

LÍMITES AL PODER CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Óscar NAVA ESCUDERO*

SUMARIO: Introducción. I. El poder presupuestario del órgano legislativo. a) La creación y supresión de empleos públicos. b) La expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. II. La rectoría económica del Estado. a) Planeación del desarrollo nacional, Plan Nacional de Desarrollo y sistema de planeación democrática. b) Vinculación del Plan nacional de desarrollo. 1. Con las entidades federativas. 2. Con las representaciones de los grupos sociales. 3. Con los particulares en general. 4. Con el Congreso de la Unión. c) Planeación e información. III. Examen, modificación y aprobación del proyecto de presupuesto. IV. Poder constitucional presupuestario de modificación. V. Las observaciones del Ejecutivo federal al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. a) El Presupuesto de Egresos como ley. b) Peculiaridades del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos. VI. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE trabajo intenta responder a diversos cuestionamientos jurídicos en materia presupuestaria que surgen en virtud del cambio de correlación de fuerzas políticas en los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, y de la desafortunada sentencia a la Controversia Constitucional 109/2004 emitida por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Como bien se sabe, en muchos países del mundo, el Presupuesto se aprueba por las dos cámaras legislativas,¹ en otros muy pocos,² como en

* Licenciado en Derecho por la UNAM; Doctor en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad Complutense de Madrid, España.

¹ Así se establece en las constituciones de los siguientes países: Francia (art. 47); España (art. 134.1); Italia (art. 81); Portugal (art. 108); Chile (art. 64); Argentina (inciso 8, art. 75); Guatemala (inciso b, art. 171); Japón (art. 60 y 86); Rusia (inciso a, art. 106), y Noruega (inciso d, art. 75).

² Es el caso de Bélgica. El art. 174 de su Constitución establece que sólo la Cámara de Representantes podrá votar los Presupuestos, con excepción de los gastos para el Parlamento que deberán fijarse por ambas cámaras.

México, se aprueba por una sola de las cámaras, la de Diputados. En el sistema jurídico mexicano la Cámara de Senadores no participa de la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por razones eminentemente históricas, las cuales no vamos a examinar pues esto ya se ha hecho con mayor profundidad por otros autores.³ Lo que aquí interesa, es poner de manifiesto, bajo la óptica del derecho positivo mexicano, la intervención que tiene el Congreso de la Unión en el ejercicio de sus facultades constitucional-presupuestarias, y los límites que a éstas tiene la Cámara de Diputados con motivo de la aprobación del PEF.

I. EL PODER PRESUPUESTARIO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

Evidentemente, como ya se anunció el gran protagonista de estos poderes constitucional-presupuestarios es la Cámara de Diputados, sin embargo existen dos atribuciones en las que ambas cámaras tienen una intervención, de no lesa magnitud, que no quisiera dejar de apuntarlas aunque sea de manera breve. La primera, en la fracción XI del art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece la facultad del Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y la segunda, en el mismo artículo fracción XXIX-D, que faculta a ambas cámaras para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

³ Véase a este respecto GUTIÉRREZ, G.; LUJAMBIO, A. y VALADÉS, D., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), México 2001, pp. 56-59. Estos autores comentan que paradójicamente la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo antepasado. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo.

a) *La creación y supresión de empleos públicos*

Entrando en el análisis de la fracción XI, del art. 73 CPEUM, podemos interpretar que el Congreso de la Unión tiene facultad para lo siguiente: a) Para crear empleos públicos federales; b) para señalar o fijar la dotación de estos empleos; c) para aumentar o disminuir dicha dotación; y d) para suprimir un empleo público de la Federación.

El hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultad para crear o suprimir un empleo público de la Federación significa que se necesita de una ley que así lo disponga.⁴ La creación o supresión de un empleo público de la Federación es una materia prevista en la Constitución cuya regulación queda reservada a la ley, lo que podría conceptuarse como un principio de reserva formal de la ley. Presupuestariamente hablando, suprimir un empleo por ley no tiene relevancia para nuestro objeto de estudio, pues simplemente se elimina la dotación estipulada para ese empleo del respectivo concepto de gasto, asignándolo a otra partida. Pero, en el caso de la creación de un empleo, sí que tiene consecuencias presupuestarias de gran envergadura.

Habrá que convenir meridianamente que cuando se crea un empleo necesariamente se tendrá que señalar o fijar la remuneración que el funcionario perciba por su desempeño laboral. Difícilmente podríamos pensar en la generación de un empleo sin una dotación. Otra cosa es que habiendo dicha dotación el funcionario por diversas razones (incompatibilidad de trabajo, trabajo meritorio, donación de la remuneración a alguna institución de beneficencia pública, etcétera) renuncie a obtenerla. Pero, en la normalidad de los casos se determina el salario a percibir por el empleado. En este caso, por tanto, estamos hablando de que la ley puede establecer ese empleo —es decir el nombre del cargo a desempeñar, la jerarquía, el órgano en el cual laborará, etcétera—, e igualmente

⁴ En efecto, "...cada vez que en el texto de la Constitución se utiliza la palabra ley, debe entenderse que es la ley del Congreso de la Unión, formal y materialmente conceptuada", *vid.* NAVA NEGRETE, A., *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2001, p. 111. En este sentido también véase BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 643. En forma contraria, FRAGA, G., *Derecho Administrativo*, 39ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 69, considera que el señalamiento, aumento o disminución de las dotaciones de los cargos públicos constituyen actos administrativos.

puede establecer la cantidad a percibir. Conforme a esto, el establecimiento de ese puesto de trabajo con una dotación específica, no tendría que pasar por el tamiz del Presupuesto a los efectos de su validez y a efectos de que el funcionario empiece a laborar y a cobrar por su desempeño.

Sin entrar al tentador estudio teórico que suscitan las relaciones entre el Gasto Público y el Presupuesto, pues desbordaría en mucho las líneas de este trabajo, lo importante a señalar es que por ley del Congreso, es decir por voluntad de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, se puede crear un empleo público federal con sueldo, sin tener que pasar por la autorización del PEF. Así puede entenderse también, pacíficamente, de la lectura e interpretación de la doctrina que se hace del art. 126 constitucional, el cual en términos generales dice que los pagos se pueden realizar con cargo al PEF o con cargo a una ley del Congreso que así lo determine.⁵

En el caso del inciso c) antes dividido —aumento o disminución de la dotación del empleo público federal—, sucede lo mismo que en la hipótesis antes descrita. La ley del Congreso de la Unión podrá aumentar el sueldo de algún funcionario o disminuirlo sin que dicha autorización de gasto deba pasar por la aprobación del Decreto de PEF. Aunque después, y esto hay que subrayarlo, el aumento de la dotación del empleo (o la simple creación de éste) se tenga que prever en el Presupuesto del ejercicio siguiente al de la creación del puesto público. Esto es lo que permite el art. 75 de la Carta Magna al establecer que en la aprobación del PEF no se podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley, es decir, un empleo que se haya creado (o aumentado su dotación) con anterioridad al Presupuesto que se aprueba. En caso de que por cualquier circunstancia se omita

⁵ Sobre este aspecto, véase FAYA VIESCA, J., *Finanzas Públicas*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 211 y 212 y TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., México, Porrúa, 1970, pp. 329 y 330, quien estima que “no obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquiera modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las Cámaras... Este precepto... (se refiere al 126)... consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto... pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por ley posterior...”.

fijar dicha remuneración, continúa el precepto, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

De esta forma —y al margen de las razones históricas que propiciaron la redacción de este artículo— se permite que una ley pueda establecer el empleo o el aumento de su dotación sin que obligatoriamente deba pasar su aprobación por el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, siguiendo con el examen de esta atribución del Congreso Federal, debe señalarse que para que pueda crearse ese empleo con su respectiva dotación, debe seguirse el *iter* procedimental que establece el art. 72 de la Carta Fundamental. Es decir, como toda ley del Congreso, el proyecto de ésta deberá empezar su discusión en la cámara de origen para una vez aprobado pasar a la otra, y si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Los siguientes incisos del precepto citado, establecen el plazo para las observaciones, la posibilidad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte el proyecto, su devolución a las cámaras, etcétera. Pero lo importante a destacar es que a los proyectos de ley que pretendan la creación de un empleo público federal, dotación de por medio, el Ejecutivo Federal podrá realizarles observaciones —esto es, aplicar el conocido veto presidencial— y desechar dicho proyecto en todo o en partes. Así que si el Ejecutivo Federal no está de acuerdo con el empleo federal que pretende crear el Congreso Federal, o no está de acuerdo con la dotación de éste, o con sus funciones, o con cualquier otra característica del puesto de trabajo, podrá aceptarlo en partes o rechazarlo completamente. Podrá, por ejemplo, aceptar las funciones y atribuciones de éste, pero estará en desacuerdo con el sueldo por ser excesivo. Ejerciendo sus facultades de observación, el titular del Ejecutivo Federal lo devolverá a la cámara de su origen para ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La creación del empleo público federal por ley del Congreso de la Unión, entonces, estará sujeto para su aprobación, por un lado, a las previsiones presupuestarias existentes en ese momento —no teniendo

que esperar a la aprobación del PEF del siguiente ejercicio fiscal—, y por otro, a las observaciones que, en su caso, realice el Ejecutivo Federal.

b) *La expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social*

Respecto al segundo punto de análisis anunciado al principio de este apartado —esto es a la fracción XXIX-D, del art. 73 constitucional⁶— también habrá que hacer algunos comentarios, pues la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, le da fundamento jurídico suficiente para participar de manera contundente en esta materia.⁷ Obviamente, esta facultad debemos conciliarla con los artículos 25 y 26 del mismo texto constitucional que otorgan al Ejecutivo Federal la facultad para formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (Plan) y los programas respectivos, a efecto de no vaciar de contenido a ninguno de los preceptos mencionados o usurpar las atribuciones que le corresponden a uno y otro poder. En todo caso habrá que encontrar una justa frontera entre lo que le está permitido al Congreso de la Unión y lo que es competencia del Ejecutivo Federal en el ámbito de la planeación nacional de desarrollo, y al respecto la Constitución y las leyes parecen ser muy claras, o al menos, así me parece, tal y como se verá en el siguiente apartado.

II. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO⁸

Las atribuciones en materia de planeación nacional del desarrollo han suscitado diferentes polémicas que gravitan en torno a considerar si ésta es competencia exclusiva del Ejecutivo Federal, o si esta facultad es

⁶ No me ocupo de la segunda parte de esta fracción —reformada por DOF de 07-04-06—, que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

⁷ A este respecto, BURGOA, I., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 666, ha dicho que “Fácilmente se comprende la enorme extensión que tienen las aludidas facultades legislativas congresionales en materia económica, cuyo ejercicio no sólo reafirma sino que ensancha dilatadamente la *rectoría económica del Estado...*”.

⁸ Para el estudio de este tema, puede consultarse la obra de CHAPOY BONIFAZ, D. B., *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, ed. IIJ, 2003.

sólo para expedir el Plan, de tal forma que otros sectores de la sociedad o el mismo Congreso de la Unión no estarían facultados para participar en la planeación nacional. Lo que se resuelva a la anterior disyuntiva no es un asunto superfluo, toda vez que conociendo la distribución exacta de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo en el ámbito económico nacional, nos permitirá determinar si dicha planeación es vinculante para la Cámara de Diputados en ocasión de la aprobación del Decreto de PEF.

Dejando a un lado el tema político en torno a las siguientes ideas —sin que esta circunstancia signifique desconocer, claro está, la gran trascendencia política que tuvo el año electoral de 2000—, debemos centrarnos en dos cuestiones fundamentales: una terminológica, y las implicaciones que esto conlleva, y dos, en el nuevo escenario de equilibrio de poderes, que requiere más que de una confrontación, más que de una lucha de poderes o por el poder, de una conciliación entre el Ejecutivo y el Legislativo para llevar a buen puerto la planeación económica del país con los instrumentos jurídicos que al efecto se establecen en la Constitución Política.

a) *Planeación del desarrollo nacional, Plan Nacional de Desarrollo y sistema de planeación democrática*

Los artículos 25 y 26 apartado A, CPEUM, establecen el marco constitucional para que el Estado dirija el desarrollo nacional y conduzca la actividad económica social. Para que el Estado desempeñe esta tarea tan diversificada (fines sociales, culturales, económicos, políticos, etcétera), en su carácter de persona moral, el derecho lo dota de una actividad que es el poder público, desarrollado generalmente por las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional mediante un conjunto de órganos que se denomina gobierno, entendido este último en sentido amplio.⁹ De aquí que no podamos entender que el Ejecutivo Federal como parte de ese gobierno que integra el Estado, sea el único habilitado por la Constitución para ejercer la rectoría económica del Estado. Este objetivo corresponde alcanzarlo a todos los poderes públicos —primordialmente al Ejecutivo y al Legislativo— como se desprende de los propósitos que se

⁹ Cfr. BURGOA, I., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 39, y SÁNCHEZ BRINGAS, E., *Derecho Constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 604.

establecen en cada uno de estos artículos: En la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; en el fortalecimiento de la soberanía de la nación; en la justa distribución del ingreso y de la riqueza; y así sucesivamente. No es que cada poder tenga asignada una tarea específica para cada propósito que se enumera en los artículos citados, sino que en la consecución de todos esos objetivos está la participación de los Poderes públicos, e incluso, de los sectores sociales y privados.¹⁰ Éste y no otro, es el sentido que debe otorgarse al significado de la rectoría económica del Estado, como ejemplificativamente lo demuestra la distinción que hace el apartado A del art. 26 entre Estado y Ejecutivo: mientras en su párrafo primero se refiere al Estado como el responsable de organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el párrafo tercero se refiere específicamente al Ejecutivo Federal como principal instrumentador del sistema nacional de planeación democrática y de la formulación e instrumentación del Plan y sus respectivos programas.¹¹

Aclarado lo anterior, resulta necesario tratar de distinguir entre lo que significa planeación del desarrollo nacional; Plan Nacional de Desarrollo, y el sistema nacional de planeación democrática, porque como bien se ha comentado, la redacción de estos artículos constitucionales (25 y 26 apartado A), es reiterativa de los fines de la planeación oficial, y “parecen redactados por diversas personas, sin tomar en cuenta un criterio unificado”.¹² Aunque el desvelo de dicha diferenciación pareciera un mero juego de piruetas teóricas, ésta no es baladí, ya que a partir de ella se podrán definir con mayor precisión las facultades que corresponden a cada Poder.

La planeación del desarrollo nacional prevista en el art. 25 constitucional, consiste en planificar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El Plan vendría a ser el principal instrumento jurídico-económico para poder llevar a cabo esa planeación, es decir, sería la materialización de la planeación nacional, en donde se deben estable-

¹⁰ Vid. BURGOA, I., *Las Garantías Individuales*, 20ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 715.

¹¹ Mediante *DOF* del 7 de abril de 2006, se adiciona un apartado B al art. 26, que versa sobre el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sin modificar el texto original que sólo se convierte en apartado A.

¹² PALACIOS LUNA, M. R., *El Derecho Económico en México*, 5ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 80.

cer los procedimientos y las formas como se va a organizar la implementación del desarrollo nacional. Mientras al primero pueden concurrir, como dice la Constitución, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, en el Plan se concreta esta participación (fijando objetivos y metas), a través de los mecanismos que se establezcan por el Ejecutivo, como son la participación social, la inducción, la coordinación, etcétera. La elaboración del Plan es completa responsabilidad del Ejecutivo Federal, pero con base en esa visión de conjunto de las demandas de todos los sectores del país.¹³ Así se desprende claramente de la definición de planeación nacional de desarrollo que proporciona el art. 3 de la Ley de Planeación. Se entiende por planeación nacional de desarrollo, dice la ley, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país. Ese ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal no son otras que las contenidas en la Ley de Planeación y que se concretan en el Plan y sus programas.

El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que se contempla en el apartado A del art. 26 constitucional, es la forma en la que el Estado se organiza para imprimirle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía nacional. En el sistema de planeación democrática del desarrollo participan todos los sectores de la sociedad,¹⁴ incluido el Congreso de la Unión —el cual tendrá la participación que establezca la Ley de Planeación—; así, a través del sistema nacional de planeación democrática, se hace realidad la aplicación de la planeación nacional del desarrollo por conducto de las dependencias y entidades de la Administración pública federal. Ahora bien, la

¹³ Digamos como lo hace NIEVES JENKIN, G., “Política del Gasto Público”, en *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 348, que el gobierno es el sujeto ejecutor inicial de las acciones de planeación, y centro rector de la economía de nuestra nación.

¹⁴ Porque la planeación democrática “no será resultado de un capricho gubernamental ni estará sujeta al libre arbitrio del Ejecutivo, sino que surgirá de las peticiones, reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales, aunque su consideración y sistematización quedará a cargo del propio Ejecutivo”, *cfr.* RABASA, E., *Mexicano: Esta es tu Constitución*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 1992, p. 97.

participación voluntaria en el sistema nacional de planeación democrática de los sectores de la sociedad, siempre se hará a través de los procedimientos de participación y de consulta popular que al efecto establezca el Ejecutivo Federal, con el propósito, dice el art. 20 de la Ley de Planeación, de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus respectivos programas. Muy importante señalar que la participación del Congreso de la Unión en la planeación democrática que permite el último párrafo del apartado A del art. 26 constitucional, está limitada a que los Diputados y Senadores lo hagan a través de los foros de consulta popular.

De lo anterior podemos concluir, *prima facie*, lo siguiente:

- La rectoría de la economía nacional está a cargo del Estado. Esto involucra a todos los Poderes de la Unión y no solamente al Ejecutivo, aun cuando éste sea su principal orquestador.
- El Congreso de la Unión, con base en la fracción XXIX-D del art. 73, tiene facultad para expedir leyes sobre la planeación nacional, lo que implica una participación directa en su conformación. Consecuencia de esa facultad y participación, es la Ley de Planeación.
- La participación del Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática, será la que establezca la Ley de Planeación, y ésta permite que los diputados y senadores lo hagan a través de los foros de consulta popular permanente.
- La elaboración, implementación, control y evaluación del Plan es completa responsabilidad del Ejecutivo Federal, pero siempre considerando la participación de todos los sectores de la sociedad, y las opiniones que de ella emanen.

b) *Vinculación del Plan Nacional de Desarrollo*

Una vez establecidos estos parámetros de actuación de los Poderes públicos podemos entrar a examinar el segundo punto que más arriba planteaba y que conviene recordar: la nueva relación que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para evitar la confrontación como consecuencia de la usurpación de funciones y atribuciones. Mas que una cuestión de política, o mejor dicho, de negociación política —que anteriormente desechábamos de este estudio—, se deben de aceptar cabalmente las facultades que corresponden a cada Poder y,

sobre todo, permitir y no obstaculizar que dicho Poder pueda ejercerlas sin estar sujeto, precisamente, a esa negociación política. ¡Vaya utopía! El rumbo económico de un país, la política crediticia y las políticas públicas, no deberían estar supeditadas de forma absoluta a una negociación política de mayorías parlamentarias. Sí que pueden estar sujetas a discusión y a las propuestas que se hagan al respecto, pero lo que no se puede permitir es dejar la trayectoria de la política económica en manos de una mayoría parlamentaria que todo lo negocia sin atender a cuestiones jurídicas o a las verdaderas implicaciones técnicas derivadas de una reforma a la ley. Y esta es la nueva relación que se propone entre los órganos del poder. Esta magna responsabilidad está, principalmente, en manos del Ejecutivo y de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, que tienen que reconocer las limitaciones a su actuación y cumplir con las atribuciones y funciones que la Constitución y las leyes les tienen encomendadas. Es un simple reconocimiento de sus limitaciones y nada más.

Esto no debe traducirse en una derrota política o en un desencuentro fatídico. Lo único que se pretende es el mejoramiento de la relación entre los poderes. Una relación no de enfrentamiento, sino de colaboración, que se refleje, en última instancia, en el constante beneficio de la sociedad mexicana. El logro de esta aspiración no es fácil, ni lo será, debido, en gran medida, a los vaivenes de nuestra historia-política, pero, es el momento de aprovechar los cambios políticos para realizar los cambios técnicos.

Uno de los elementos jurídicos que integran ese reconocimiento o aceptación de los límites presupuestarios de cada Poder, es la determinación del grado de vinculación que existe entre el Plan y los sectores público, privado y social del país.

Se puede afirmar, como premisa inicial, que la obligatoriedad de observar o cumplir con el Plan —no nos referimos, por tanto, a la elaboración del mismo, sino a su ejecución o aplicación—, sólo corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así lo ordena el art. 32 de la Ley de Planeación y así se ha interpretado por la doctrina,¹⁵ pues en el caso de los particulares, por ejemplo, la obser-

¹⁵ Vid. PALACIOS LUNA, M. R., *El Derecho Económico... op. cit.*, p. 78. Se ha dicho, asimismo, que “pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación”, *cf.* AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *El estudio de las políticas públicas*, 2ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 27.

vancia de dicho Plan es de manera voluntaria aun cuando éste trate de inducir su actividad,¹⁶ Veamos, entonces, las formas de implementación-vinculación del Plan.

1. *Con las entidades federativas*

Las entidades federativas no están obligadas a cumplir con el Plan como lo están las dependencias o entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Parece razonable que así sea, pues no sería deseable que el Ejecutivo invadiera esferas de competencias o la autonomía de los estados de la República a efecto de imponer tajantemente la actuación de los gobiernos estatales en materia de planeación. No obstante lo anterior, el Ejecutivo Federal está facultado para celebrar convenios de coordinación con los respectivos gobiernos para establecer las bases sobre las cuales se podrá ejecutar el Plan y los programas. Ahora bien, cuando un órgano de la Administración Pública Centralizada se encuentre territorialmente dentro de una entidad federativa, el Ejecutivo Federal, a través de esos convenios, tiene la facultad de establecer la participación de sus órganos en materia de planeación (art. 35 Ley de Planeación). También parece razonable que así sea porque esos órganos están adscritos a la Administración Pública Centralizada y no al gobierno estatal, de ahí que la aplicación o ejecución del Plan por dichos órganos atiendan al sector centralizado.

2. *Con las representaciones de los grupos sociales*

El Ejecutivo Federal puede celebrar convenios de concertación con las representaciones de los grupos sociales para la aplicación del Plan.

3. *Con los particulares en general*

El Plan busca inducir las actividades de los particulares —a través de las dependencias y entidades paraestatales—, con el fin de que sean congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y sus programas,

¹⁶ Confróntese WITKER, J., *Derecho Económico*, México, Harla, 1985, p. 66.

pero esa inducción no es obligatoria para aquéllos, sino voluntaria, porque el Plan no da al Estado hegemonía sobre los derechos del individuo.¹⁷

4. *Con el Congreso de la Unión*

Es con las relaciones de este Poder en donde más enérgicamente se suscita la controversia. No existe ni en la Constitución, ni en la Ley de Planeación, ni en ninguna otra ley federal, un artículo en donde se establezca la obligatoriedad del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras para acatar puntualmente el Plan (sí existen, en cambio, diversas disposiciones que permiten a ese órgano legislativo participar de la planeación democrática según se señaló antes).¹⁸ Sin embargo, no es menos cierto, que aunque no exista tal vinculación reproducida en el orden jurídico mexicano, parece sensato que este órgano de poder siga, dentro de una lógica jurídica, las directrices y objetivos planteados en el Plan. El problema surge cuando el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras deciden variar ese rumbo económico, por ejemplo, con la modificación que realice la Cámara de Diputados al proyecto de PEF enviado por el Presidente de la República.

Cierta corriente jurídica estima que dicha variación es impensable, pues es el Ejecutivo Federal quien elabora el Plan y es el único que conoce a ciencia cierta la evolución del trazado económico del país y, por tanto, sería el único técnicamente facultado para aplicar las adecuacio-

¹⁷ Acúdase, para el desarrollo de esta idea, a PALACIOS LUNA, M. R., *El Derecho Económico... op. cit.*, pp. 76 y 77. Uno de los principales hacedores y ejecutores del sistema nacional de planeación, DE LA MADRID HURTADO, M., "La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales", en VALADÉS, D., y GUTIÉRREZ RIVAS, R. (coord.), *Economía y Constitución...*, México, UNAM, IJ, 2001, tomo IV, p. 54, ha afirmado que las vertientes de coordinación e inducción del sistema de planeación no son obligatorias.

¹⁸ Cabe mencionar, que el inciso 8 del art. 75 de la Constitución argentina, establece textualmente que el Congreso argentino, deberá "Fijar anualmente... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, *en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas* y aprobar o desechar la cuenta de inversión (las cursivas son mías)". En este sentido, *cfr.* ZARINI, H. J., *Constitución argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, Astrea, 1996, pp. 279 y 280.

nes o modificaciones a la planeación económica nacional.¹⁹ El Congreso de la Unión, dice esta tendencia, no está posibilitado ni físicamente —falta de recursos humanos— ni técnicamente, para conocer la planeación nacional y menos para modificarla habida cuenta de esa carencia.

Otra corriente considera que el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, sí puede alterar el sentido económico del país porque no existe disposición alguna que se lo impida.

A mi juicio, tanto el Congreso de la Unión como alguna de sus cámaras tienen la posibilidad de reformar la trayectoria económica plasmada en el Plan o en el sistema nacional de planeación Democrática aun cuando éstos sean elaborados o implementados por el Ejecutivo Federal,²⁰ principalmente, porque la rectoría económica del desarrollo nacional y la actividad económica nacional, conforme a los arts. 25 y 26 de la CPEUM, están a cargo de todos los poderes públicos que conforman el gobierno, parte integrante de ese Estado rector de la economía. El Poder Ejecutivo, no puede acaparar toda la actividad y la dirección económica del país, ya que necesita y se ve obligado a contar con la colaboración de otros sectores y de los otros poderes públicos. En fin, muchas otras son las razones que sustentan esta afirmación, sin embargo, me emplearé en algunas de ellas que me parecen determinantes.

1. En primer término, el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras deben seguir los lineamientos trazados por el Plan, pero esto no impide que esos actores puedan reorientarlo, pues más que una posición de subordinación dirigida a su estricta observancia, la planeación es un sistema dinámico, cambiante, entendido no como

¹⁹ Se ha dicho, de otra forma, que el gasto público no puede estar sustraído en el corto plazo a los propósitos generales de la planeación nacional, de tal suerte que hay un sometimiento del gasto público a las prioridades básicas de la nación y el gobierno reflejadas en la planeación nacional, *cf.* LIRA MORA, H., “Los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y la Cuenta Pública en la Planeación del Desarrollo. La intervención Parlamentaria”, en *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 515.

²⁰ Esta afirmación no pretende, sin embargo, proponer la necesaria aprobación del Plan por la Cámara de Diputados a efecto de otorgarle validez, tal y como sucedía en Francia con los Planes económicos desde 1946. En aquel país, una vez que se elaboraba el Plan por el gobierno francés, éste debía someterlo a la consideración y aprobación del Parlamento siguiendo el procedimiento legislativo clásico. *Vid.* LAGRANGE, F., “Aspectos institucionales y jurídicos de la planificación francesa”, en *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 560.

un sistema más, ni como una panacea, sino como el que permita integrar una sólida planeación democrática, concertada y, sobre todo, discutida, analizada y altamente participativa.²¹ La idea de la planificación supone una previsión a futuro de los acontecimientos,²² de lo cual se desprende que esa previsión no es única ni definitiva ni inmutable. Si la fracción XXIX-D del art. 73, autoriza al Congreso de la Unión a expedir leyes de planeación, esto supone la posibilidad de su modificación. De esta forma, el Congreso estaría facultado constitucionalmente para modificar el sistema nacional de planeación previsto en la Ley de Planeación. Podría modificar, por ejemplo, la forma de participación de los sectores sociales ya no a través de foros de consulta popular, si no a través de un plebiscito o un referéndum. O podría prever inclusive, mediante reforma a la Ley de Planeación, que el Plan y los programas fuesen de obligado cumplimiento para los Poderes de la Unión, amén de la reforma o adición constitucional que esta norma implicaría. En definitiva, el Plan no es un documento inalterable y la modificación a éste por parte del órgano legislativo significa una participación o una colaboración en su instrumentación.

2. En relación con el reacomodo de la política económica del país, con motivo de la variación en algún concepto de gasto que realice la Cámara de Diputados al proyecto de PEF presentado por el Ejecutivo, a mi modo de entender y sin perjuicio de que profundice en éste en el próximo apartado, me parece perfectamente permisible con algunas variables que enseguida apuntaré. Basta por ahora dejar sentado que la facultad constitucional de aprobación que la Cámara de Diputados detenta al momento de examinar el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo, no se encuentra supeditada al Plan,²³ recordemos que este documento no es un fin en sí mismo sino sólo un medio para alcanzar los fines del Estado.²⁴ De lo con-

²¹ Vid. NIEVES JENKIN, G., "Política del...", *op. cit.*, p. 349

²² WITKER, J., *Derecho Económico...* *op. cit.*, p. 57. En voz de SERRA ROJAS, A., *Derecho Económico*, 2ª ed., Porrúa, México, 1990, p. 252, la planificación es la previsión científica del futuro.

²³ En este mismo sentido, véase GUTIÉRREZ, G.; LUJAMBIO, A. y D., VALADÉS, *El proceso presupuestario...* *op. cit.*, pp. 23 y 33.

²⁴ Véase este razonamiento en SAENZ ARROYO, J., "Bases Constitucionales de la Planeación en México", en *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 1.

trario, otorgar un nivel jerárquico mayor en el sistema de fuentes al Plan que al PEF, conduciría a la conclusión de que un documento elaborado en una oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría subordinar a la representación popular de la Cámara de Diputados.²⁵ Ésta no está subordinada y el Plan no la vincula, porque es plenamente viable, tanto por la Constitución como por la ley, que exista Presupuesto sin Plan. Para muestra, sólo un botón. El actual gobierno presentó su Plan hasta el año 2001, teniendo la obligación de hacerlo en el 2000,²⁶ dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Presidente de la República como marca el art. 21 de la Ley de Planeación, y en ningún momento se dijo que no podría aprobarse el PEF por falta de Plan. Dicho de otra forma, si los diputados hubieran alterado el PEF 2000 a placer, no se hubiera podido argumentar por el Ejecutivo Federal que esas modificaciones no estaban acorde con el Plan económico del gobierno pues hasta ese momento no existía tal. En suma, el Plan, en ningún momento puede someter la voluntad de los diputados.

3. Bien es cierto que el Ejecutivo Federal cuenta con toda una administración a su servicio que le informa continuamente sobre el desempeño de sus funcionarios y sobre el rumbo que va adquiriendo la economía del país. Cuenta con programas y con métodos de evaluación que le permiten conocer las fallas en cualquier ámbito de la economía nacional. No cabe duda tampoco, que de identificarse alguna anomalía, está dotado con los medios oportunos para efectuar la reparación sin poner en riesgo la marcha de la economía nacional. Pero, decir que el Ejecutivo Federal es el único que conoce los problemas o las deficiencias del rumbo econó-

²⁵ *Vid.* Voto particular del Ministro Genaro Góngora Pimentel en la sentencia relativa a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Fracción quinta intitulada “Facultades de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos”).

²⁶ Por cierto, ¿hubiera cabido alguna responsabilidad del Ejecutivo Federal por no haberlo hecho en tiempo conforme al art. 21 de la Ley de Planeación? La respuesta es negativa, pues no hay prevista en la ley sanción alguna por el incumplimiento del Ejecutivo. Sin embargo, esto confirma, una vez más, que el Plan no es vinculante para el órgano legislativo en ocasión de la aprobación del PEF, porque el Presupuesto del año 2000 modificado o no, se aprobó sin ninguna supeditación al Plan.

mico del país y que por esto es el único técnicamente habilitado para alterar dicho rumbo, es tanto como decir que el Congreso de la Unión es el único que puede escuchar y materializar las demandas de la población a través de una ley, porque es el único que representa los intereses del pueblo. No se puede argumentar que el Congreso de la Unión o que la Cámara de Diputados no cuenta con la información suficiente como para modificar el destino económico del país, basta observar la “informatitis” a la que nos acosumbran nuestras leyes para darse cuenta de ello.

En el siguiente epígrafe identificaré algunos de los instrumentos con los que cuenta el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados para variar la acción económica del país plasmada en el Plan.

c) *Planeación e información*

Hoy en día, el Poder Legislativo, en específico la Cámara de Diputados, cuenta con todos los medios materiales y humanos para conocer de primera mano el sentido y la orientación económica del país.²⁷ Incluso muchos ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que participaron en la confección de diferentes PEF, son ahora diputados, y por tanto, conocen sus entrañas y tienen la capacidad y preparación suficiente para proponer alguna reforma a ese y otros documentos presupuestarios. Es cierto, por otro lado, que un gran porcentaje de los diputados apenas empiezan a empaparse de los temas presupuestarios. Pero la información ahí está. Está pendiente de que se haga uso efectivo de la misma.

Existen diversos momentos en el procedimiento presupuestario, o incluso fuera de éste, en que la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión tienen pleno acceso a la información sobre el sentido de la economía nacional. Estos momentos son, entre otros tantos, los siguientes:

Foros de consulta popular. Ya se examinó la participación que tienen los diputados y senadores en la elaboración de la planeación nacional a través del sistema nacional de planeación democrática. Empezada

²⁷ No creo que sea adecuado que la Cámara de Diputados cuente con la facultad de iniciativa de la presentación del PEF, como lo ha propuesto algún autor (NIEVES JENKIN, G., “Política del...”, *op. cit.*, p. 521), pues en mi opinión esta facultad debe permanecer en poder del Ejecutivo Federal.

la campaña política del candidato a la Presidencia, las consultas a los diferentes sectores de la sociedad son un buen parámetro para conocer de forma general las acciones a emprender por el candidato en materia de planeación (art. 20 Ley de Planeación).²⁸

Examen y opinión del Plan. Dentro de los primeros 6 meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, el Plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse. En este proceso de elaboración, el Presidente deberá remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. Esta etapa permite al Congreso conocer a fondo los principales lineamientos de la política del Ejecutivo en el ámbito de la planeación económica (art. 5 de la Ley de Planeación).

Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos. El Ejecutivo Federal, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de PEF, deberá informar el contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que deberán elaborarse para la ejecución del Plan (art. 7 Ley de Planeación).

Otras iniciativas de leyes. Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal deben señalar las relaciones que existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos (art. 10 Ley de Planeación).

Endeudamiento del Distrito Federal. El Presidente deberá enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (fracción III, del inciso B, del art. 122 CPEUM).

Información de la ejecución del Plan. En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remite a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas (art. 6 Ley de Planeación).

Informe anual del Presidente. Cada año, el Ejecutivo, informa ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la Administración

²⁸ Recordemos el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, que el PRI presentó al, hasta ese momento, candidato a la Presidencia José López Portillo y que aceptó como base de su campaña a efecto de reunir las demandas de todos los sectores de la sociedad, *vid.* CARRILLO CASTRO, A., *El sistema nacional de planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman*, México, Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública, 1981, p. 31.

Pública del país, haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan (art. 6 Ley de Planeación).

Informe anual de los Secretarios de Estado. Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, deberán informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional (art. 92 CPEUM y art. 8 Ley de Planeación).

Informe por citación. Los Secretarios de Estado así como los directores y administradores de la entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las cámaras deberán informar las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de su incumbencia por motivo de su competencia, y los objetivos de la planeación nacional (art. 92 CPEUM y art. 8 Ley de Planeación).

Informe de la deuda pública. El Ejecutivo Federal deberá informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda pública (art. 73, fracción VIII, CPEUM).

La cuenta anual de la Hacienda Pública. En la Cuenta Pública que año con año se presenta al órgano de fiscalización —y éste a su vez, la presenta a la Cámara de Diputados—, se detalla la información acerca de la ejecución del Plan y los programas con el propósito de que la Cámara de Diputados pueda analizar los objetivos y prioridades de éstos (art. 73, fracción IV, CPEUM, y art. 6 Ley de Planeación).

Fiscalización de ingresos y egresos. La entidad de fiscalización superior de la Federación fiscaliza en forma posterior los ingresos y los egresos; así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. El informe sobre dicha fiscalización deberá ser entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a su presentación (art. 79 CPEUM).

Publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Plan y los programas sectoriales y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, son publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 30 y 33 Ley de Planeación).

A través de todos estos mecanismos —y otros que las leyes señalan—, la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión cuentan con sobrada información para conocer la marcha de la planeación económica y la ejecución del Plan y sus respectivos programas. Pero toda esta información que envía el Ejecutivo Federal no tendría utilidad si con base en ella la Cámara de Diputados o el Congreso de la Unión no pu-

dieran proponer, modificar o rechazar algún programa que no haya cumplido con los objetivos y metas planificados. La misma significación de la palabra plan otorga la posibilidad de modificarlo pues siempre será un mero proyecto. ¿Para qué quiere el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados tanta información —verdaderas toneladas de papel o ingentes mecanismos electrónicos— si con ella no puede hacer nada? Es importante reconocer que toda esa información tiene un fin, y éste es evaluar la política de gasto del ejecutivo, para que en caso de que ésta fracase, se realice la modificación del programa correspondiente o se rechace el que no se considere adecuado.

Definitivamente, en este momento, no se puede objetar que los órganos legislativos no cuentan con la información necesaria, o con los recursos óptimos, para modificar la directriz económica del país. Esto sucedía años antes, pero con la nueva visión gubernamental de transparencia y de colaboración entre los Poderes de la Unión, la desinformación y la información oculta dejaron de ser un obstáculo para los legisladores. El camino todavía no está completamente recorrido, falta mucho por hacer, pero los primeros pasos ya están dados. Falta, en todo caso, que los diputados tomen conciencia del significado que supone contar con esa valiosa información económica y que hagan uso firme de ella para mejorar las condiciones de vida del país y de sus ciudadanos, aun cuando esto varíe el Plan fijado por el Ejecutivo. A éste, de cualquier manera, le corresponde aceptar que su Plan es provisional, que no es inmodificable y sobre todo, que no vincula a los demás poderes públicos, ni a los administrados. Admitir esta distribución de competencias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, insistimos, no debiera traducirse en un fracaso político o en la búsqueda de un equivocado proceso de negociación que altere el sentido constitucional de las facultades de cada Poder. Se trata, como afirmé al principio de este rubro, de reconocer los límites constitucional-presupuestarios que detentan ambos poderes y respetar y hacer respetar dichas fronteras con el propósito de mantener un justo equilibrio de poderes.

III. EXAMEN, MODIFICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La reforma constitucional a la fracción IV, del art. 74 CPEUM (*DOF* 30-08-04), derivó de dos situaciones. La primera, porque dicha fracción

establecía que la Cámara de Diputados tenía la facultad para “...Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...”, lo cual era incorrecto, pues ese examen debía realizarse no respecto del presupuesto sino del proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Y la segunda, estrechamente ligada con aquélla, porque no se sabía si los diputados podían modificar el proyecto, aun cuando etimológicamente las palabras examen y discusión implicaran tal posibilidad.

La fracción vigente otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para “...Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”. El espíritu de esta nueva redacción, superior a su antecesora, trae el mensaje muy claro de que ahora el proyecto del Ejecutivo no se aprobará sin antes una verdadera revisión a fondo de sus términos por la Cámara de Diputados y, en su caso —es decir, no necesariamente— modificación. Evidentemente esta reforma pretende fortalecer las facultades presupuestarias de la Cámara de Diputados, frente a las semiabsolutas que en la práctica ostentaba el Ejecutivo Federal. El hecho de que actualmente la citada cámara pueda modificar el proyecto de PEF enviado por el Presidente, nos evidencia un gran paso hacia esa conciliación —y no confrontación—, que debe prevalecer entre ambos poderes.

Ahora bien, ¿qué se entiende por examen, discusión y, en su caso modificación del documento presupuestario? ¿cuáles son los límites de ese examen, de esa discusión, y de esa probable modificación? Respecto de los dos primeros conceptos, no necesitan una explicación más allá de la que un diccionario común podría aportar. El examen, dice el Diccionario de la Lengua Española (18ª edición), es la “indagación y estudio que se hace acerca de las cualidades y circunstancias de una cosa o de un hecho”; y la discusión significa la acción y efecto de discutir, esto es, “examinar y ventilar atenta y particularmente una materia, haciendo investigaciones muy menudas sobre sus circunstancias”. Desde la perspectiva presupuestaria, debe entenderse que este examen y discusión del Proyecto está circunscrito a un elemento temporal. Efectivamente, por un lado, el examen que del Proyecto haga la Cámara de Diputados, será el contenido en el periodo previsto en el párrafo segundo de la fracción IV, escrutada. Es decir, el comprendido entre el día 8 de septiembre en que el Ejecutivo debe entregar el proyecto, hasta el día 15 de noviem-

bre, fecha en que debe aprobarse el presupuesto. La discusión, por su parte, entiendo que se realiza momentos antes de su aprobación, esto es cuando la cámara discute artículo por artículo y se vota cada uno de éstos hasta la entera aprobación del proyecto de presupuesto. Estos plazos pueden ser ampliados mediante la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados. Pero al margen de estas consideraciones, el punto medular en donde se encuentra la plena discusión doctrinal, jurisprudencial y política está en los límites que tiene la Cámara de Diputados para esa probable modificación.

IV. PODER CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO DE MODIFICACIÓN

La SCJN ha desperdiciado una fabulosa oportunidad que le brindaba la Controversia Constitucional 109/2004, para tratar de definir los límites al poder constitucional presupuestario de modificación atribuido a la Cámara de Diputados, amén de muchos otros temas en cuyo estudio no entró, y cuando lo hizo, lo hizo, en mi opinión, equivocadamente.

Frente a este vacío, los cultivadores del derecho presupuestario nos vemos obligados a tratar de colmar esa laguna con los instrumentos que tenemos a nuestro alcance. En este sentido, a mi modo de ver, la Constitución establece algunos gastos (pensados como límites) que son de indispensable inclusión en el PEF, estableciendo al efecto, un genuino mandato constitucional al Poder Legislativo que no podrá evadir. Si bien el estudio de los artículos que integran la CPEUM aceptan interpretaciones variopintas en un sentido u otro, creo que los siguientes pueden considerarse gastos obligatorios —para el órgano legislativo— que de manera textual ordena la Carta Fundamental.²⁹

Los pueblos indígenas. El párrafo segundo, fracción IX, apartado B, del art. 2, establece la obligación de la Cámara de Diputados, así como de las legislaturas de la entidades federativas y los ayuntamientos, de establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en ese apartado B, entre otras, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; incrementar los niveles de escola-

²⁹ Evidentemente existen otros gastos establecidos por ley que también podrían denominarse como obligatorios respecto de los cuales la Cámara de Diputados no podría modificar, pero aquí me refiero sólo a los constitucionales que están expresamente señalados.

ridad; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; mejorar las condiciones de las comunidades indígenas; etcétera.

Educación. La fracción VIII del art. 3, ordena al Congreso de la Unión a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Educación preescolar. El artículo sexto transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la CPEUM (DOF, del 12 de noviembre de 2002), ordena que los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, incluyan los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar.

Retribución de empleo. El art. 75, establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el PEF no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Remuneración de funcionarios. El art. 127 previene que el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales.

En mi opinión, estos gastos representan un verdadero mandato constitucional dirigido expresamente al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados de difícil o imposible elusión. Por tanto, estos rubros de gasto podrían constituir el único límite constitucional al poder de modificación que tiene la Cámara de Diputados al momento de aprobar el proyecto de Presupuesto enviado por el titular del Ejecutivo Federal.³⁰

³⁰ A nivel de ley existen otros límites, como los “principios” previstos en la fracción VIII del art. 42 de la reciente aprobada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-06), que no son otra cosa que verdaderas restricciones a

De todas formas, si la cámara no señalara el correspondiente gasto para estas actividades, con excepción de la prevista para los pueblos indígenas y educación, el mecanismo previsto en el art. 75 constitucional salva ese descuido voluntario o involuntario cameral, garantizando la permanencia de la remuneración de los funcionarios a que hace alusión el artículo mencionado.

Ahora bien, este límite impuesto constitucionalmente a la Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión, es de carácter global, pues esos órganos legislativos bien podrían, en el caso de los pueblos indígenas, señalar una retribución menor a la establecida en el presupuesto anterior. Lo que en todo caso prohíbe la Constitución es que no se señale aportación económica alguna, por pequeña que fuese, ni que se establezca un porcentaje obligatorio o una suma determinada.³¹ Es cierto, por otro lado, que las remuneraciones de los funcionarios citados (art. 127), no podrán ser disminuidas durante su encargo por el Congreso o por la Cámara de Diputados, pero se plantea la disyuntiva si pueden hacerlo al final de su encargo. En este sentido la Cámara de Diputados, a través del PEF, no podría suprimir algún empleo público o disminuir su remuneración, pero no porque esté limitada o acotada por sus competencias presupuestarias fijadas en la fracción IV, art. 74 constitucional,³²

las atribuciones de los legisladores en materia presupuestaria. Para abundar más en este tema puede consultarse mi artículo “Algunos aspectos jurídicos de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, la revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF, núm. 3.

³¹ En opinión de GUTIÉRREZ, G.; A. LUJAMBIO y D., VALADÉS, *El proceso presupuestario... op. cit.*, pp. 38 y 39, la Constitución no debería establecer ningún tipo de limitación a los representantes en cuanto a las políticas y montos de gasto. Los aparentes beneficios, estiman los autores, que derivan para las áreas a que se refieren las constituciones cuando señalan rubros de gasto, se traducen en un perjuicio para el sistema representativo. En forma contraria, ANDRADE SÁNCHEZ, E., “El Presupuesto como instrumento para garantizar la independencia del Poder Judicial”, en VALADÉS, D., y GUTIÉRREZ RIVAS, R. (coord.), *Economía y Constitución...*, México, UNAM, III, 2001, tomo IV, pp. 154 y 155, considera necesario que la Constitución prevea un porcentaje del presupuesto para el Poder Judicial (propone un 2%), con el fin de que ni el Ejecutivo y ni la Cámara de Diputados en virtud del proceso presupuestario puedan disminuirlo.

³² Si consideramos que el PEF es una ley en sentido amplio, como más adelante diré, bien podría derogar un artículo que estableciera un sueldo de funcionario, ya que una ley posterior puede derogar una ley anterior, expedida por el Congreso de la Unión o prevista en el mismo PEF, pero esto no es posible por disposición de los arts.

sino porque ese art. 127 se lo prohíbe constitucionalmente. Hipotéticamente si no existiese el mandato contenido en los artículos 75 y 127 constitucionales, los diputados, a través del Decreto PEF, podrían suprimir cuanto empleo les viniera en gana. Afortunadamente esto no es así, y este posible exceso cameral esta bien resguardado por los artículos citados.

Así que, fuera de estos casos, la Cámara de Diputados está investida de facultades suficientes para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal,³³ pues no resulta fácil entender que existan gastos públicos —con excepción de los mencionados—, cuyo monto sea obligado aprobar por la Cámara de Diputados. Estaríamos frente a una limitación que rompería con los más elementales principios de la democracia. El pueblo a través de sus representantes, entre otras cosas, controla la actividad y el Poder del Ejecutivo; de otra forma entraríamos en un caos en el que el procedimiento presupuestario de aprobación entre ambos poderes, se tornaría en un simple requisito a cumplir, tal y como sucedía antes del cambio político mexicano tantas veces aquí aludido. Como bien se ha estimado, “la participación parlamentaria en la aprobación del presupuesto ha venido a constituir en las sociedades de occidente, uno de los fundamentales principios de la democracia política”.³⁴ Si no existiera la facultad de la Cámara baja para modificar el proyecto de presupuesto remitido por el Presidente, ¿de qué serviría establecer un procedimiento legislativo de aprobación del presupuesto? Bastaría con “informar” a la cámara de representantes sobre dicho do-

75 y 127 CPEUM, cuya misión es exactamente esa, evitar que los diputados disminuyan los salarios de los funcionarios públicos o supriman ese empleo.

³³ En opinión de CARPIZO, J., *El presidencialismo mexicano*, 5ª ed., México Siglo XXI, 1985, p. 147, la Cámara de Diputados podrá hacer todas las modificaciones al Presupuesto de Egresos que crea necesario. Contrariamente, FAYA VIESCA, J., *Finanzas... op. cit.*, p. 209, considera que la Constitución no le da a la Cámara de Diputados ninguna facultad para modificar el presupuesto, como tampoco para negar su aprobación; sin embargo, debemos de considerar que este comentario se realizó antes de la reforma constitucional de 2004 que incluyó la facultad de dicha cámara para modificar el presupuesto, de hecho el autor se refiere a la fracción IV del art. 74, cuando todavía se incluía en ésta la aprobación del Presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

³⁴ Véase FAYA VIESCA, J., *Finanzas... op. cit.*, p. 201, quien más adelante señala “es indiscutible, que en gran medida la salud y desarrollo de la democracia de un país se mide por el grado y calidad de intervención del Poder Legislativo, en todos los órdenes y latitudes de la política nacional”, *ibidem*, p. 207.

cumento de la misma forma como se hacía en la Alemania del canciller Bismarck.

Es por esto, que los únicos límites constitucionales que tiene la Cámara de Diputados al aprobar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, son los arriba enunciados. Salvaguardando éstos (y discutiblemente algún otro), el documento presupuestario podrá modificarse a conveniencia de los Diputados,³⁵ lo cual no significa, dejemos claro, una sustitución o intromisión de funciones de esta cámara en las del Ejecutivo. Las funciones de gasto público o, mejor dicho, del ejercicio del gasto público por el Ejecutivo, de cualquier modo, surgen a partir del mandato o 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 del presupuesto no supone ejecutar ni aplicar sus montos, simplemente reorientarlos o alterarlos en función de la política pública rechazada. Si la Cámara de Diputados no pudiera modificar montos o programas, la reforma de 2004 hubiera sido inútil. Si ese órgano legislativo no pudiera modificar el proyecto, entonces ¿para qué queremos que el presupuesto pase por su examen? ¿Para adornar nuestro texto constitucional y nuestra democracia con un procedimiento presupuestario inútil pero vistoso? ¿O se estará pensando que la reforma de 2004, habilitaría a la Cámara Baja para modificar solamente algún nombre de programa o alguna palabra aislada del texto presupuestario? ¿Se trata, por tanto, de subestimar o menguar el poder presupuestario del órgano legislativo?

³⁵ Como puntualmente ha razonado BURGOA, I., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 693, "...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". Por otro lado, siguiendo el modelo francés, se ha propuesto la elaboración de las "leyes de programa", que aseguran la ejecución financiera de los planes del Ejecutivo por varios ejercicios (FAYA VIESCA, J., *Finanzas... op. cit.*, p. 194), sin embargo, considero que esto sería tanto como hipotecar la voluntad de los legisladores futuros, por ende habría que buscar alguna otra alternativa para mantener la vigencia de los programas del Ejecutivo (como el caso argentino que arriba cité), pero sin condicionar, insistimos, las decisiones presupuestarias de los congresistas.

V. LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL AL PRESUPUESTO
APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Una vez aprobado el Decreto de PEF con las modificaciones, que en su caso, se efectúen por la Cámara de Diputados, el Presidente del país deberá promulgarlo para su entrada en vigor. Sin embargo, si éste no está conforme con las modificaciones realizadas por el órgano legislativo, se plantea la interrogante si puede observarlas —es decir, aplicar el veto presidencial respecto de esas modificaciones—, o no se encuentra facultado para ello.

En un sistema presidencial como el mexicano, la aplicación del veto del Presidente de la República al PEF aprobado por la Cámara de Diputados, es completamente necesario. Es una exigencia derivada de la realidad política y social de nuestro México. Constituye un elemento inexcusable en el sistema democrático de un país que se jacta de serlo; sin embargo, a mi juicio, esta figura no encuentra cobijo en la normativa positiva mexicana.³⁶ No puede interpretarse que existe tal posibilidad y existen sobradas razones para afirmarlo.

En primer término, creo que la Constitución es muy clara en este sentido y no deja espacio para interpretaciones, sean éstas sistemáticas, armónicas, históricas, genético-teleológicas, etcétera, como lo ha hecho la Suprema Corte en su sentencia 109/2004. A mi modo de ver, basarse por ejemplo, en interpretaciones históricas para tratar de justificar la aplicación del veto presidencial en la aprobación del PEF, es totalmente estéril. 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

³⁶ Entre los autores que mantienen que del actual texto constitucional no se puede interpretar que el Presidente de la República pueda vetar el presupuesto aprobado por los diputados están, entre otros tantos, DE LA GARZA, S. F., *Derecho Financiero Mexicano*, 26ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 159; GUTIÉRREZ, G.; A. LUJAMBIO y D., VALADÉS, *El proceso presupuestario... op. cit.*, pp. 62 y ss; CARPIZO, J., *El presidencialismo... op. cit.*, p. 87; GONZÁLEZ OROPEZA, M. y E., QUIROZ ACOSTA, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa y UNAM, 2003, p. 214; BURGOA, I., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 781; CHAPOY BONIFAZ, D. B., *Planeación, op. cit.*, p. 105; FAYA VIESCA, J., *Finanzas... op. cit.*, p. 208; TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 255, y PRIEGO ÁLVAREZ, F. A., *Introducción al Derecho Presupuestario. Naturaleza y efectos jurídicos. Estudios en España y México*, México, Porrúa, 2004, p. 207.

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.

De cualquier forma, el uso de métodos de interpretación para encontrar respuesta a la interrogante que plantea el veto presidencial, distrae en gran medida el verdadero sentido jurídico del texto constitucional.

A mi modo de ver, las fracciones a), b), c) y j) del artículo 72, y 74 constitucional nos 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 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 art. 74, no será posible que el Presidente ejerza sus facultades de observación, ya que esta posibilidad la excluye el mismo art. 72. A esto habrá que agregar que aun cuando el veto pudiera proceder respecto de la resolución de alguna de las Cámaras (cuestión que no comparto), la Constitución, en todo caso, debería establecer de forma limitativa y expresa esas situaciones fácticas.

Contrariamente, la mayoría de los ministros de la SCJN han querido ver tanto en la fracción j) como en la primera parte del art. 72, la facultad del veto. En el inciso j), que dice:

...El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales... Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.³⁷

³⁷ Cabe señalar que también el art. 70 de la Carta Fundamental, establece otra excepción a la facultad de veto: cuando el Congreso de la Unión legisla sobre su estructura y funcionamiento interno.

Como de la lista ahí enumerada 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 la SCJN está tratando de aplicar el principio de que “lo que no está prohibido, está permitido”. En mi opinión este principio no puede emplearse en el asunto de 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 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.³⁸ 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. Esto permite afirmar, *contrario sensu*, que si algún 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. El principio de legalidad impide que el Ejecutivo Federal pueda vetar el Presupuesto de Egresos porque aun cuando el inciso j) no se lo prohíba expresamente, esto tampoco le concede automática e implícitamente una atribución para aplicarlo. 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.³⁹

También se dice, por esa mayoría judicial, que el primer párrafo del art. 72 es independiente de los apartados A, B, C, etcétera, y que la frase “*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras...*”, puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del

³⁸ 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 consúltense a TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 255.

³⁹ Como atinadamente se ha comentado “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...”, *vid.* RABASA, E., *Mexicano... op. cit.*, pp. 95 y 96.

Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores, por tanto esta parte del artículo no afectaría al resto de los incisos.

Sin embargo, esto no es así, porque la prohibición para vetar o hacer observaciones a resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, están, insistimos, expresamente señaladas en la Constitución. Lo correcto será interpretar que todo proyecto de ley o decreto podrá ser vetado, siempre y cuando su resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, por tanto, para el caso del Presupuesto no procederá el ejercicio del veto. Ya he comentado que el veto podría proceder contra leyes que pretendan establecer un empleo (u otras como la Ley de Ingresos de la Federación —LIF—, por ejemplo), pues este tipo de leyes sí deben seguir el procedimiento previsto en el art. 72 constitucional, pero para el caso del PEF, no es así.

Entonces, ¿cómo entender que una Ley del Congreso se someta al procedimiento del art. 72, y el procedimiento de aprobación del Presupuesto no tenga que hacerlo? Por dos razones que encuentran su explicación en la determinación de la naturaleza jurídica del Presupuesto y las peculiaridades que existen en el procedimiento legislativo de aprobación del Presupuesto.

a) *El Presupuesto de Egresos como Ley*

El PEF reviste la naturaleza de ley tanto formal como materialmente hablando y no puede considerarse como un acto administrativo.⁴⁰

⁴⁰ De esta misma opinión son, entre otros muchos, CARPIZO, J., *El presidencialismo... op. cit.*, p. 147; MIJANGOS BORJA, M. L., “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, III, UNAM, núm. 2, enero-junio, 2000, p. 131; PRIEGO ÁLVAREZ, F. A., *Introducción al Derecho... op. cit.*, p. 206; MABARAK CERECEDO, D., *Derecho Financiero Público*, México, Mc Graw-Hill, 1995, p. 26, y RABASA, E., *Mexicano... op. cit.*, p. 270. Entre los autores que no consideran al Presupuesto como una ley: a) hay quien simplemente le niegan ese carácter sin precisar su naturaleza jurídica (GONZÁLEZ OROPEZA, M. Y E., QUIROZ ACOSTA, *Diccionario de Derecho... op. cit.*, pp. 213 ss., y SÁNCHEZ BRINGAS, E., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 457), b) hay quienes niegan el carácter de ley al presupuesto considerándolo como un acto administrativo (BURGOA, I., *Derecho Constitucional... op. cit.*, p. 694, y NIEVES JENKIN, G., “Política del...”, *op. cit.*, p. 518, quien considera que el Presupues-

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 negó a autorizar ciertos gastos militares pretendidos por el rey Guillermo I de Prusia. No pretendemos de ninguna manera tratar de comentar esta brillante teoría, ni inmiscuirnos en su estudio, pues el espacio lo impide y otros autores ya lo han hecho con asombrosa capacidad,⁴¹ 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 sólo 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 absoluta o algo parecido que esquive o sojuzgue la voluntad legislativa?

En muchos países del mundo se acepta el presupuesto como un acto legislativo formal y materialmente.⁴² En México lo formal de un acto atien-

to es formalmente una ley y materialmente un acto administrativo). En este mismo sentido, nuestra 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, un acto materialmente administrativo. En opinión de FRAGA, G., *Derecho Administrativo... op. cit.*, pp. 333-335, el Presupuesto es un acto administrativo, pero reconoce que en dicho documento se contienen disposiciones de carácter general; siguiendo a FRAGA, DE LA GARZA, S. F., *Derecho Financiero... op. cit.*, p. 130, y CHAPOY BONIFAZ, D. B., *Planeación... op. cit.*, pp. 104 y 126; y existe otro grupo de autores que consideran que el Presupuesto ni es ley, ni es acto administrativo, ni un acuerdo, *vid.* PAOLI BOLIO, F. J., "La Constitución y el Presupuesto", en coord. VALADÉS, D. y R., GUTIÉRREZ RIVAS, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. México, IJ, UNAM, 2001, tomo IV, p. 93 y FAYA VIESCA, J., *Finanzas... op. cit.*, p. 180, 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.

⁴¹ Véase el estudio preliminar a la obra de LABAND, P., *El Derecho Presupuestario*, trad. José Zamit, Madrid, IEF, 1979, realizado por el profesor español Álvaro Rodríguez Bereijo.

⁴² En Argentina, *cfr.* JARACH, D., *Finanzas públicas y Derecho tributario*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 79 y 80; en Italia, véase GRIZIOTTI, B., *Principios de política, derecho y ciencia de la Hacienda*, 2ª ed., trad. E., MATA, Madrid,

de a la naturaleza del órgano del Estado de donde proviene y de esta manera el acto será administrativo si el órgano que lo produjo también lo es; lo material hace caso omiso de la naturaleza del órgano autor del acto y se atiene a la naturaleza intrínseca de éste.⁴³ 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.

No se me escapa, sin embargo, que si se considera al PEF como una ley formal y material, podría pensarse, entonces, que caería dentro de la hipótesis del art. 72 constitucional y por tanto procedería aplicar el veto presidencial. Aun cuando pienso que esto no podría ser debido a lo que ya expresé con antelación, se debe de aclarar que el procedimiento de elaboración del Decreto de PEF es el de una ley, pero con ciertas peculiaridades o singularidades que la hacen diferente. No comparto el criterio de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte que consideran que el procedimiento para la aprobación del presupuesto no es especial o diverso al artículo 72.⁴⁴

Instituto Editorial Reus, 1958, p. 538; en Francia, MEKHANTAR, J., *Finances publiques. Le budget de l'État*, 3ª ed., París, Hachette Livre, 2001, pp. 27 y ss; en España, SAINZ DE BUJANDA, F., Madrid, España, *Sistema de Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985, tomo I, vol. 2º, p. 415; GONZÁLEZ GARCÍA, E., *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Ed. de Derecho Financiero, 1973, p. 6, y MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Manual de Derecho Presupuestario*, Madrid, Colex, 1992, p. 34.

⁴³ Vid. NAVA NEGRETE, A., *Derecho Administrativo... op. cit.*, pp. 111 y 112.

⁴⁴ Considerando sexto de la sentencia 109/2004. Entre la doctrina que considera que el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos no es un procedimiento especial véase a GONZÁLEZ OROPEZA, M. y QUIROZ ACOSTA, E., *Diccionario de Derecho... op. cit.*, p. 214, y MABARAK CERECEDO, D., *Derecho Financiero... op. cit.*, p. 26. En este mismo sentido PRIEGO ÁLVAREZ, F. A., *Introducción al Derecho... op. cit.*, pp. 195 y 196, quien parece reconocer en el Presupuesto de Egresos un procedimiento legislativo ordinario conforme al art. 72.

b) Peculiaridades del procedimiento de aprobación del PEF

La mayoría de los ministros de nuestra SCJN en la multicitada sentencia 109/2004, concluyeron que el procedimiento de aprobación del PEF, debía seguir el mismo camino que se sigue para la elaboración y formación de leyes que establece el art. 72 de la CPEUM. Dijo la Corte:

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.

Esta conclusión tan tajante a la que arriban los ministros, me parece cuando menos discutible, porque a mi modo de ver, el PEF, es una ley, pero con características propias que la hacen distinta a las demás que emanan del procedimiento previsto en el art. 72.

Para desarrollar este tema, se deben tener en mente varias cosas: se parte de que el PEF es una ley en todos los sentidos como ya afirmé; que si bien todos los proyectos de ley o de decreto deben seguir el procedimiento previsto en el art. 72 CPEUM, existen algunos otros procedimientos legislativos que no forzosamente deben cumplir con esta condición; las singularidades del PEF se fraguan a partir de todas las características especiales que rodean a este procedimiento en el derecho positivo mexicano, y estas peculiaridades encuentran apoyo doctrinal, también, en otros países del mundo como España, acreditado paradigma de la conformación y acabado del procedimiento presupuestario de aprobación del presupuesto.

Entiendo que el procedimiento de aprobación del PEF es el mismo que sigue una ley ordinaria, sin embargo, tiene ciertas peculiaridades que lo hacen diferente al previsto en el art. 72, porque no todo procedimiento de elaboración de leyes debe seguir esta vía. Tres ejemplos:

a) La fracción XVI del art. 73, autoriza al Congreso de la Unión para legislar en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y sobre salubridad general de la República. Sobre esto último, salubri-

dad general, las bases 1ª a 4ª, otorgan la facultad al Consejo de Salubridad General para expedir disposiciones generales que serán obligatorias en el país, así como otras medidas, entendidas éstas como normas generales, que posteriormente serán revisadas 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, sin intervención del Congreso de la Unión y, por ende, al margen de lo establecido en el art. 72 constitucional.

b) En caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el art. 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. El Presidente está autorizado por la Constitución para legislar, y

c) El párrafo segundo del artículo 131 CPEUM, permite al Ejecutivo, quien 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, lo que se debe entender como una facultad legislativa en manos del Presidente de la República.⁴⁵

De esta forma, el procedimiento de aprobación del PEF, no tendría necesariamente que circunscribirse a lo ordenado por el art. 72 constitucional. Es cierto, por otro lado, que la Constitución no establece expresamente que dicho procedimiento deba ser diferente o no necesite del art. 72 para poder culminar con su elaboración, pero tampoco se exige para los tres ejemplos mencionados. 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 art. 72. En este orden de ideas, la mayoría de los ministros de la SCJN, olvidan que los tres casos que señalé, tampoco establecen constitucionalmente, como literalmente dicen en la sentencia que cité con antelación, una *regulación específica y formal*, ni establecen la *forma de proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación*, para que puedan

⁴⁵ Las facultades legislativas del Ejecutivo han sido profundamente estudiadas por diversos autores, sin embargo, a efectos indicativos puede acudir al comentario realizado a los artículos 29, 73 fracción XVI, y 131 en la obra colectiva *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, editada por el IIJ, UNAM, México, 1985.

considerarse como unos procedimientos legislativos especiales, es decir, según su criterio, es condición *sine qua non* que la Carta Magna establezca un procedimiento *ex profeso* para considerarlo fuera del ámbito de influencia del art. 72. Pero suponiendo, sin conceder, que de alguna forma se pueda interpretar de los artículos en comento que sí existen constitucionalmente plasmadas esas formas de proceder, entonces debemos de concluir que el procedimiento legislativo de aprobación del PEF es a todas luces ejemplar en este sentido, pues lo hace de manera clara y determinante.

Es claro y determinante porque las peculiaridades que revisten al procedimiento presupuestario, dan pábulo suficiente para considerarlo distinto al del art. 72. Este tema ha sido tratado ampliamente por la doctrina europea, especialmente por la española,⁴⁶ y por el Tribunal Constitucional español.⁴⁷ Incluso, la doctrina mexicana y el criterio de algunos ministros de la Corte, no dudamos que se hayan visto influenciados por el caso español. No pretendo, en mi explicación, sustraerme a esta influencia, sino solamente adoptarla como marco de referencia para el caso mexicano.

En este orden de reflexiones, considero que el procedimiento de aprobación del PEF es especial, por las siguientes razones.

1. Límites temporales:

a) El Presupuesto de Egresos es una ley peculiar porque tiene unos plazos bien definidos constitucionalmente en los cuales debe ser aprobado. Así por ejemplo, el proyecto de PEF debe ser enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre; la

⁴⁶ A este respecto es imprescindible la obra de MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, España, Trotta, 1998, capítulos 2, 3 y 4 fundamentalmente, y la de ORÓN MORATAL, G., *La configuración constitucional del gasto público*, Madrid, España, Tecnos, 1995, *in toto*. También véase PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, 2ª ed., Madrid, España, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 2002, pp. 107 a 113, y SAINZ DE BUJANDA, F., *Sistema de Derecho... op. cit.*, pp. 415 y ss.

⁴⁷ 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.

aprobación del Presupuesto debe realizarse a más tardar el día 15 de noviembre, etcétera. Por el contrario, el procedimiento legislativo del art. 72 constitucional no impone ningún plazo a la formación de leyes.

b) El PEF es una ley con vigencia anual —del 1 de enero al 31 de diciembre—, sin posibilidad de prórroga (con excepción de los empleos establecidos por ley). Esto significa que año con año el presupuesto debe analizarse y, en su caso, modificarse para que pueda entrar en vigor. El art. 72 no establece un periodo de vigencia para las leyes que se aprueban, con excepción de la LIF que cuenta con una vigencia anual.

2. Límites subjetivos o personales:

a) El proyecto de PEF también cuenta con unos actores concretos en el proceso de su aprobación. Esto es, la iniciativa del proyecto de presupuesto sólo corresponde al Ejecutivo, de tal forma que ningún otro poder detenta esta facultad. En el caso del art. 72, la iniciativa de cualquier ley o decreto no solamente corresponde al Ejecutivo sino también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

b) El proyecto de PEF debe iniciar su andadura en la Cámara de Diputados y en ningún caso en la de Senadores, pues es una facultad exclusiva de aquélla. La formación de leyes y decretos según el art. 72, puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los casos previstos en la fracción h).

Es importante mencionar, que estos límites descansan en el principio de reserva de ley presupuestaria que establece unos actores específicos tanto para la facultad de iniciativa del PEF como para la aprobación del mismo. Es decir, el procedimiento de aprobación del PEF es una materia donde existe una reserva de ley, pues ningún órgano diferente al legislativo puede aprobarlo.⁴⁸ En la doctrina extranjera también se conoce como principio de competencia presupuestaria.⁴⁹ Hacer lo contrario, es decir, romper con este esquema competencial, sería violentar este principio presupuestario y con ello, el Estado de Derecho.

⁴⁸ Confróntese esta idea en MIJANGOS BORJA, M. L., “La naturaleza jurídica...”, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁹ MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Ley de Presupuestos... op. cit.*, pp. 169 y ss.

3. Límites objetivos o materiales:

a) La aprobación del presupuesto, está sujeta a que previamente se apruebe la LIF. El art. 72 no establece ningún tipo de condicionante en este sentido para la aprobación de las leyes o decretos.

b) El proyecto de PEF, tiene una especial prioridad de aprobación 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 art. 72.

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 art. 72 constitucional.⁵⁰ Como ya se ha dicho elocuentemente, 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.⁵¹

VI. CONCLUSIÓN

Las nuevas relaciones presupuestarias entre los Poderes Públicos de la Nación, exigen que éstas sean de cordialidad, de respeto y de pleno reconocimiento a los límites de sus respectivas facultades constitucionales. El proceso político del año 2000 y sus consecuencias en el ámbito presupuestario, demostraron abiertamente que habían muchos temas relacionados con el gasto público y con el procedimiento presupuestario que se encontraban encriptados. Su resurgimiento y las soluciones ofrecidas a la novedosa problemática no llegaron a colmar las demandas jurídicas que se exigían.

⁵⁰ Considerado el procedimiento de aprobación del PEF como un procedimiento legislativo especial o peculiar y por tanto, no insertable en el art. 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.

⁵¹ Véase MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Ley de Presupuestos... op. cit.*, p. 57.

En ese escenario, cuando la SCJN trató de resolver las interrogantes que se planteaban (asuntos 4/1998 y 109/2004 tristemente célebres), lejos de aprovechar la valiosa oportunidad para sentar las bases correctas del emergente derecho presupuestario en México, optó por seguir el veleidoso camino que marcan los tiempos escasamente jurídicos, incluso aun en contra de la incipiente, pero, meritoria doctrina mexicana que con loable esfuerzo había construido los primeros cimientos en materia presupuestaria. Ahí están los votos particulares de los ministros disidentes que así nos lo enseñan.

Todo lo anterior pone en evidencia, una vez más, la imperiosa necesidad de seguir estudiando y seguir aportando las claves precisas que conformarán el derecho presupuestario mexicano de los próximos años.