cuando ejerzan funciones de cuerpo

9 Obsérvese esta idea en Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 4, pp. 130 y 141.

electoral o de jurado; *b*) cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y *c*) no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Existe un caso más: cuando el Congreso de la Unión expida la ley que regule su estructura y funcionamiento internos (artículo 70 constitucional, último párrafo).

Es así como funciona el veto presidencial de cualquier ley o decreto. Corresponde ahora determinar si este procedimiento previsto en el artículo 72 también es válido para el veto que realice el Ejecutivo Federal al PEF.

### III. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y EL VETO

Ya se ha visto la significación del veto, sus clases y el procedimiento constitucional para su aplicación. En ese apartado me he estado refiriendo, y esto es importante mencionarlo, al veto presidencial aplicado en forma general a cualquier ley o decreto conforme a lo establecido en el artículo 72. Toca turno al veto presidencial aplicable exclusivamente al procedimiento de aprobación del PEF, por tanto, para efectos prácticos de este trabajo a aquél le denominaremos veto no presupuestario, y a éste, veto presupuestario. Para estar en condiciones de conocer la procedencia o no del veto presupuestario, se hace necesario conocer someramente el *iter* procedimental de la aprobación del presupuesto de egresos.

#### 1. *Procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos y procedencia del veto*

El procedimiento de aprobación del PEF se encuentra regulado en el artículo 74 constitucional y podemos dividirlo en tres etapas:

1) Una vez que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha ordenado y organizado el respectivo presupuesto de todas las entidades y dependencias de la administración pública federal, así como el de los Poderes Legislativo y Judicial, en un solo documento entrega a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre, el proyecto de PEF. A este efecto, el secretario de Hacienda y

Crédito Público deberá comparecer para dar cuenta del mismo; esto es, deberá explicar y atender las preguntas que al respecto se generen en la Cámara baja. Solamente cuando exista cambio de gobierno conforme al artículo 83 de la Constitución, o medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, se podrá, en el primer caso, presentar el proyecto de PEF a más tardar el 15 de noviembre, y, en el segundo caso, se podrán ampliar los plazos de presentación.

2) La Cámara de Diputados, una vez aprobadas por el Congreso de la Unión las contribuciones en la Ley de Ingresos de la Federación (en lo sucesivo LIF) —recuérdese que así lo exige la fracción IV del artículo 74 constitucional—, deberá examinar, discutir y, en su caso, modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal para aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre. Esto significa que la Cámara de Diputados tiene la obligación de hacerlo antes del 15 de noviembre, pudiéndose, mediante la convocatoria a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente, ampliar el plazo hasta el último día de diciembre. En la práctica, casi la totalidad de los presupuestos federales se aprueban en los últimos diez días de diciembre dentro de la sesión extraordinaria.

3) Aprobado el proyecto de PEF por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal deberá promulgarlo a efecto de que el 1o. de enero entre en vigor. En este sentido se ha cuestionado la obligación que tiene el Ejecutivo de promulgar el PEF antes de que concluya el ejercicio fiscal. Algún presupuesto se aprobó en la madrugada del 1o. de enero, generando cierta polémica en torno a si ése era inconstitucional o no por haberse aprobado fuera del tiempo marcado por la Constitución, o si el presidente de la República habría incumplido sus obligaciones constitucionales.

En este esquema brevemente señalado, surge la duda sobre qué pasaría si el Ejecutivo Federal no estuviese conforme con lo modificado por la Cámara de Diputados. ¿Podrá realizar observaciones (o aplicar el veto presupuestario) al proyecto aprobado por los diputados? Es decir, si el presidente no está de acuerdo con una parte o con la totalidad de las modificaciones realizadas por los representantes del pueblo, ¿podrá rechazarlas para que nuevamente se estudien por los legisladores?

Ya se ha visto que para cualquier proyecto de ley o decreto conforme al artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal cuenta con facultades expresas para realizar las observaciones que estime pertinentes a dichos proyectos (veto no presupuestario), pero para el caso del PEF, la respues-



ta no es tan clara pues existe un entronizado debate al respecto. En todo caso, habrá que averiguar si el procedimiento previsto en el artículo 74 para la aprobación del PEF puede circunscribirse al del artículo 72, cuestión que suscita dudas, ya que como se verá más adelante, no toda formación de leyes debe pasar por la regulación de este último precepto.

A mi modo de ver, en un sistema presidencial como el nuestro, el veto presidencial al PEF es una necesidad y, sobre todo, una exigencia, derivada de la realidad política y social de México. En efecto, la cambiante correlación de fuerzas políticas y las alianzas partidistas en el Congreso de la Unión, obligan a establecer diferentes mecanismos de equilibrio de poderes con el propósito de evitar un presidencialismo exacerbado o un parlamentarismo que nuestra carta magna rechaza de plano. Y uno de esos mecanismos es, sin lugar a dudas, el que se da en la distribución del gasto público. La disposición del dinero público siempre ha representado una de las luchas más profundas vividas en estos dos últimos siglos. México no escapa a esta realidad. La detentación del poder de gastar y su control o su limitación es uno de los temas —si no es que el más importante— que año con año desde 1997, se discute con cada vez más ferocidad entre los legisladores y el gobierno en turno.

Este panorama ha orillado a determinados autores a desear fervientemente que el veto presupuestario sea aplicable. Con ellos la opinión de la mayoría de los ministros de la Corte en ocasión de la sentencia 109/2004 tantas veces citada. No cabe duda que el anhelo de que así sea, lleva irremediablemente a cometer muchas incorrecciones jurídicas y, a veces, a inmiscuirse en el mundo del surrealismo político mexicano, o a doblegarse frente a los intereses políticos del momento. Es por esto que una cosa es ansiar desesperadamente que el veto presupuestario proceda o se intente forzar la interpretación de la Constitución para así entenderlo, y otra muy diferente constatar serenamente que no procede. Debe decirse con toda claridad: el veto presupuestario debe aplicarse en el México actual; sin embargo, del texto constitucional vigente se desprende abiertamente que éste no es procedente. En otras palabras, del supremo ordenamiento no puede inferirse que exista esta posibilidad para el Ejecutivo Federal, ya que no cuenta con facultades constitucionales para vetar el proyecto de PEF.<sup>10</sup>

10 Cabe mencionar que en el ordenamiento constitucional español, no existe la figura del veto presupuestario como se conoce en sistemas jurídicos como el mexicano o el nor-

## 2. *Los artículos constitucional-presupuestarios y su interpretación por la SCJN*

En este rubro pretendo hacer hincapié en las razones jurídicas que me orillaron a considerar que el criterio de la mayoría de los ministros de la SCJN sostenido en su sentencia 109/2004, es erróneo;<sup>11</sup> así como la verificación de los insuficientes razonamientos jurídicos esbozados por la parte actora (Poder Ejecutivo) en la respectiva demanda.

Desde el punto de vista gramatical, se dijo por la parte actuante en la controversia citada, que el primer párrafo del artículo 72 constitucional es independiente del resto del artículo, es decir, que su radio de cobertura no impacta o no afecta a los demás incisos (*A, B, C, etcétera*), por tanto el veto presupuestario procedería conforme a la interpretación de dichos incisos, aislándolos del primer párrafo del artículo 72. Lo anterior debido a que existe un punto al final de dicho párrafo. Es cierto —y en ello coincido con la parte actora—, que el primer párrafo del artículo 72 ter-

teamericano; sin embargo, existe una posibilidad que se conoce como la “retirada” del proyecto de Presupuestos Generales del Estado por parte del gobierno. Ésta consiste, según reseña Miguel Ángel Martínez Lago (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, Trotta, 1998, p. 210), en que si el presidente observa, durante el proceso de discusión parlamentaria, que su proyecto de Presupuestos Generales del Estado está siendo trastocado por el Parlamento al punto de que aquél no está de acuerdo con dichas modificaciones, podrá retirarlo de su tramitación. Sin embargo, este tipo de “veto” presenta infinidad de problemas que han provocado el unánime rechazo de la doctrina española. Al respecto acúdase al trabajo citado y a la bibliografía que en esa obra se enumera.

11 Es casi unánime el rechazo de la doctrina mexicana del sentido de la sentencia emitida por la SCJN, entre otros véase, Reséndiz Núñez, Cuauthémoc, “El problema constitucional del presupuesto”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, núm. 121, tercera época, año IX, julio de 2005, pp. 59, 61, 62, *passim*, para quien la Corte debió de haber entrado en el examen del contenido del Presupuesto. En mi opinión, dicha sentencia es criticable tanto por el equivocado criterio vertido como por el escaso alcance de la misma, pues en la fijación de la *litis* se anuncia el estudio de tres puntos, a saber: procedencia del veto, límites al poder de modificación de la Cámara de Diputados y si las modificaciones realizadas por dicha Cámara suponen una violación a los principios de división de poderes y supremacía constitucional, de los cuales, solo se ocupa del primero, le dedica unas escuetas y exiguas líneas al segundo y el último pasa completamente desapercibido.

mina con un punto y no con dos puntos.<sup>12</sup> Pero de ahí a afirmar que ese párrafo, por esa simple razón, no califica al resto de los incisos, hay un “océano” de diferencia.

El hecho de que cada uno de estos párrafos o incisos empiecen con letras —*A, B, C, D*, etcétera— supone un previo rubro que los afecta. Por ende, resulta intrascendente querer subordinar el sentido del precepto a la puntuación final del párrafo citado. En muchos artículos de la Constitución, sin la necesidad gramatical de los dos puntos, el primer párrafo del artículo influye determinantemente en el sentido de los subsecuentes, o éstos se refieren a ese primer párrafo o encabezado como la idea principal del espíritu rector del artículo constitucional consultado (por ejemplo artículos 3o.; 4o.; 25; 27, entre otros tantos). Es en este último sentido en el que el resto de los incisos hacen referencia al primer párrafo del artículo 72. Es decir, reconocen un rubro general o una cabeza que los afecta; que los guía. Es el caso de las letras *F* y *J* que hacen referencia directamente al primer párrafo del artículo 72, por tanto, no podría aislarse éste, como dice la parte actora, de la liga o vinculación que se mantiene con los incisos señalados. De existir —o de haber deseado— un aislamiento entre el primer párrafo del artículo 72 y el resto de los incisos, el constituyente simplemente hubiera redactado dos artículos. Pero esto no es así, ni se interpreta de esa forma. Hay un necesario y evidente vínculo entre los incisos y esa primera parte.

Además, las letras *D* y *E*, remiten a la “*fracción A*” de ese mismo artículo, y si se consulta el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española (18a. edición), nos encontramos con que define la palabra “fracción” como “*Cada una de las partes o porciones de un todo con relación a él, divididas o consideradas con separación del todo*”, o como

12 Alguna que otra editorial que publica la Constitución descuida la puntuación, cuestión que puede llegar a tener una importancia crucial en la interpretación de un artículo. Esas editoriales contemplan, en el caso que nos ocupa, dos puntos al final del primer párrafo del artículo 72. Lo mismo sucede con los incisos de ese precepto que algunas las imprimen con minúsculas y otras con mayúsculas. Sin embargo, resulta menester dejar muy claro que dicho párrafo termina con un punto final y sus incisos o fracciones deben estar en mayúsculas, según pude corroborarlo en una edición oficial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en 1917 por la entonces Imprenta de la Secretaría de Gobernación.

“*División de una cosa en partes*”. No cabe, duda entonces, que el primer párrafo sí califica al resto de los incisos.<sup>13</sup>

En este mismo sentido me parece contundente la atinada reflexión a la que llega Suzán Reed<sup>14</sup> y que sigue González Oropeza,<sup>15</sup> al considerar que no puede entenderse aislado el primer párrafo del artículo 72 respecto de los demás incisos, porque éstos se refieren tanto a una Cámara de origen como a una Cámara revisora (incisos *A, B, C*, etcétera), y la aprobación del presupuesto (fracción IV, artículo 74) únicamente se realiza por una sola Cámara y no por una de origen y una revisora.<sup>16</sup> De tal forma que no cuadra circunscribir el procedimiento de aprobación del PEF en el artículo 72 para efectos del veto; por tanto, debe entenderse que el veto no presupuestario sólo procede cuando existe una Cámara de origen y una revisora que aprueban o rechazan los proyectos de ley o decreto; lo que significa, a su vez, que no procede respecto de proyectos de ley o decreto cuya resolución sea de la exclusiva facultad de alguna de las Cámaras.<sup>17</sup> Frente a esta agudeza doctrinal, la SCJN se limitó a decir que las formalidades contenidas en el artículo 72 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; procediendo, en consecuencia, a atender solamente las reglas normativas pertinentes (considerando sexto, sentencia 109/2004)”. Es decir, que para que el veto presupuestario sea aplicable, según el criterio del órgano judicial, habrá que “quitarle” o “prescindir” de

13 Se ha dicho firmemente que todos los incisos son parte integrante del primer párrafo del artículo 72 constitucional, véase González Oropeza, Manuel, “Las observaciones al presupuesto de egresos de la Federación”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, núm. 116, febrero de 2005, p. 16.

14 Véase en Suzán Reed, Eric, “La indisponibilidad del veto presidencial respecto al Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, núm. 30, tercera época, año 111, diciembre de 1997, p. 21.

15 En González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 13, p. 16.

16 Para Reséndiz Núñez, Cuauthémoc, *op. cit.*, nota 11, p. 63, quien también apoya esta corriente doctrinal, “...el precepto constitucional —se refiere al artículo 72— para nada menciona a los actos unicamerales, porque reiteradamente se refiere a las dos cámaras o a cámara de origen y revisora. Esa referencia a los actos unicamerales no se sustenta en el texto”.

17 Así también lo entiende Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 3230.

algunas partes del artículo 72; cuestión que no comparto, porque con esto el artículo constitucional sometido a escrutinio se estaría interpretando en dos sentidos, incluso en forma contrapuesta, con las negativas y confusas consecuencias que esto implica.

A mi modo de ver, las letras *A*, *B*, *C*, y *J* del artículo 72 constitucional permiten afirmar que el veto no procede respecto del PEF, porque aquél únicamente procede respecto de proyectos de leyes o decretos del Congreso de la Unión —con excepción de los casos previstos en el inciso o fracción *J*—, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras; por tanto, al ser la aprobación del presupuesto una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados conforme al artículo 74, no será posible que el presidente ejerza sus facultades de observación, ya que esta posibilidad la excluye el mismo artículo 72. A esto habrá que agregar que aun cuando el veto pudiera proceder respecto de la resolución de alguna de las Cámaras (interpretación de la cual participo parcialmente),<sup>18</sup> la Constitución, en todo caso, debería establecer de forma expresa y clara la situación particular del PEF. De aquí que el primer párrafo del artículo 72, por más que se quiera y se trate de mantener cansinamente, no puede entenderse separado del resto de los incisos.

La parte actora también argumentó, y la SCJN le siguió en su razonamiento, que las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución federal. Es decir, en vista de que el inciso *J* del artículo 72 no prohíbe que el veto proceda respecto del presupuesto, entonces sí procede. Como de la lista ahí enumerada, dicen el Ejecutivo y nuestro más alto tribunal, no se incluye la prohibición de hacer las observaciones al presupuesto, debe entenderse que todo acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones.

Da la impresión de que el máximo órgano del Poder Judicial está tratando de aplicar el principio de que “lo que no está prohibido, está permitido”. A mi parecer este principio no puede emplearse en el asunto de

18 En mi opinión, el artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no puede servir de fundamento para aceptar el veto presupuestario, pues aun cuando permite al presidente realizar observaciones al proyecto que envíe alguna de las Cámaras en virtud de sus facultades exclusivas, el mencionado artículo sólo se refiere a leyes y no a decretos, y el PEF siempre se aprueba mediante decreto.

marras, porque a lo sumo, podría aplicarse a la actuación de los particulares (y esto es discutible), pero nunca a la de la administración pública. Los casos en los que así proceda deben estar expresamente señalados en la Constitución y no se pueden intuir o presumir del contexto en que se encuentra el inciso o fracción *J*. De lo contrario habría que admitir que todo lo que no está expresamente señalado en dicho inciso como un acto no vetable, sí es vetable, extremo que sería inaceptable.<sup>19</sup> En tal sentido se ha razonado vehementemente que:

...al haber incluido el constituyente las precisiones del inciso “J” no quiso —en forma alguna— autorizar el veto de resoluciones exclusivas de una de las Cámaras o del Congreso distintas a las listadas en el inciso “J”. La inclusión del inciso “J” obedece a una lógica distinta y nada tienen que ver con cuestiones como el caso del presupuesto de egresos. El constituyente simplemente quiso excluir del veto ciertas hipótesis que, de no haberse incluido tal precisión, sí hubieran sido susceptibles de veto o hubieran sido susceptibles de cierta controversia... resulta razonable estimar que, al aprobar el inciso “J”, el constituyente no buscaba de manera clara, consciente y determinante conceder al presidente la facultad de vetar resoluciones resultantes del ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras...<sup>20</sup>

De aquí que la intención del constituyente no fuera la de dejar una puerta abierta ilimitadamente para que lo que no estuviera prohibido en dicho inciso fuera vetable. Razonar en este sentido no tiene lógica jurídica.

Pero además, toda la actuación de los Poderes de la Unión y sus órganos debe estar sujeta al principio de legalidad que previene la Constitución política mexicana. Esto permite afirmar, *contrariu sensu*, que si al-

19 Atiéndase a esta idea en el voto particular formulado por los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Controversia Constitucional 109/2004. Entre la doctrina consúltese a Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa, 1970, p. 255 y a Reséndiz Núñez, Cuauthémoc, *op. cit.*, nota 11, p. 61, quien considera este argumento como deleznable al no considerar en modo alguno las particularidades del asunto.

20 Véase Suzán Reed, Eric, *op. cit.*, nota 14, pp. 22 y 23. Este autor termina diciendo, “si el deseo del Constituyente hubiere sido dar prevalencia al punto de vista del presidente en materia presupuestal hubiere resultado mucho más lógico establecer en la propia fracción IV del artículo 74 que para que la Cámara de Diputados pudiese hacer alteraciones al proyecto presentado por el Ejecutivo debían reunirse los votos de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes”.

gún órgano no actúa con base y fundamento en la Constitución o en la ley (atribuciones otorgadas de forma expresa), su acto no se considerará válido o incluso podría considerarse ilícito —con excepción de los actos de autoridad que se presumen (*iuris tantum*) válidos, pero que no le permiten actuar al margen de la ley o de la Constitución—. El principio de legalidad impide que el Ejecutivo Federal pueda vetar el PEF porque aun cuando el inciso *J* no se lo prohíba expresamente, esto tampoco le concede automática e implícitamente una atribución para aplicarlo.<sup>21</sup> Incluso la contundencia de la literalidad de la fracción XX del artículo 89 constitucional, que establece las facultades y obligaciones del presidente, confirma lo anterior: “*Las demás que le confiere expresamente esta Constitución*”, por ende, tratar de derivar una facultad del Ejecutivo que no se encuentra establecida expresamente en la Constitución con base en la exclusión o con base en la intuición, parece no respetar el principio de legalidad de los actos.<sup>22</sup> Adicionalmente deberá añadirse, que si bien el tema del veto presupuestario es una materia que debe solventarse desde el ámbito constitucional, no existe ninguna disposición jurídica en la legislación ordinaria que permita afirmar su procedencia. Ni la antigua Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976, ni la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (en adelante LFPRH) —que bien pudo haber recogido el sentir de la resolución a la controversia constitucional 109/2004—, albergan la idea siquiera aproximada de que el veto sea procedente o las consecuencias de éste.<sup>23</sup> En definitiva el veto presupuestario no procede.

21 Para Gómez Martínez, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 48, el artículo 72 constitucional hace referencia única y exclusivamente al procedimiento legislativo congressional, en el cual sí tienen cabida las observaciones del Ejecutivo, pero no respecto del PEF, porque a lo largo de ese artículo no se encuentra una facultad expresamente aplicable para permitir que el Ejecutivo Federal pueda ejercer el veto presupuestario.

22 Como atinadamente se ha advertido “el absolutismo del Estado está excluido del sistema constitucional mexicano, entre otros motivos, porque sólo puede actuar cuando una norma —constitucional o secundaria— así lo autorice expresamente...”, véase Rabasa, Emilio, *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1992, pp. 95 y 96.

23 En apoyo de este pensamiento, léase Suzán Reed, Eric, *op. cit.*, nota 14, p. 23. Cabe insistir, que la legislación ordinaria no es la norma jerárquica óptima para regular el veto presupuestario; sin embargo, aquélla sí que podría regular sus consecuencias jurídicas a efecto de evitar algunos problemas como el de la anualidad, concepto esgrimido por

Otro argumento de la parte actora, celebrado por la más alta magistratura de nuestro país, es aquél que estima que la Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el PEF. Sobre este tema ya me he extendido en otra parte,<sup>24</sup> pero sí quisiera reiterar algunas ideas ahí dichas. Según mi opinión, la Cámara de Diputados está dotada de facultades suficientes como para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, salvo algunos mandatos expresamente señalados en la Constitución que la obligan a aprobar o a dedicar una parte del presupuesto a esos rubros y, por ende, también de obligada inclusión en el proyecto de PEF elaborado por el Ejecutivo Federal. Me refiero, por ejemplo, al artículo 2o. en materia de desarrollo de pueblos indígenas, al 75, al 127 y a algunos más que analizo en mi trabajo citado.

Fuera de estos casos (y quizá discutiblemente algún otro), la Cámara baja puede modificar a conveniencia el PEF.<sup>25</sup> No existe algún artículo en la Constitución que se lo prohíba en este sentido, antes al contrario, la reforma a la fracción IV del artículo 74, en 2004, clarificó que aquélla no solo podía examinar y discutir el proyecto, sino también modificarlo, y esto solo se puede entender como un fortalecimiento de las facultades presupuestarias del órgano legislativo mencionado.<sup>26</sup> A este respecto

la parte demandada en la famosa controversia constitucional. Teniendo un marco constitucional claro y sin lugar a interpretaciones metajurídicas, es completamente permisible que la ley termine de diseñar el procedimiento o las consecuencias que implicarían la aplicación del veto presupuestario.

24 Me refiero a mi trabajo publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, bajo el título de “Límites al poder constitucional presupuestario de la Cámara de Diputados”.

25 De esta misma opinión son Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985, p. 147; Gómez Martínez, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 50 (aunque su opinión la circunscribe al ámbito teórico) y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 4, p. 139. Este último autor, por el contrario, sí acepta la procedencia del veto respecto a las modificaciones que por ley se realicen al Presupuesto que se ejecuta.

26 Ahora bien, este fortalecimiento no debe entenderse como un poder ilimitado que sustituya las funciones del Poder Ejecutivo y presente un PEF alternativo o lo reforme en su totalidad como más adelante se indicará. La misma problemática se presenta en España: el Congreso, si bien tiene facultades expresas para modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo, no podrá alterarlo en su totalidad ni sustituirlo por uno nuevo pues la competencia del Ejecutivo quedaría menoscabada, *cfr.* Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, p. 167, y Montejo Velilla, Salvador, *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Edersa, 1998, pp. 258 y 259. He de aquí que sea ne-



Burgoa ha reflexionado lo siguiente: "...dentro de nuestro sistema constitucional el presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo. No se justifica, pues, desde el punto de vista jurídico, la idea de que el presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su antojo de las finanzas públicas de México".<sup>27</sup> En efecto, si la Cámara de Diputados no pudiera modificar el Presupuesto de Egresos, entonces ¿qué objeto tuvo la reforma constitucional al artículo 74?<sup>28</sup>

Por otro lado, la facultad constitucional presupuestaria de modificación que ostenta aquella Cámara no significa, dejémoslo claro, una susti-

cesario establecer unos límites tanto al Poder Ejecutivo como a la Cámara de Diputados a efecto de que no se presenten casos como el mencionado. De todas formas, modificar un programa o reasignar gasto de un programa a otro, o variar escasamente algunas partidas o su consignación, no significa una sustitución en las funciones del Ejecutivo, ni una variación a las políticas públicas de éste, como lo ha querido ver la parte actora en la Acción de Inconstitucionalidad 109/2004. Volviendo a la doctrina española, se ha afirmado que "La intervención del Parlamento podría determinar la inclusión de nuevos programas no contemplados en el Proyecto de Ley, la exclusión de alguno o algunos de los incorporados o la modificación de los medios asignados a cada uno de ellos", *ibidem*, p. 251. Este presupuestarista finaliza diciendo que cualquier limitación que se imponga al poder de enmienda (o de modificación) de cualquiera de las Cámaras a través de un Reglamento o una Ley, bien podría significar la declaración de inconstitucionalidad de esa disposición jurídica (*ibidem*, pp. 261-268), lo cual nos recuerda, en sede mexicana, a los principios —o limitaciones, según mi punto de vista— a los que deben someterse los legisladores conforme a la fracción VIII del artículo 42, LFPRH, y que podrían declararse inconstitucionales. A mayor abundancia, véase mi trabajo "Algunos aspectos jurídicos de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", *Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 3, cuarta época, julio de 2006.

27 En *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 693.

28 Algunos destacados especialistas en materia presupuestaria (Mijangos Borja, María de la Luz, "Control del gasto público", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, año XXIX, septiembre-diciembre de 1996, p. 970, y Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, "Las leyes del presupuesto. Problemas constitucionales", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, S. L. P., núm. 7, 1999, p. 144), consideran que el Poder Legislativo podría rechazar totalmente el presupuesto presentado por el gobierno (y no unas cuantas partidas o programas), por no estar de acuerdo con el volumen total de ingresos o gastos que el programa económico del gobierno propone. Al respecto pienso que habría que tener mucha cautela, pues como ya he mencionado existen muchos rubros de gasto en la Constitución que son de obligada inclusión tanto en el proyecto del Ejecutivo como en el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

tución o intromisión de las funciones de ésta en las del Ejecutivo, como también lo argumentó el presidente en su escrito presentado ante la máxima instancia judicial. El razonamiento jurídico de la actora se basa en la dogmática jurídica surgida de la filosofía liberal del siglo XIX que tildaba al presupuesto sólo como una ley formal, pues materialmente se consideraban actos administrativos, de tal modo que calificar al presupuesto como una ley formal, permitía establecer claramente que el parlamento se había excedido en su ámbito natural de competencias, invadiendo materias que en sí mismas eran propias del monarca. Sin embargo, esta teoría ya no encuentra fundamento hoy en día por múltiples razones a las que no puedo entrar por razón de espacio —basta decir que actualmente los sistemas constitucionales de los países con régimen representativo se basan o fundan en el principio democrático frente al monárquico del siglo antepasado, de aquí que la aplicación de dicha doctrina esté completamente superada—; no obstante, se debe mencionar que la principal consecuencia del mantenimiento de esta añeja postura significó, en la Alemania del siglo XIX, que se siguieran haciendo gastos militares en virtud de la guerra sostenida con Austria, sin la aprobación ni la intervención parlamentaria, gobernando entre 1862 y 1866 sin presupuestos.<sup>29</sup>

A mi juicio, las funciones de gasto público o, mejor dicho, del ejercicio del gasto público por el Ejecutivo, en todo caso, surgen a partir del mandato y autorización que permite la Cámara de Diputados al aprobar el PEF. Cualquier modificación de ésta al proyecto del Ejecutivo no estaría interfiriendo sus funciones, porque la modificación al presupuesto no supone ejecutar ni aplicar sus montos, sino simplemente reorientarlos o alterarlos en función de la política pública rechazada y en función de las facultades expresas que a la Cámara Baja le confiere el artículo 74 del ordenamiento fundamental. Si la Cámara de Diputados no pudiera modificar determinados montos, o ciertos programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la reforma de 2004, insisto, hubiera sido inútil.<sup>30</sup>

29 Véase Martín Queralt, Juan *et al.*, *Curso de derecho financiero y tributario*, 10a. ed., Madrid, Tecnos, 1999, pp. 695 y 696.

30 El reconocimiento de los alcances a la facultad constitucional presupuestaria de modificación de la Cámara de Diputados no implica reconocer o aceptar por consecuencia que el sistema parlamentario sea el tipo de gobierno ideal para México. Insistir, como lo hace Arroyo Moreno, Jesús Ángel, *op. cit.*, nota 5, pp. 242 y 243, en que el reconocimiento de dichas facultades es igual a reconocer —como una ecuación matemática— que

¿Para qué queremos que el presupuesto pase por su examen si ese órgano legislativo no lo puede tocar? Como bien se ha dicho,

...carecería de sentido que la propia norma constitucional conceda la facultad de hacer modificaciones al proyecto que se reciba y después otorgara facultades para oponerse a dichas modificaciones. Ello implicaría tanto como disponer que el proyecto enviado por el Ejecutivo deba ser aprobado en sus términos por la Cámara de Diputados; convertiría a este órgano en un sancionador formal de lo que previera el presidente de la República en su proyecto, lo que evidentemente repugna a los principios constitucionales.<sup>31</sup>

Sobre este último aspecto —los límites al poder de modificación de la Cámara de Diputados— cabe agregar algo más. Tal como había mencionado al principio de este trabajo, la SCJN en ocasión de la controversia constitucional 109/2004, no entró, a mi entender, al estudio de dos puntos que anuncia la fijación de la litis. Y respecto al segundo que ahí se cita (el relativo a las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el PEF) solo dedica un párrafo (considerando séptimo) que dice:

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el presupuesto de Egresos de la Federación se rige por los principios de anualidad, comprendido en el artículo 74 de la Constitución Federal, e inmodificabilidad por parte de la Cámara de Diputados, unicamaramente, contenido en el diverso artículo 126 de la propia Norma Fundamental; sin embargo, la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria y para el único efecto antes precisado.

Ese efecto deriva de la declaración de invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados —que no aceptó las observaciones del Ejecutivo— declarando la nulidad del presupuesto únicamente en la parte objetada.

Al margen de comentar en un futuro estudio sobre la posibilidad de aprobar un presupuesto en partes o en trozos y de la posibilidad de que la SCJN mantenga el control sobre las partidas presupuestarias motivo del

se propugna por un gobierno parlamentario, me parece una asociación jurídica completamente estéril y sin fundamento, pues se puede propugnar por el fortalecimiento de las facultades del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras sin que esto derive en un gobierno parlamentario.

31 Consúltase esta reflexión en Reséndiz Núñez, Cuauthémoc, *op. cit.*, nota 11, p. 60.

conflicto, llama mi atención la indicación que hace el más alto representante del Poder Judicial sobre dichos principios, sobre todo el que nombra como de *inmodificabilidad* y el alcance de éste. En primer lugar, salvo que la doctrina presupuestarista esté muy avanzada al respecto, nunca se había oído hablar sobre el principio de *inmodificabilidad* que parece significar una limitación a su poder de actuación. Pero si el máximo intérprete de la Constitución lo emplea en este sentido, cabe recordar que a la regla general contenida en el artículo 126, solamente se exceptiona el artículo 75, que se refiere a los empleos establecidos por ley, de tal suerte que esa *inmodificabilidad* calificada así por el alto tribunal solo procedería si las observaciones realizadas por el Ejecutivo al proyecto aprobado por la Cámara de representantes se refirieran a sueldos de funcionarios federales estipulados por ley. Por tanto me parece que la cita o aclaración de la SCJN está fuera de contexto por ser irrelevante. Porque, posteriormente, ésta le “devuelve” las facultades al órgano legislativo para atender las indicaciones realizadas por aquélla. Parece un poco extraño este mandato judicial. A menos que el órgano judicial se refiera a que como el PEF 2005 ya estaba aprobado y el artículo 126 sólo permite su modificación mediante ley posterior, la SCJN estaría haciendo una excepción a la regla ahí contenida, con el fin de que la Cámara de Diputados nuevamente modificara el PEF con base a lo ordenado por aquélla. ¿Será posible?

En cualquier caso lo importante será resaltar el escaso desarrollo que dedica nuestro máximo órgano judicial a un tema tan trascendental como lo es el alcance del poder de modificación de la Cámara de Diputados.

Por último, el Ejecutivo Federal también alega que existen antecedentes históricos del ejercicio del veto en materia presupuestaria que dan justificación suficiente para interpretar que la carta magna lo acepta, lo cual parece, desde el momento en que se vaticina, como un argumento completamente desechable.

La SCJN, haciendo eco del argumento histórico esbozado por la parte actora, aplica diversos métodos de interpretación para tratar de justificar la procedencia del veto presupuestario. No lo hace, por tanto, para esclarecer dicha disyuntiva —esa es la percepción que me suscita la lectura de los resolutivos de la controversia—, sino que lo hace para tratar de cimentar la teoría de la procedencia del veto presupuestario, pues los posteriores razonamientos jurídicos no históricos a favor de esta postura es-

casean ostensiblemente. Realiza una interpretación literal, sistemática, armónica, genético-teleológica y finalmente un cruce de métodos de interpretación, que al final de cuentas en nada ayudan.<sup>32</sup> Parece como si se crearan nubes de polvo para distraer la atención del verdadero sentido jurídico del texto de la Constitución federal.

Efectivamente, a mi gusto, el texto de la Constitución es muy claro en ese sentido y no deja espacio para interpretaciones y elucubraciones de ningún tipo. A mi modo de ver, basarse en interpretaciones históricas por ejemplo, para tratar de justificar la aplicación del veto presupuestario, es totalmente infecundo. La crítica, por tanto, también es para la parte demandada —la Cámara de Diputados—, quien utiliza asimismo los antecedentes históricos para mantener su postura contraria a la aplicación del veto presupuestario. El momento histórico-político de los comentarios de diputados, senadores o incluso presidentes, o de algunos actores políticos, tuvieron una época y una razón de ser, influenciados bajo otros escenarios que nunca podrán repetirse debido al cambio social, político, cultural y económico que constantemente sufre el país. Las decisiones adoptadas durante ese pasado histórico constitucional tenían un entorno diferente al que ahora vivimos. De esto no cabe duda. La historia y la memoria son decisivas y aleccionadoras en la construcción de una nación, pero aquellos momentos no pueden servir de fundamento para razonar en algún sentido o para justificar algo que no se encuentra expresamente señalado en el ordenamiento jurídico. Además sería jurídicamente incongruente concebir que una experiencia histórica, por más valiosa o terminante que fuese, subordinara a la decisión de aplicar o no el veto presupuestario.

### 3. *La doctrina mexicana*

Pareciera de no muy buena técnica jurídica de investigación hacer una lista de los autores que consideran que el veto presupuestario no procede conforme a nuestro texto constitucional, sobre todo si a lo largo de este trabajo se han estado citando, pero en esta ocasión me parece pertinente hacerlo habida cuenta de que se ha dicho por una minoría que es un tema que no está suficientemente estudiado. En realidad, como se verá, existe

32 En igualdad de pensamiento, *ibidem*, pp. 63 y 64.

una nutrida corriente doctrinal que ha estudiado a fondo el tema y que en la inmensa mayoría de los casos considera que el veto presupuestario no procede. Apenas algún autor piensa lo contrario.

Entre los autores que mantienen que del actual texto constitucional no se puede interpretar que el presidente de la República pueda vetar el proyecto de PEF examinado, discutido y, en su caso, modificado por la Cámara de Diputados, se encuentran los que a continuación se mencionan.

En libros de texto, manuales o cursos: De la Garza, Arteaga Nava, Burgoa Orihuela, Tena Ramírez, Chapoy Bonifaz y Faya Viesca.<sup>33</sup>

En diccionarios jurídicos: González Oropeza y Quiroz Acosta, y Carpizo.<sup>34</sup> En monografías sobre la materia y otros libros jurídicos: Gutiérrez, Lujambio y Valadés; Carpizo; Carbonell; Priego Álvarez, y la extraordinaria obra de Góngora Pimentel.<sup>35</sup>

En artículos de revista que tratan específicamente sobre el veto presupuestario: González Oropeza; Suzán Reed; Alvarado Esquivel; Arteaga Nava; Reséndiz Núñez; Gómez Martínez, y Flores Medina.<sup>36</sup> A favor de la procedencia del veto presupuestario —con base en el material jurídico

33 *Derecho financiero mexicano*, 26a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 159; *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, vol. I, 1999, p. 467; *Derecho constitucional...op. cit.*, nota 27, p. 781; *Derecho constitucional...op. cit.*, nota 19, p. 255; *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 105, y *Finanzas públicas*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 208, respectivamente.

34 *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 214, y *Diccionario jurídico...*, *cit.*, nota 3, p. 3230, respectivamente.

35 *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 62 y ss; *El presidencialismo...*, *cit.*, nota 25, p. 87; *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 98-100; *Introducción al derecho presupuestario. Naturaleza y efectos jurídicos. Estudios en España y México*, México, Porrúa, 2004, p. 207, y *El veto al presupuesto de egresos de la Federación*, México, Porrúa, 2005, respectivamente.

36 “Las observaciones al presupuesto...”, *cit.*, nota 13, p. 14; “La indisponibilidad del veto...”, *cit.*, nota 14, p. 20; “Las leyes del Presupuesto...”, *cit.*, nota 28, p. 147; “El veto en el derecho...”, *cit.*, nota 4, p. 138; “El problema constitucional...”, *cit.*, nota 11, p. 59; “La controversia sobre el presupuesto...”, *cit.*, nota 2, p. 48, y “Comentarios al proceso 109/2004 de controversia constitucional sobre el Presupuesto de Egresos para el año 2005”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 15, núm. 1, enero-junio de 2005, p. 92, respectivamente.

a mi alcance—, encontré un solo autor (es probable que existan otros) que defiende esta postura: Arroyo Moreno.<sup>37</sup>

El anterior panorama refleja contundentemente la marcada tendencia doctrinal hacia la negación del veto presupuestario. Podría argumentarse que el dilema es de cuño reciente y que por lo mismo no existe una vasta opinión jurídica al respecto, empero esta afirmación es relativa. No cabe duda que antes del cambio político en México en 1997, apenas y se había planteado tal interrogante; sin embargo, desde ese mismo año algunos autores que ya cité empezaban a atisbar anticipadamente los riesgos constitucionales que podrían presentarse en virtud del veto presidencial. Ahí está el artículo de Suzán Reed que se aventuró con varios años de antelación —y, por supuesto, antes de las sentencias 4/98 y 109/2004 de la SCJN—, a plantear las futuras dificultades presupuestarias que se avecinaban. Y qué decir de la obra de Tena Ramírez que desde hace muchos años ya mantenía su postura sobre la improcedencia del veto presupuestario.

En realidad lo que sucede es que no existen elementos jurídicos suficientes para seguir manteniendo la postura de su procedencia. Ésta es la irrefutable verdad contra la que se enfrentan los protectores y benefactores del veto presupuestario. El criterio mantenido por la SCJN, insisto, es inexacto y no reconoce ni se alimenta de la labor doctrinal de varios años y la construcción que ésta ha hecho del derecho presupuestario mexicano.

De esta manera, como ya lo he hecho con los argumentos de la parte actora y con los resolutivos de la SCJN, ahora también me ocupo del criterio mantenido por este autor, al cual se le pueden hacer algunos comentarios.

Se puede decir en forma general que los argumentos jurídicos del autor mencionado son los mismos que mantiene la SCJN —por ejemplo, p. 272— y nada nuevo aporta a favor de la postura de ésta, pues en realidad muchas de sus ideas descansan en cuestiones políticas que, como ya se ha alertado, no son el conducto adecuado para resolver el asunto de la procedencia del veto presupuestario, tema eminentemente jurídico.

Respecto a la significación del veto presupuestario, comenta dicho autor que es erróneo llamarle así en vista de que éste no implica una prohibición, sino que “exclusivamente, la posibilidad para el presidente de la

37 “El Presupuesto de Egresos...”, *cit.*, nota 5.

República de hacer observaciones al proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso. Estas observaciones no son una prohibición, una negativa, al contenido del proyecto de ley o de decreto, sino un medio para suspender, durante un tiempo, la entrada en vigor de la ley o del decreto...(p. 269)". Después de analizar la doctrina antes citada, ningún especialista afirma que dichas observaciones en el derecho positivo mexicano pretendan una prohibición o un veto absoluto. En México, como ya se ha dicho, el veto sólo puede ser suspensivo.

En relación con el poder constitucional de modificación que detenta la Cámara de Diputados, comenta que ésta dispone a su antojo del manejo de los recursos públicos, ya que en

...ocasiones se destinan partidas a asuntos concretos, invadiendo terrenos del Ejecutivo, ya que el presupuesto de egresos debe fijar los gastos de forma general, para que quien gobierna pueda destinarlos a objetivos concretos (p. 270)... La asignación concreta de los recursos toca al Ejecutivo pues si la Cámara de Diputados señala en forma individual un gasto para proyectos concretos, se está sustituyendo al presidente de la República, está gobernando (pp. 272 y 273).

En primer lugar ya se ha comentado que la Cámara de Diputados cuenta con las atribuciones suficientes como para modificar el PEF —salvo algunos mandatos constitucionales expresos—, sin que esto suponga presentar un presupuesto alternativo o la modificación total de éste, cuestión que nunca se ha presentado, ni siquiera con el PEF 2005 que engendró la controversia constitucional de todos conocida.

Por otro lado, no es verdad que el PEF fije gastos generales para que el gobierno los destine a objetivos concretos. Esto sería tanto como aceptar lo que sucede con el destino del gasto público dedicado, por ejemplo, a la Corona española. Dice el artículo 65 de su Constitución: "El rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma". Lo anterior supone que la Familia Real española distribuye, ahora sí, a su antojo, los recursos que le sean asignados, al punto que ni siquiera tendrá que presentar un informe sobre el destino de los mismos. No existe un control del gasto y nadie puede objetar jurídicamente, dentro de ese presupuesto global, un gasto excesivo de la familia. Este artículo supone una



excepción al principio presupuestario de especialidad cualitativa pues la asignación de recursos no se destina a ningún fin o programa concreto.<sup>38</sup>

En México, el presupuesto no se aprueba globalmente para que el Ejecutivo pueda aplicar sus montos a casos concretos. Esto sería desconocer las reglas básicas del derecho presupuestario y contradecir el principio de especialidad presupuestaria.<sup>39</sup> El Presupuesto en México se presenta y se aprueba dependiendo del nivel de agregación que así se estipule. El mayor nivel de agregación en el PEF es el del Ramo (fracción XL, artículo 2o. LFPRH) y el menor será el de la partida. La ley, porque la Constitución no lo exige, debe decir a qué nivel de agregación debe presentarse el proyecto de PEF y a qué nivel de agregación debe aprobarse. Si se analiza cuidadosamente algún presupuesto reciente, se puede observar que hay gastos inclusive a nivel de partidas.<sup>40</sup> Es el caso, por ejemplo, de las llamadas partidas secretas, autorizadas constitucionalmente. De aquí que la lógica legal no permita que el PEF sea aprobado globalmente para que el gobierno aplique recursos específicos. El gobierno no podrá variar el monto del nivel de agregación que la Cámara de Diputados aprobó. Otra cosa será que posteriormente el gobierno, con base en la ley, realice una adecuación presupuestaria y traslade el monto de una partida a otra, o de un concepto a otro, como normalmente sucede. La modificación que haga la Cámara de Diputados al monto de una partida, o la que realice a determinado programa no es una sustitución en las facultades del Ejecutivo, pues, entre otras cosas, no existe una vinculación entre los programas del Ejecutivo y la aprobación de éstos por el Legislativo. Al no existir tal, la Cámara podrá modificarlos por los motivos que

38 Cfr. Pascual García, José, *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 2a. ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2002, p. 146.

39 A este respecto Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho financiero público*, México, McGraw-Hill, 1995, p. 28, comenta “los fundamentos de este principio consisten en que dentro de un presupuesto de egresos no deben asentarse las partidas en forma genérica o abstracta, es decir, que el programa de gastos se haga en forma general”.

40 También es cierto que presentar un Presupuesto a nivel de partidas —como propuso algún diputado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en ocasión de la discusión de la LFPRH— y aprobarlo al mismo, sería prácticamente imposible debido a la gran cantidad de partidas y al escaso tiempo con que cuenta la Cámara Baja para revisarlas. La presentación de un Presupuesto por partidas no es lo óptimo ni lo deseable, pero esto no impide que, durante el análisis del mismo, así pueda exigirse por algún miembro de la Cámara de representantes para efectos informativos y de control.

estime convenientes. La modificación a un monto o a un programa, repitámoslo nuevamente, no es gobernar. Se gobierna, o se ejerce la actividad financiera del Estado con la autorización o mandato que realiza la Cámara de Diputados a través de la aprobación del PEF.

El autor también refiere a lo largo de su trabajo, que el órgano legislativo, en especial la Cámara de Diputados, siempre está buscando la forma de invadir las competencias del Ejecutivo (p. 242), que normalmente la Cámara tiene la tendencia a ampliar sus facultades; que “el Legislativo respete al Ejecutivo y no trate de suplantarlo, de humillarlo, de convertirlo en figura decorativa” (p. 248) y, en fin, que desde el gobierno de Salinas de Gortari siempre se deseó que el sistema jurídico mexicano cambiara a uno que fuera parlamentario, motivo por el cual “es evidente que se requiere que el presupuesto de egresos pueda ser vetado para —en lo posible— evitar daños mayores (p. 271)”. Es cierto que se ha propuesto la implantación de un sistema parlamentario para México, creo recordar que es una propuesta auspiciada, principalmente, por Diego Valadés. Sin entrar a considerar si este sistema es conveniente para México, lo que sí se puede decir es que otorgar a la Cámara de Diputados la facultad para modificar el presupuesto en los términos que he estado señalando, no significa ni por asomo que el sistema mexicano se convierta en un sistema parlamentario o que desde aquí se esté propugnando por esa vía. Cualquier sistema en el mundo, parlamentario o no, pretende mantener un equilibrio de poderes en la medida de lo posible.<sup>41</sup> Otorgar a la Cámara de Diputados dicho elemento de equilibrio no representa la anulación o el cercenamiento de las facultades del Ejecutivo. Ya de por sí vivimos en un sistema presidencial en donde el Ejecutivo goza de amplias facultades, incluso para alterar durante el ejercicio fiscal el Presupuesto apro-

41 Elocuentemente, en sede española, se ha afirmado: “Que el Presupuesto represente, como es obvio, la expresión cifrada de un determinado programa político y de ahí su esencial connotación como un destacado instrumento de la política económica del gobierno, no debería ensombrecer la valoración del gasto público como una de las variables fundamentales que sirve de asiento a una convivencia organizada con arreglo a los moldes de la democracia formal y pluralista, sobre la que cualquier grupo político tiene interés y, por esto, casa mal que la exclusiva responsabilidad de las decisiones presupuestarias quede, en la práctica, en las manos del gobierno”, véase Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, p. 43.

bado por la Cámara Baja, como para que todavía se limiten más sus facultades.<sup>42</sup>

El autor comenta que las atribuciones de la Cámara de Diputados o del Congreso de la Unión están en constante aumento, cuando en realidad este proceso ha sido completamente al revés, incluso a nivel mundial. En México se ha sostenido que el “predominio del presidente de la República en la formación del presupuesto, lo ha convertido en un plan más Ejecutivo, anulando la participación política y decisoria de la Cámara de Diputados”.<sup>43</sup> A nivel europeo, específicamente en España, el proceso también ha sido al contrario, con todo y que en ese país se vive en un sistema parlamentario. La denuncia de la doctrina española al respecto ha sido recurrente:

Si partimos del hecho de que el principio de competencia o legalidad presupuestaria responde en nuestro terreno a las exigencias del principio de separación de poderes, no es extraño entonces que admitamos ese real desequilibrio en función de las propias limitaciones de éste, dado que nunca ha servido para fortalecer, en materia financiera, los poderes del Parlamento frente al Gobierno. Es más, si ha servido de algo dicho principio ha sido para ser utilizado como vehículo para recorrer justamente el camino inverso, esto es, el de reservar la iniciativa financiera al Ejecutivo en detrimento de las Cámaras Legislativas.<sup>44</sup>

Asimismo se asevera que

...el principio —se refiere al de competencia— se ha mantenido a lo largo del tiempo, pero la prevalencia que en sus inicios tuvo el Parlamento se ha desplazado hacia el Ejecutivo, restringiéndose las facultades parlamentarias... cuyo ejercicio encuentra una dificultad adicional en el propio carácter técnico

42 Se dice que el Ejecutivo puede aplicar el veto presupuestario, porque debe cuidar el equilibrio de las finanzas públicas y presupuestos equilibrados, y como los órganos legislativos normalmente tienden a generar déficit, por eso habrá que dar preeminencia al Ejecutivo sobre el Legislativo en materia presupuestaria. Empero, se ha comprobado, incluso, científicamente y mediante formulas, que esto no es cierto. A mayor abundancia véase el interesante trabajo de Varela Martínez, Carolina, “Efectos del poder de veto del Ejecutivo en materia presupuestal. Alternativas institucionales”, *Revista de Estudios de Política y Sociedad*, México, año 1, vol. I, núm. 1, julio-septiembre de 2005, pp. 24 y ss.

43 Véase González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 13, p. 71.

44 Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, pp. 39 y 40.

y complejo del documento presupuestario; de otra parte, las necesidades propias de la gestión han conducido también a ampliar las facultades del Ejecutivo, al que se permite modificar, dentro de ciertos límites, las autorizaciones presupuestarias.<sup>45</sup>

El razonamiento de la doctrina española en dicho sentido es apabullante: el proceso histórico que actualmente se vive ha sido el del fortalecimiento de las funciones ejecutivas sobre las parlamentarias.<sup>46</sup> México vivió y está viviendo la misma experiencia.

Por otra parte, el autor incurre en ciertas inconsistencias jurídicas al considerar (pp. 255 y 256), que es errónea la interpretación que se ha hecho de que, conforme al artículo 74, la Cámara de Diputados puede disminuir el número de empleados de la Federación u omitir su retribución (no dice quién sostiene esta posición), y que salva él mismo descubriendo la cobertura que realiza el artículo 75, para que de esta forma se evite el abuso de los diputados.<sup>47</sup> Por lo anterior, comenta que “la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados no es tan exclusiva como pudiera parecer”. Entonces, lo que trata de decir el autor ¿es que la Cámara de Diputados no tiene facultades exclusivas “tan exclusivas” porque no puede suprimir empleos de la Federación o modificar su retribución? Este razonamiento es inaceptable. Tratar de desvirtuar el poder constitucional de modificación de la Cámara de Diputados alegando su falta de atribución para crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, es ignorar la reserva de ley que impone la fracción XI del artículo 73.<sup>48</sup>

45 Pascual García, José, *op. cit.*, nota 38, p. 135. En este mismo sentido véase Cayón Galiardo, Antonio, *La unidad funcional de la hacienda pública*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pp. 53 y 55.

46 Martín Queralt, Juan et al., *op. cit.*, nota 29, p. 697.

47 Cuestión diferente será comprobar que entre los artículos 74 y el 126 hay una incongruencia, según sostiene Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “El Presupuesto del Estado. Principios constitucionales y su adecuado ejercicio”, *Ars Iuris*, México, núm. 30, 2004, p. 254. Sin embargo —y esto es necesario recalcar—, este señalamiento no debe dar paso a interpretar que el veto presupuestario procede. La procedencia del veto presupuestario no puede ser consecuencia o fundamento de aquella incongruencia.

48 Al respecto consúltese mi trabajo en la revista de la Facultad de Derecho ya mencionado.

Otra incorrección jurídica del autor, es aquella que se refiere a que “otorgarle a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar, por sí sola, el presupuesto de egresos, rompe el sistema de pesos y contrapesos (p. 273)”. ¿Quiere decir el autor que habrá que otorgarle al Ejecutivo, además de la facultad de iniciativa del proyecto de Presupuesto, la facultad de aprobarlo? El principio de competencia presupuestaria lo impide. Conforme a este principio, la Cámara de Diputados es el único órgano en todo nuestro sistema jurídico dotado de facultades para aprobar el presupuesto. Nadie más lo puede hacer, bajo ninguna razón o motivo. Ya se ha dicho que en materia presupuestaria

...el Poder Ejecutivo tiene asignada una función exclusiva que es la colaboración del presupuesto y su ejecución, así como la Cámara de Diputados la tiene respecto a la aprobación o modificación del mismo. Ambos son exclusivos para cada órgano de gobierno y la Constitución mexicana, desde 1857, no confunde ni pretende relacionar a la Cámara de Diputados o al mismo Congreso con la elaboración o ejecución del presupuesto, como tampoco es dable, aceptar la intervención del Ejecutivo en la aprobación o modificación del presupuesto, ambas funciones exclusivas de otros órganos de gobierno. Por ello son todas ellas facultades *exclusivas*.<sup>49</sup>

Sobre esto me extenderé más adelante. Basta decir que no se puede sostener aquélla afirmación sin antes revisar las competencias que a cada órgano corresponde de conformidad con la Constitución política.

El autor considera que el veto presupuestario es procedente debido al estudio de los antecedentes históricos que, según afirma, ningún autor ha hecho (p. 273). Se basa en el extraordinario libro de Rabasa *La Constitución y la dictadura*, para desacreditar las funciones de la Cámara de Diputados. Transcribe textualmente varios pasajes del libro del jurista y parafrasea algunas de sus ideas, por ejemplo: “El Congreso se siente el primero de los poderes; se hace invasor, provocador, agresivo; su cultura general es baja; su hostilidad es irreflexiva, porque procede de concepciones erróneas, que le dan como primera y hasta como única convicción la de su omnipotencia y el sentimiento de su irresponsabilidad (p. 251)”. Ya se ha comentado anteriormente que los antecedentes históricos no son válidos jurídicamente para modificar o alterar el sentido de un precepto

49 González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 13, p. 16.

constitucional ni representan la panacea universal para encontrar la respuesta al problema del veto presupuestario. Sin embargo, ahora se torna necesario hacer algunas precisiones históricas mal conceptuadas y aplicadas fuera de su contexto.

Emilio Rabasa, el ilustre jurista, fue un hombre de ideas liberales que rechazaba tajantemente cualquier tipo de acumulación excesiva de poder que pudiera darse tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. Sus razonamientos en contra de la Cámara de Diputados se basaron principalmente en las exorbitantes facultades que en ese tiempo detentaba dicho órgano conforme a la Constitución de 1857, pues hasta ese momento no existía la Cámara de Senadores. Es evidente, para el razonar de los juristas de la época, que la Cámara baja se erigía como un poder, en voz de Rabasa, omnipotente. Con la creación de la Cámara de Senadores en 1874 se distribuyen dichas facultades cercenando, con justa razón, las de la Cámara de Diputados. Ahora bien, tratar de trasladar, como lo hace Arroyo Moreno, la crítica que en esa época se realizó a la Cámara de Diputados, al México actual para justificar una disminución de las facultades de la Cámara de Diputados y de esa forma, en aras del equilibrio de poder (“de pesos y contrapesos” como insiste en emular las palabras de la SCJN), considerar que ahora la Cámara Baja no puede modificar el PEF o que es procedente el veto presupuestario, significa descontextualizar las palabras de tan egregio abogado.

Posteriormente, el autor también cita a siete autores, a saber, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela, Arteaga Nava, Herrera Lasso, Emilio Rabasa,<sup>50</sup> Diego Valadés y Miguel Carbonell, y realiza una crítica a los críticos. La primera crítica que hace a estos autores deriva del hecho de que solamente, según él, se fijan en el artículo 72 y no consideran otros artículos para su debida interpretación sistemática y que por tanto, es necesario y obligado conocer los precedentes históricos constitucionales. La crítica a esos autores se funda en que, como el veto era una facultad que sólo existía en el limbo, “no estudiaron su relación con otros preceptos, ni la tradición jurídica mexicana, ni, menos aún, la realidad —valga la expresión— real de México. Esto vale también para Carbonell, cuyo trabajo es meramente de escritorio y remitiendo a instituciones extranjeras, sin analizar si son aplicables en México (p. 265)”. Que la opinión de esta doctrina no es atendible “porque no hubo una profundización en el estudio, ni

50 Esta vez se trata del nieto del Rabasa de *La Constitución y la dictadura*.

tampoco una relación entre los diversos preceptos de la ley y, menos aún, se estudió la génesis del precepto (p. 273)". En mi opinión esta valoración del criterio de los tratadistas es inexacta. No solamente por lo ilógico que suena afirmar que un especialista en derecho constitucional no haya estudiado un precepto constitucional en relación con otro, sino porque la "tradición jurídica" descansa, precisamente, en varios de los autores que él critica. Qué mayor tradición jurídica que el maestro Burgoa, o que Tena Ramírez. Respecto a Carbonell, de quien no pretendo hacer una defensa jurídica porque él sabría hacerlo mejor que yo, la gran cantidad y calidad de sus trabajos científicos respaldan ampliamente su capacidad de análisis. Y decir, como sostiene Arroyo Moreno, que sus estudios son de escritorio —no veo que el veto presupuestario se pueda estudiar desde el ámbito del litigio—, es optar por una crítica no jurídica. En el trabajo criticado de Carbonell, se realiza un estudio comparado con países latinoamericanos y se fundamenta en varios autores de reconocido prestigio, por tanto no puede decirse, aun cuando dedica sólo tres o cuatro páginas al tratamiento del veto presupuestario, que no sea válida su opinión por ser de escritorio. Por otro lado, decir que no existe, ni en esos cultivadores del derecho ni en otros especialistas de la materia, una profundización en el estudio del veto, implica subestimar el trabajo de los autores que desde 1997 han escrito de forma especializada sobre el tema y que cité con antelación.

Finalmente el autor termina explicando ciertas incongruencias en la Constitución respecto a la regulación de la institución presupuestaria: que al ser una ley por sus efectos generales, por su abstracción, el presupuesto debiera aprobarse por ambas Cámaras (pp. 266 y 272), crítica constitucional que comparto en ambos sentidos, pero que se concreta, en el segundo supuesto, a una observación de *lege ferenda* y que en ningún caso podría justificar, sin más, la aplicación del veto presupuestario conforme a las normas positivas vigentes en la Constitución. También comenta que le parece una incongruencia que "Lo importante, el presupuesto, se aprueba por los diputados, lo secundario, la modificación, se aprueba por diputados y senadores". No es en razón de la importancia de una modificación sobre la que se puede fundar un argumento, y menos derivarlo en una necesidad de aceptar la aplicación del veto presupuestario.

En definitiva, del actual texto constitucional no se puede interpretar que el veto presupuestario proceda, pues como se ha criticado agudamen-

te, quienes consideran que el veto procede respecto al PEF, son “ignorantes del derecho constitucional y desconocen la naturaleza del veto... el presupuesto anual de gastos no es vetable”.<sup>51</sup>

#### IV. LA IMPROCEDENCIA EN LA APLICACIÓN DEL VETO PRESUPUESTARIO

Además de los argumentos sobre los que he incidido páginas atrás, resulta conveniente apuntar otro de suma importancia que servirá para reforzar la tesis de la improcedencia de la aplicación del veto presupuestario.

Desde mi punto de vista, el PEF es una ley tanto en sentido material como en sentido formal. Sin embargo, aun cuando se acepte que es una ley, debe entenderse que aquél no está inserto en el procedimiento de formación de leyes que prevé el artículo 72 constitucional. Podría pensarse, *prima facie*, que esta conjetura debería descartarse inmediatamente porque todo proceso de formación de leyes debe pasar o debe seguir el *iter* señalado en los artículos 71 y 72. No obstante, de ser ésta la premisa básica en el ordenamiento jurídico mexicano, la misma carta federal establece varios casos de excepción en los que no es necesario transcurrir por el procedimiento del 72 para expedir una ley, hipótesis en la que se encuentra el procedimiento de elaboración del PEF, pues éste reviste ciertas peculiaridades que permiten que sea una ley pero no subsumible en el artículo 72 constitucional. Afirmar que el Decreto de PEF es una ley en sentido pleno y que por eso debe encajonarse en el artículo 72 constitucional y que por tanto debe aceptarse que es posible la aplicación del veto presupuestario, supone el relegamiento a un segundo plano de todas las singularidades de las que está revestido el procedimiento de aprobación del PEF.

Para desarrollar estos puntos habrá que establecer, mediante el sustento de la gran mayoría de la doctrina, la determinación del PEF como una ley, para posteriormente identificar los procedimientos previstos en la Constitución que están exentos de lo establecido en el artículo 72. Acto seguido, se analiza con base en el derecho comparado esas particularidades que distinguen a sus leyes de Presupuestos, para finalizar con las que atañen al procedimiento presupuestario mexicano.

51 Véase Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 4, p. 138.



### 1. *Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación*

Al respecto, no parece haber una doctrina dominante que se decante por un sentido u otro. Entre quienes consideran al presupuesto como un acto formal y materialmente legislativo están: Carpizo, Mijangos Borja, Priego Álvarez, Mabarak Cerecedo, Rabasa, Alvarado Esquivel y Gón-gora Pimentel.<sup>52</sup>

Entre los autores que no consideran al presupuesto como una ley: a) hay quien simplemente le niega ese carácter sin precisar su naturaleza jurídica, es el caso de González Oropeza y Quiroz Acosta<sup>53</sup> y Sánchez Bringas;<sup>54</sup> b) hay quienes niegan el carácter de ley al presupuesto considerándolo como un acto administrativo: Burgoa<sup>55</sup> y Nieves Jenkin,<sup>56</sup> quien considera que el presupuesto es formalmente una ley y materialmente un acto administrativo. En este último sentido, la SCJN (acción de inconstitucionalidad 4/98), considera que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es decir, es un acto materialmente administrativo.

En opinión de Gabino Fraga,<sup>57</sup> el presupuesto es un acto administrativo, pero reconoce que en dicho documento se contienen disposiciones de carácter general. Siguiendo a este autor encontramos a De la Garza<sup>58</sup> y a Chapoy Bonifaz.<sup>59</sup>

52 *El presidencialismo...*, cit., nota 25, p. 147; “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, p. 131, y en “Control del gasto...”, cit., nota 28, p. 969; *Introducción al derecho presupuestario...*, cit., nota 35, p. 206; *Derecho financiero...*, cit., nota 39, p. 26; *Mexicano...op. cit.*, nota 22, p. 270; “Las leyes del Presupuesto...”, cit., nota 28, p. 140, y posteriormente, este mismo autor en “El Presupuesto del Estado...”, cit., nota 47, p. 255, y *El veto al presupuesto...*, cit., *passim*, nota 35, respectivamente.

53 *Diccionario de derecho...*, cit., nota 34, pp. 213 y ss.

54 *Derecho constitucional*, 8a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 457.

55 *Derecho constitucional...* cit., nota 27, p. 694.

56 “Política del gasto público”, *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 518.

57 *Derecho administrativo*, 39a., ed., México, Porrúa, 1999, pp. 333-335.

58 *Derecho financiero...*, cit., nota 33, p. 130.

59 *Planeación, programación...*, cit., nota 33, pp. 104 y 126.

Existe otro grupo de autores que consideran que el presupuesto ni es ley, ni acto administrativo, ni acuerdo: Paoli Bolio<sup>60</sup> y Faya Viseca,<sup>61</sup> quienes lo definen respectivamente como un instrumento político del Estado o una decisión política, lo cual, por cierto, nos recuerda a la conocida definición aportada por el profesor español Sainz de Bujanda.

En mi opinión, el PEF reviste la naturaleza jurídica de ley tanto formal como materialmente hablando y no puede considerarse como un acto administrativo, toda vez que significaría desconocer el poder presupuestario que ostenta constitucionalmente la Cámara de Diputados.

El presupuesto considerado como un acto administrativo encuentra su fundamento en una teoría alemana de hace casi más de 130 años. Entre los autores intelectuales de esta teoría, Paul Laband fue quien más énfasis puso en considerar al presupuesto como un acto administrativo, a efecto de eludir la intervención del Parlamento que se negaba a autorizar ciertos gastos militares pretendidos por el rey Guillermo I de Prusia. No pretendo de ninguna manera tratar de comentar esta brillante teoría, ni inmiscuirme en su estudio, pues el espacio lo impide y otros autores ya lo han hecho con asombrosa capacidad,<sup>62</sup> pero lo importante de esto es dejar constancia plena que tratar de aplicar una teoría de un país y de una situación fáctica en la que ni remotamente puede encontrarse el sistema jurídico mexicano es, simplemente, inaceptable. ¿Podemos imaginar que el presupuesto sea un acto administrativo que solo requiera el visto bueno del Legislativo para ejercer el gasto público? La respuesta sería contundente: ¿para qué queremos, entonces, un Poder Legislativo pudiendo tener algún tipo de monarquía o algún régimen parecido que esquivе o sojuzgue la voluntad legislativa?

En muchos países del mundo se acepta el presupuesto como un acto legislativo formal y materialmente.<sup>63</sup> En México lo formal de un acto atien-

60 "La Constitución y el presupuesto", en Valadés, D., y Gutiérrez Rivas, R., (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. IV, p. 93.

61 *Finanzas públicas...*, cit., nota 33, p. 180.

62 Véase el estudio preliminar a la obra de Laband, Paul, *El derecho presupuestario*, trad. José Zamit, IEF, Madrid, 1979, realizado por el profesor español Álvaro Rodríguez Bereijo.

63 En Argentina, cfr. Jarach, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 79 y 80, y Bidart Campos, Germán. J., *La Constitución económica*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política,

de a la naturaleza del órgano del Estado de donde proviene y de esta manera el acto será legislativo si el órgano que lo produjo también lo es; lo material hace caso omiso de la naturaleza del órgano autor del acto y se atiende a la naturaleza intrínseca de éste.<sup>64</sup> De tal suerte que el presupuesto de egresos será un acto formalmente legislativo porque el órgano que aprueba dicho documento es un órgano legislativo: la Cámara de Diputados; y lo será materialmente porque responde a las particularidades intrínsecas del acto que reúne las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad normalmente exigidas a todo documento jurídico que se precie de ser una ley. Es por esto que considero que el PEF es una ley en ambos sentidos: material y formalmente.

## 2. Excepciones al procedimiento legislativo ordinario

Como ya lo anunciaba, el procedimiento de elaboración del PEF es el de una ley, pero no puede considerarse dentro del procedimiento prescrito por el artículo 72, en virtud de las singularidades de que goza aquél. No es insertable en dicho precepto como tampoco lo son ciertos casos marcados por la Constitución que siguen un procedimiento legislativo diferente. Tres ejemplos.

### A) Artículo 73, fracción XVI.

El Congreso tiene facultad: I.-... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de

2003, pp. 29 y 30; en Italia, véase Griziotti, *Principios de política, derecho y ciencia de la Hacienda*, trad. Mata, E., 2a. ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 1958, p. 538; en Francia, Mekhantar, Joël, *Finances publiques. Le budget de l'État*, 3a. ed., París, Hachette Livre, 2001, pp. 27 y ss; en España, Sainz de Bujanda, Fernando, *Sistema de derecho financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, t. I, vol. 2, 1985, p. 415; González García, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Ed. de Derecho Financiero, 1973, p. 6, y Martínez Lago, Miguel Ángel, *Manual de derecho presupuestario*, Madrid, Colex, 1992, p. 34.

64 Véase Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 111 y 112.

carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República. 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Esta fracción en sus bases 1a. a 4a. sobre salubridad general, otorgan la facultad al Consejo de Salubridad General para expedir disposiciones generales que serán obligatorias en el país. Sólo en el caso de las campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana y lo relativo al control y prevención de la contaminación ambiental, serán revisadas posteriormente por el Congreso de la Unión. Lo que permite dicha fracción es que el Consejo de Salubridad General legisle sobre las materias que ahí se anuncian—esto es, dicho Consejo ejerce facultades legislativas—,<sup>65</sup> sin intervención del Congreso de la Unión y, por ende, al margen de lo establecido en el artículo 72 constitucional. Lo que se aprecia es el establecimiento de un procedimiento específico para la aprobación de dichas disposiciones generales. Se señala en qué casos proceden; la forma en cómo serán revisadas dichas disposiciones, etcétera. Lo cual nos orilla a concluir que la emisión de dichas disposiciones no se regulan o no siguen el procedimiento del artículo 72, sino que la propia Constitución establece cuáles son éstos.

#### B) Artículo 29.

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente,

65 Así lo mantiene, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...op. cit.*, nota 25, p. 104.

rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 29 autoriza al presidente de la República a suspender, mediante prevenciones generales —es decir, mediante ley—, en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de peligro o emergencia. El presidente está autorizado por la Constitución para legislar, pero se establece un procedimiento a seguir. Es decir, según el artículo 29 únicamente se pueden conceder al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia.<sup>66</sup> Pero dicho precepto también establece la obligada participación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente; ordena que la suspensión se haga en un determinado lugar o en todo el país, por un tiempo limitado y sin que aquélla se contraiga a un determinado individuo, y, en fin, una serie de reglas para que el presidente pueda legislar. A donde quiero llegar es a la comprobación de cómo este artículo establece todo un procedimiento para que el titular del Ejecutivo legisle, sin necesidad de entrar, por supuesto, en el ámbito del artículo 72.

C) Segundo párrafo del artículo 131.

...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 101.

Ésta es otra facultad legislativa en manos del presidente de la República. Pero también se establece un procedimiento especial para llevarla a cabo. Por ejemplo, se ordena que la autorización a que se refiere ese segundo párrafo se haga anual. O las finalidades que se persiguen con esa facultad legislativa.

De esta forma, el procedimiento de aprobación del PEF no tendría necesariamente que circunscribirse a lo ordenado por el artículo 72 constitucional, pues para aquél la Constitución establece unos determinados sujetos y unas fechas límites para su creación. Es cierto, por otro lado, que la Constitución no establece expresamente que dicho procedimiento deba ser diferente o no necesite del artículo 72 para poder culminar con su elaboración, pero tampoco se menciona para los tres ejemplos narrados. Se interpreta que el presidente de la República y el Consejo de Salubridad General pueden legislar en las materias que ahí se señalan sin tener que sumarse al procedimiento del artículo 72.

Ahora bien, la mayoría de los ministros de la SCJN en ocasión de la resolución a la controversia constitucional 109/2004, concluyen que el procedimiento de elaboración del presupuesto debe seguir el indicado por el artículo 72, y no puede entenderse como un procedimiento especial, pues no contiene una regulación específica y formal, ni se establece la forma de proceder en cuanto a su discusión y aprobación. A mi entender, esta conclusión a la que arriban los ministros es abiertamente discutible, porque el PEF reúne ciertas características propias cuyo procedimiento lo hacen distinto a los demás que emanan del previsto en el artículo 72. El procedimiento de elaboración del PEF es ejemplar en este sentido porque las peculiaridades que lo revisten dan pábulo suficiente para considerarlo distinto al del artículo 72. Este tema ha sido tratado ampliamente por la doctrina europea, especialmente por la española,<sup>67</sup> y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español.<sup>68</sup> Incluso, no

67 A este respecto es imprescindible la obra de Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, capítulos 2, 3 y 4 fundamentalmente, y la de Orón Moratal, Germán, *La configuración constitucional del gasto público*, Madrid, Tecnos, 1995, *in toto*. También véase Pascual García, José, *op. cit.*, nota 38, pp. 107 a 113, y Sainz de Bujanda, Fernando, *op. cit.*, nota 63, pp. 415 y ss.

68 El espacio nos impide realizar un análisis pormenorizado de las sentencias del Tribunal Constitucional español que son de nuestra incumbencia (por ejemplo, las núms. 84/1982, 126/1987, 76/1992, entre otras), pero su explicación y desarrollo se pueden consultar en la doctrina española antes citada.

dudo que la gran mayoría de la doctrina mexicana se haya visto influenciada por el caso español.

### 3. *Peculiaridades del procedimiento de aprobación del PEF*

No comparto el criterio de la mayoría de los ministros de la SCJN en su sentencia a la Controversia Constitucional 109/2004 (considerando sexto), ni el de algunos autores<sup>69</sup> que consideran que el procedimiento para la aprobación del Presupuesto no es especial o diverso al artículo 72. Dice la SCJN:

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.

En mi opinión este criterio debería rectificarse pues el procedimiento presupuestario de aprobación sí cuenta con esas formas de proceder y con ciertas características que lo eximen de incorporarse a lo dispuesto por el artículo 72.

Para el desarrollo de este tema vale la pena hacer una advertencia. Al momento de ir identificando esas particularidades que giran en torno al procedimiento de aprobación del PEF, se irán señalando los puntos de vista de algunos autores españoles, pues como ya comentaba, la doctrina mexicana que considera que de dicho procedimiento es algo especial, encuentra su fuente de inspiración en la normativa constitucional española y en la doctrina de ese país que así lo entiende. A este respecto, sirva de preámbulo lo que un presupuestarista español ha dicho: “Aun cuando la Ley de Presupuestos es ley plena no está exenta de peculiaridades... su

69 Entre la doctrina que considera que el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos no es un procedimiento especial véase a González Oropeza, Manuel y Quiroz Acosta, E., *Diccionario de derecho...*, cit., nota 34, p. 214, y Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit., nota 39, p. 26 En este mismo sentido Priego Álvarez, Fredy, *Introducción al derecho presupuestario...*, cit., nota 35, pp. 195 y 196, quien parece reconocer en el presupuesto de egresos un procedimiento legislativo ordinario conforme al artículo 72.

singularidad se manifiesta en su contenido, en su tramitación e incluso, podría añadirse, en su vigencia, constitucionalmente limitada a un año, y en la distribución de competencias en orden a su aprobación...”.<sup>70</sup>

### A. Límites temporales

En primer lugar, el PEF es una ley peculiar porque tiene unos plazos bien definidos constitucionalmente en los cuales debe ser aprobado. El proyecto del PEF, ordena la fracción IV del artículo 74 constitucional, debe ser enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre. Éste no es sólo un derecho para el presidente de la República sino toda una obligación,<sup>71</sup> aun cuando el incumplimiento de este plazo no tenga consecuencias jurídicas. Sorprendentemente la SCJN, en contra del criterio mantenido por la parte actora, acepta que dicha presentación deba considerarse como una obligación y no solo como una potestad (controversia 109/2004).

Para la aprobación del proyecto de Presupuesto, la carta magna también establece la obligación a la Cámara de Diputados de hacerlo a más tardar el día 15 de noviembre. Plazo que podrá modificarse mediante convocatoria a sesiones extraordinarias del órgano legislativo, y cuyo plazo vence el último día de diciembre. En España sucede algo parecido, porque gracias a la peculiaridad temporal que reviste la aprobación de sus Presupuestos, “el Parlamento ha de tener tiempo suficiente para su aprobación —lo que impone una obligación de presentación en plazo del proyecto por el gobierno— y ha de preverse la hipótesis de que aún con ello, el Presupuesto no resulte aprobado o, incluso, sea rechazado”.<sup>72</sup> De esta forma, mientras que para la aprobación del presupuesto se fijan unos plazos definitivos, para el caso del procedimiento legislativo previsto en el artículo 72, la carta fundamental no impone ningún plazo a la formación de leyes.

En segundo lugar, en relación a los límites temporales, el PEF es una ley con vigencia anual —del 1o. de enero al 31 de diciembre—, sin posi-

<sup>70</sup> Pascual García, José, *op. cit.*, nota 38, p. 107.

<sup>71</sup> Así también se considera en el proceso presupuestario español: como una facultad y como una obligación, *cfr.* Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, p. 153 y la bibliografía que ahí se cita.

<sup>72</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, , nota 10, p. 26.



bilidad de prórroga (con excepción de los empleos federales y los establecidos por ley). Esto significa que año con año el presupuesto debe analizarse y, en su caso, modificarse para que pueda entrar en vigor. Lo mismo ocurre en España.<sup>73</sup> No se trata de una ley permanente que prescinda de esa revisión del órgano legislativo para que tenga vigencia plena. El artículo 72, en cambio, no establece un periodo de vigencia para las leyes que se aprueban bajo su égida. Una excepción, no obstante, la podemos encontrar en la Ley de Ingresos de la Federación que debe aprobarse año con año, pero que en ningún momento el proceso de formación de leyes del artículo 72 distingue.

Por último también puede decirse lo mismo respecto al supuesto del artículo 83 constitucional que permite que el presidente recién elegido presente sus respectivas iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ambos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de diciembre. Esta excepción no opera para el caso de la formación de leyes y decretos del artículo 72.

### B. Límites subjetivos o personales

El procedimiento de aprobación del proyecto de PEF también cuenta con unos límites subjetivos o personales que lo hacen diferente al establecido en el artículo 72 de la Constitución. Al primero se le encuentra en la determinación de unos actores concretos que intervienen en el proceso de aprobación. Esto es, la fracción IV del artículo 74 otorga exclusivamente al Ejecutivo la facultad para formular el proyecto de PEF, de tal modo que ningún otro actor podrá presentar esa iniciativa —o ésta no podrá presentarse a través de otro medio como la iniciativa popular—; y a la Cámara de Diputados su aprobación previo examen y, en su caso, modificación. Ni siquiera en los supuestos en los que el presidente de la República dejara de presentar dicho presupuesto, la Cámara Baja o cualquier otro órgano podría presentar la iniciativa presupuestaria. A este respecto se ha razonado: “...se observa que el presupuesto no es un decreto asimilable al proceso legislativo ordinario, pues no le corresponde al Congreso de la Unión, ni a su Cámara de Diputados, presentar estas

73 Porque a diferencia de lo que sucede con otras leyes, la de Presupuestos tiene un tasado tiempo de vigencia, *idem*.

iniciativas... (se refiere a la LIF y al PEF)...".<sup>74</sup> Similar situación se prevé en el ordenamiento español, porque la Constitución de aquél país reserva claramente las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario: gobierno y parlamento.<sup>75</sup> Dice la doctrina de ese país perteneciente a la Comunidad Europea:

Esto explica la mención constante de todas las Constituciones a la Ley de Presupuestos, sentándose en ellas las bases del reparto competencial entre los distintos poderes del Estado en torno a la institución presupuestaria, y atribuyendo al órgano legislativo, como titular del poder financiero estatal, la aprobación de los Presupuestos, así como el posterior control de la ejecución que de los mismos haya realizado el poder ejecutivo.<sup>76</sup>

En el caso del artículo 72 de nuestra carta federal, la iniciativa de cualquier ley o decreto no solamente corresponde al Ejecutivo —como sucede con el proyecto de PEF— sino también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

El segundo límite subjetivo o personal, se refiere a que el proyecto de PEF debe iniciar su andadura legislativa en la Cámara de Diputados y en ningún caso en la de Senadores, pues se entiende que aquélla también es una facultad exclusiva de la Cámara baja. En su lugar, la formación de leyes y decretos conforme el artículo 72, puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los casos previstos en la fracción *h*: empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Éstas podrían considerarse, asimismo, facultades exclusivas de esta Cámara legislativa.

El tercer límite personal puede distinguirse en la obligación que tiene el secretario de despacho correspondiente (que no puede ser otro que el secretario de Hacienda y Crédito Público) para acudir a la Cámara de Diputados en ocasión de la entrega de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos presentadas por el Ejecutivo Federal, y en virtud de la solicitud del Ejecutivo Federal para ampliar los plazos de presentación de ambas iniciativas. Es importante señalar que el procedimiento de aprobación del PEF es una materia donde existe una reserva

74 González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 13, p. 13.

75 Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 63, p. 25.

76 Martín Queralt, Juan *et al.*, *op. cit.*, nota 29, p. 692.

de ley, pues ningún órgano diferente al legislativo puede aprobarlo.<sup>77</sup> En la doctrina española también se conoce como el principio de competencia presupuestaria como ya se ha dicho con antelación.<sup>78</sup> Hacer lo contrario, es decir, romper con este esquema competencial, sería invadir competencias ajenas, violentando con ello este principio presupuestario y, por ende, el Estado de derecho. El principio de competencia presupuestaria ordena la participación de los actores que intervienen en el procedimiento presupuestario. A través de este principio se garantiza que ningún poder, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo (específicamente, la Cámara de Diputados), intervenga o invada las facultades atribuidas constitucionalmente a cada uno de ellos, toda vez que sirve de fundamento para responder a las exigencias del principio de separación de poderes en materia presupuestaria.<sup>79</sup>

En España, este principio cobra relevancia del mismo modo, en ocasión de los artículos 66.2 y 134.1 de su Constitución que respectivamente dicen: “*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos...*”, y “*...Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación...*”. Analizando estos preceptos se ha comentado:

De lo establecido en las anteriores normas, resulta evidente el reconocimiento constitucional que se efectúa del principio de legalidad presupuestaria... (o competencia)... sobre cuya base queda reservada a las Cortes Generales la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, además de estar atribuida la competencia preparatoria de los mismos al gobierno...<sup>80</sup>

Como puede verse el segundo de estos preceptos

77 Confróntese esta idea en Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica...”, *cit.*, nota 52, p. 130.

78 Véase Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 10, pp. 169 y ss., este mismo autor declara “a diferencia de lo que, con carácter general, sucede para otras materias que puedan o deban regularse mediante Ley, tratándose de los Presupuestos Generales del Estado sólo el Gobierno es el titular de la iniciativa legislativa, sin que ésta pueda ejercitarse por los integrantes de las Cámaras parlamentarias”. *Ibidem*, p. 154.

79 Véase Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *op. cit.*, nota 47, pp. 256 y 257.

80 Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 63, p. 37.

...no solamente establece la competencia de las Cortes para la aprobación de los presupuestos, sino que reserva al Gobierno la iniciativa de preparación. Por su parte, el artículo 66.2 distingue la función presupuestaria de las Cortes de ordinaria competencia legislativa... Este doble orden de consideraciones ha determinado el que, en ocasiones, se emplee, en lugar de la expresión principio de legalidad, la de principio de competencia, para subrayar las específicas determinaciones de la institución presupuestaria en el esquema constitucional de división de poderes.<sup>81</sup>

En México también es aplicable el principio de competencia a las atribuciones o facultades que cada órgano de poder tiene de forma limitada en el ordenamiento federal respecto del procedimiento presupuestario.

### *C. Límites objetivos o materiales*

Respecto a los límites objetivos o materiales, nuestra carta fundamental también establece ciertas peculiaridades para el procedimiento legislativo de aprobación del presupuesto.

La aprobación del presupuesto, en primer lugar, está sujeta a que previamente se apruebe la LIF. Esta es una regla fundamental plasmada en la fracción IV del artículo 74, que atribuye a la Cámara de Diputados para “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación al Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”. Luego el PEF no podrá aprobarse mientras no se apruebe la LIF. El artículo 72 constitucional, en su lugar, no establece ningún tipo de condicionante en este sentido para la aprobación de las leyes o decretos.

El proyecto de PEF, igualmente, tiene una especial prioridad de atención por la Cámara de Diputados frente a otras leyes. En caso de que existan otros proyectos de ley o de decreto en la Cámara de Diputados para su revisión, deberá darse preferencia al examen y discusión del proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo. Esta situación no encuentra símil en el proceso de formación de leyes y decretos del artículo 72.

<sup>81</sup> Cfr. Pérez Royo, Fernando, *Derecho financiero y tributario. Parte general*, 8a. ed, Madrid, Civitas, 1998, pp. 367 y 368.

Por último, se puede decir que el contenido del PEF también es particular y especial. En la experiencia española, tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina han ido esbozando lo que los presupuestos generales del Estado pueden contener, lo que no pueden contener y el mínimo que deben contener. En el caso mexicano, no existe un estudio profundo —ni superficial— de la SCJN sobre lo que el PEF debe contener y lo que no puede contener, porque es evidente que deben fijarse unos parámetros o unos límites a su contenido. No sería deseable, por ejemplo, que el PEF modificara la tarifa o la cuota de un determinado impuesto o que creara uno —facultad que en todo caso correspondería al Congreso de la Unión conforme a la fracción VII del artículo 73 constitucional—, ya que, como acertadamente se ha comentado, “si la vigencia anual de los presupuestos resulta con toda claridad del texto constitucional, no puede decirse lo mismo de aquellas otras disposiciones que pueden regularse por dicha Ley... respecto de las cuales se plantea si permanecen vigentes después de cerrado el ejercicio presupuestario”.<sup>82</sup> En este sentido habrá que estar atentos a lo que dispone año con año cada presupuesto de egresos,<sup>83</sup> para evitar que regule cuestiones que no son de su competencia ni de su contenido constitucionalmente posible.

Todas estas características —que no son pocas— hacen que el procedimiento de aprobación del Presupuesto sea un procedimiento legislativo pero con particularidades que lo distancia del exigido en el artículo 72 constitucional.<sup>84</sup> Como ya se ha dicho convincentemente, aunque en sede española pero trasladable al ámbito mexicano, las singularidades de la Ley de Presupuestos —equivalente al PEF mexicano—, no desdibujan su consideración como ley en sentido pleno.<sup>85</sup>

82 Pascual García, José, *op. cit.*, nota 38, p. 109.

83 De todas formas, ahora la LFPRH (artículo 41, entre otros) establece unos mínimos que debe contener cada presupuesto y que deben entenderse como un recordatorio al Ejecutivo para que los incluya, pero que también, por otro lado, podrían implicar una limitación a las atribuciones de los legisladores.

84 Considerado el procedimiento de aprobación del PEF como un procedimiento legislativo especial o peculiar y por tanto, no insertable en el artículo 72 constitucional, véase el punto núm. 5 del Voto Particular formulado por el Ministro Genaro Góngora Pimentel, así como el de los Ministros Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos, todos ellos, en la Controversia Constitucional 109/2004.

85 Véase Martínez Lago, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 63, p. 57.

Por lo anterior, la SCJN y los autores que siguen su doctrina deberían de rectificar su criterio. De otra forma, se estaría mermando el crecimiento del derecho presupuestario, circunscribiéndolo a un simple apéndice del derecho administrativo. No se niega su pertenencia a este tronco común, pero mucho ayudaría a su conformación que tanto los sectores públicos como el ámbito doctrinal recapacitaran sobre la importancia que actualmente tiene esta materia.

