

## TERCERA SECCION

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

(Viene de la página 39 de la Segunda Sección)

Por otra parte, la actora aduce que en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, no existe ninguna razón lógica jurídica para que le sea negada la facultad de hacer observaciones, para establecer después, que al no reconocérsele ésta, la Cámara de Diputados interpretó erróneamente la Constitución y convalidó el desequilibrio entre poderes.

Estas afirmaciones las sustenta en un principio constitucional de equilibrio de Poderes que no funda, ni por supuesto argumenta, por lo que de la misma inconsistencia de su afirmación deviene la improcedencia de los argumentos con los que pretende demostrar la inconstitucionalidad de los actos de esta Cámara de Diputados. El extremo del absurdo de su tesis se manifiesta cuando señala: "Así, el intérprete del texto constitucional debe resolver en sentido negativo cuando exista una posibilidad, por más mínima que sea, de vulnerar este principio constitucional. De esta manera en todo momento debe prevalecer una interpretación que preserve y defienda el equilibrio de poderes".

Supone, equivocadamente la parte actora, que la colaboración entre Poderes se manifiesta en la facultad del veto, y pretende abonar a ello, señalando: "en una cuestión tan técnica como lo es la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, es evidente que debe existir la colaboración a la que se ha hecho referencia (el veto para "defender" su iniciativa), pues la Cámara de Diputados no dispone de los datos ni de la infraestructura necesaria para, por sí sola, procesar toda la información que debe contener el Presupuesto de Egresos de la Federación".

En síntesis, resulta inadecuado e infundado lo manifestado por la actora, bajo el numeral correlativo de su escrito de demanda, por las imprecisiones que cita y por la falta de sustento constitucional y legal. Lo cierto es que la facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de tal manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación rompería el principio de colaboración contenida en la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que en lugar de favorecer el equilibrio de poderes, el reconocimiento del mismo tendría el efecto contrario.

#### **5.- La formulación de observaciones al Presupuesto no contradice el mandato constitucional de anualidad.**

El Ejecutivo afirma que reconocerle la facultad de hacer observaciones al "Decreto de PEF-2005", no implica una medida paralizante, sin embargo, su intención en este juicio, es precisamente la contraria. Al nulificarse partes de dicho Decreto deja de realizarse el destino de los recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados que es la legítima representante de la Nación.

El simple hecho de que el Ejecutivo Federal iniciara este juicio de controversia constitucional, demuestra que su intención es que únicamente se ejerzan los rubros de gasto que considera pertinentes.

Si se hubiese reconocido al titular del Ejecutivo Federal, la facultad de hacer observaciones a algunos rubros del "Decreto de PEF-2005", una vez aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, se hubiera violado el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero más grave es que inconstitucionalmente se le hubiese reconocido la facultad de hacer un veto parcial a la política presupuestaria del país, o bien, dejar la programación y ejecución del gasto público a la voluntad de una sola persona, el Ejecutivo Federal, lo que sería contrario a una sana política financiera federal.

Por otra parte, no es cierto el argumento del actor, en el sentido de que sólo reconociéndole la facultad de hacer observaciones al "Decreto PEF-2005", es el único medio para "*enmendar decisiones inconvenientes o errores graves*", que pudieran haberse cometido al aprobarlo. A fojas 28 del escrito que se contesta, la actora nuevamente señala que el único remedio para el eventual caso de que existan errores en el Presupuesto, es el veto. Esta interpretación ignora que los decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras pueden ser interpretados y reformados, en los términos del artículo 72, inciso f), constitucional.

En cuanto al argumento que señala la actora a foja 27, último párrafo, de su escrito de demanda, de que: "Hay tiempo suficiente para que el proceso de formulación de observaciones por parte del Ejecutivo, así como de sus análisis y estudio por parte de la Cámara de Diputados, pueda desahogarse antes de que inicie el siguiente año fiscal", es de señalar que no se trata aquí de una cuestión de tiempo, sino de la falta de un precepto legal que faculte al Presidente de la República para formular observaciones al Presupuesto aprobado.

## **6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones.**

Carece de sustento la afirmación del titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de que el proceso legislativo para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lleve implícitamente la facultad de formular observaciones al mismo.

Esto es así, en razón de que desde su redacción original en la Constitución de 1917, la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación era una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de la cual el Ejecutivo Federal carecía de la facultad de veto. Es de considerar que hubo algunos teóricos que propugnaron porque se añadiera a la fracción IV, del artículo 74, constitucional, la expresa facultad de modificar el presupuesto, sin embargo, durante toda la historia de México y desde la Constitución 1824, la representación popular ha tenido el derecho de modificar los proyectos de gasto que le envía el Ejecutivo.

La reciente reforma constitucional a la fracción IV del artículo 74, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil cuatro, que expresamente incorporó la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal, fue el resultado de la práctica correspondiente a la aplicación, nunca objetada de las facultades de la Cámara en la materia y del consenso uniforme que se dio entre los diversos teóricos del Derecho Constitucional, que coincidieron en que al ser su aprobación una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, incluía la facultad de modificarlo.

Nadie concebiría que la Cámara de Diputados al ejercer su facultad de examinar y discutir el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, funcionara como una oficina de simple trámite, para autorizar o no ese Proyecto que le enviara el Ejecutivo Federal. De acuerdo con lo anterior, el proceso de aprobación se encuentra precedido de una serie de actos como son: la rendición del informe de gobierno; la iniciativa de Ley de Ingresos; el envío del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública trabaja de manera coordinada con los representantes del Ejecutivo Federal, para posteriormente emitir un dictamen que es sometido al Pleno de mi representada, que conforme a sus facultades aprobará previas sus eventuales modificaciones.

Dicho procedimiento es el mismo que se siguió para la aprobación del "Decreto de PEF-2005", en el que estuvieron involucrados los actores políticos que autoriza la Constitución, para su creación, por lo que no procede intentar acciones que sólo retarden su ejecución, como las supuestas observaciones del Ejecutivo Federal una vez que ya fue aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La parte insiste en hacer derivar, la pretendida Facultad de Formular observaciones no de un texto expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, no se debe pasar por alto que para llevar a cabo la reforma que incorporó el término "modificar", a la fracción IV del artículo 74 constitucional, se valoraron todas las iniciativas sobre la materia, entre ellas la presentada por el Presidente de la República el cinco de abril de dos mil uno, en la cual propone reformar los artículos 74 y 75 constitucionales para conceder al Ejecutivo Federal, precisamente la facultad de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, proponiendo un mecanismo dentro del cual el Presidente tendría un plazo de tres días para hacer observaciones y la Cámara de Diputados otros cinco días para resolverlas. Esta propuesta, en sí misma, es un reconocimiento explícito del propio Presidente de la República de que no tiene facultades para realizar observaciones al Presupuesto. No obstante haberse valorado esta iniciativa, no se dictaminó en el sentido que el Presidente quería.

En el dictamen de fecha catorce de abril de dos mil cuatro, y publicado en la Gaceta Parlamentaria del día quince del mismo mes y año, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a las que fueron turnadas para su estudio y dictamen las diversas iniciativas, se dijo:

**"Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tampoco se le debe ver sólo como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía."**

Asimismo, se indicó que se hacía necesario modificar las fechas de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y determinar una fecha límite para su aprobación, de tal manera que, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, beneficiara plenamente los grandes intereses nacionales.

Igualmente se señaló:

“De aprobarse, esta reforma permitiría:

a) Ampliar el tiempo de que dispondría el Legislativo para estudiar, discutir, proponer, modificar y en su caso aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos.

b) Vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión del Presupuesto.

c) Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del período ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.

d) Permitir que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económico y social interesados, conozcan el resultado final del Presupuesto aprobado, con anticipación suficiente al inicio del ejercicio, con lo cual:

e) Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el marco de Planeación-Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto. En este sentido, debe aclararse que no se justifica la aplicación de medidas tendientes a la obtención de subejercicios de un gasto aprobado, con miras a alcanzar los objetivos macroeconómicos comprometidos y menos si con ello se impacta negativamente la actividad económica y el beneficio social.”

De una interpretación teleológica de los fines del Constituyente permanente, se advierte que no se desprende que su espíritu haya sido el de conceder facultad alguna al Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados. En cambio, sí se nota su propósito de fortalecer las facultades de la H. Cámara de Diputados, la que no debe verse como una mera instancia de aprobación de las propuestas del Ejecutivo Federal.

#### **7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa.**

Resulta que en este punto de su demanda, fojas 29 y 30, la parte actora argumenta que la facultad de vetar deriva de la atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. Esta afirmación carece de todo fundamento y lógica jurídica, porque si la facultad de veto derivará de una facultad exclusiva de iniciativa, el Presidente de la República no tendría el derecho de veto en proyectos cuya iniciativa haya sido de algún diputado o senador al Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, es decir, que hayan sido de otra persona.

El Ejecutivo Federal crea su argumento a partir de un silogismo falso, con el que pretende afirmar que si el artículo 71 constitucional le otorga el derecho a presentar la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos, con base en ese mismo derecho, tiene derecho de hacer observaciones al Presupuesto. Este argumento no puede ser aplicable al proceso legislativo del “Decreto PEF-2005”, porque existe una disposición expresa en nuestra Constitución Federal (el artículo 74, fracción IV), que de manera imperativa establece que la aprobación de dicho Decreto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Además, el Presidente no presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos como su “derecho” de presentar iniciativas, según el artículo 71, sino de conformidad con una atribución de ejercicio obligatorio, consagrada en el artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y octavo de la Constitución Federal. Es decir, el Presidente de la República no tiene la facultad del Proyecto de PEF, sino un mandato constitucional que debe cumplir inexcusablemente.

Conforme al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo constitucional, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho del mes de septiembre, lo cual tiene como finalidad que sea la Administración Pública Federal, la que proponga las asignaciones presupuestarias que considere convenientes y que la Cámara de Diputados apruebe, a más tardar el día quince del mes de noviembre, el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso, la modificación al proyecto.

Después de cumplir con la atribución de presentar su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el actor sólo participa en el proceso legislativo del Decreto de Presupuesto de Egresos, en los términos en que lo establecen los incisos 4o. y 5o. del apartado III “Valoración de las iniciativas” contenidos en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto (publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha quince de abril de dos mil cuatro), correspondiente a la reforma Constitucional al artículo 74, fracción IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004 y el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que lo obligan a proporcionar toda la información que le requiere la Cámara de Diputados y a designar a los representantes que deben intervenir en los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos propuesto por el Ejecutivo Federal.

Carece de razón el actor, al afirmar que el artículo 71 constitucional, le confiere el derecho a presentar la "iniciativa de Presupuesto de Egresos", porque lo que establece el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, constitucional es el deber del Ejecutivo Federal de hacer llegar el "Proyecto de Presupuesto de Egresos" a mi representada, a más tardar el ocho de septiembre, sin que se deba pasar por alto que en el citado artículo 74, se da el carácter de iniciativa únicamente a la Ley de Ingresos, no así al Proyecto de Presupuesto de Egresos al que lo denomina simplemente "proyecto", reservando el calificativo de iniciativa a la Ley de Ingresos, y denominando Presupuesto de Egresos de la Federación al documento aprobado por mi representada.

El hecho que el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución, obligue al Ejecutivo Federal a hacer llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el ocho de septiembre, no implica facultad alguna de hacer observaciones al Presupuesto aprobado.

#### **8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos.**

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

Es cierto que el artículo 75 constitucional, que cita el demandante, garantiza la remuneración que le corresponde a los diversos servidores públicos del Estado, aun en el caso de que éstos no se comprendieran en el "Presupuesto 2005".

El referido artículo 75, a la letra dice:

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

Sin embargo, es pertinente señalar que el argumento del actor es una exageración retórica, pues no existe posibilidad jurídica de que se supriman las partidas presupuestales que le corresponden a los Poderes de la Federación. Igualmente, es indudable que el argumento interpretativo que hace el actor está basado en supuestos que no pueden actualizarse en la vida real, mucho menos cuando se está hablando de un 2% del gasto aprobado. De ahí, que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión y, en caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no represente una amenaza de dictadura como lo quiere hacer ver el Ejecutivo Federal.

Atendiendo a la interpretación del artículo 75, es conveniente señalar que en el proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se estableció el citado precepto como límite a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, señalando:

***"...Y se nota que aunque en el artículo 65, parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que pueda hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previenen que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar las retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte ese señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de estado"***.

También halla límite la facultad de mi representada, en los artículos 123, apartado B, fracción IV, 127 y 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal. De donde se colige que las facultades de la Cámara de Diputados, ciertamente no son ilimitadas o absolutas, pero sus límites se encuentran en la propia Constitución Federal, pues una facultad constitucional sólo halla límites en la propia Constitución.

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

**9. Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal respecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

No es cierto el razonamiento que hace el actor, en el sentido de que una práctica parlamentaria, que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga la facultad a hacer observaciones al Presupuesto de Egresos impugnado. No es aceptable la estructura argumentativa del demandante, porque implicaría que una costumbre que se pudo haber dado en el pasado, por diversas razones políticas o meta-constitucionales, pudiera derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le otorga al órgano legislativo que represento la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; y que no le otorga al Presidente la facultad de formular observaciones.

Lo anterior es así, porque contra la observancia de una ley o precepto constitucional no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario (artículo 10 del Código Civil Federal). Y es que en nuestro sistema jurídico una ley sólo pierde vigencia por voluntad del legislador (artículo del Código Civil Federal). Así, la costumbre derogatoria está excluida de nuestro ordenamiento jurídico, de otra manera la mutación y flexibilidad histórica de la costumbre contraria al derecho, propiciaría la inseguridad de las relaciones jurídicas.

Otro argumento del Ejecutivo Federal que resulta infundado, es cuando afirma que los vetos que realizó el Presidente Venustiano Carranza, los hizo sobre la base de una interpretación que él mismo realizó y que, dada su gran autoridad moral, sin lugar a duda es necesario que se le reconozca la facultad de hacer observaciones al "PEF-2005". Dicha consideración interpretativa es infundada, ya que la facultad de interpretación auténtica de nuestra Constitución Federal, no puede recaer en individuos, sino en las instituciones, en este caso como ya hemos dicho, en el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72, inciso f) Constitucional. En el mismo sentido, el argumento del actor que resulta inatendible, es cuanto afirma que no puede soslayarse el hecho de que en la legislatura XXVII de la Cámara de Diputados, que fue la primera legislatura en recibir observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, entre sus integrantes se encontraran cincuenta y seis diputados que también habían participado en el Constituyente de 1917.

Aun suponiendo sin conceder, que en la práctica parlamentaria el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados, en el pasado hubiesen aceptado las observaciones del Ejecutivo Federal con relación al presupuesto de Egresos de la Federación, esas prácticas no deben estar por encima de lo que expresamente se aprobó en la reforma constitucional del día treinta de julio de dos mil cuatro, mediante la cual el constituyente permanente facultó expresamente a mi representada para modificar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente le presenta para su consideración el titular del Ejecutivo Federal.

**PARA CONCLUIR CON LAS RESPUESTAS A LAS CONCLUSIONES DEL ACTOR, SE HACE NOTAR QUE DESDE EL AÑO DE 1935, EL NUMERO DE VETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL SE REDUJO EN FORMA CONSIDERABLE.** Esto demuestra que los titulares del Ejecutivo Federal llegaron a comprender que la negociación y consenso era una vía apropiada para examinar, discutir y modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual siempre se ha identificado como un instrumento de alta dirección de economía, política y financiera, que requiere conjuntar las voluntades de los ciudadanos, de sus representantes, de las fuerzas actuantes, para alcanzar su validez jurídica, que se da a través de la aprobación que hace la Cámara de Diputados.

**10. Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el Presidente de la República tiene facultad de observar normas en materia presupuestaria.**

El planeamiento argumentativo que hace el actor en este apartado, es confuso e ininteligible, sin embargo, procedo a dar respuesta a las aseveraciones precisadas en los incisos a) y b), de la siguiente forma:

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

b) Por lo que respecta al principio jurídico a que se refiere el actor, "el que puede lo más puede lo menos", éste pertenece a las primeras épocas de la ciencia del derecho, y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho, como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo. Tal argumento es inaceptable porque entre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y "otros leges", como los previstos en el artículo 126 constitucional, no hay relación de subordinación o independencia, sino que se trata de realidades jurídicas totalmente diferentes.

**11. El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos, como para el Presupuesto de Egresos.**

El planteamiento argumentativo que hace el actor en este apartado es el mismo que hace en el apartado anterior, con la única diferencia que aquí se refiere a la Ley de Ingresos; sin embargo, abundo en lo siguiente:

Efectivamente, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación están íntimamente relacionados; por ello se les atribuye un principio de unicidad, sin embargo, como ya se dijo en el apartado anterior, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos son de naturaleza diversa, aunque éste último, se debe considerar como un Decreto con fuerza de Ley, eso se debe a su obligatoriedad coercitiva.

Otra diferencia que existe entre la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, es que la primera va dirigida a imponer obligaciones tributarias a los gobernados en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, según el cual no hay tributo sin ley; en tanto que el Decreto de Presupuesto, en calidad de programa de gasto, como ya se dijo, va dirigido a los responsables del Estado, encargados de aplicar y administrar los recursos recaudados.

La justificación que existe para que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones al "Decreto PEF-2005", parte de dos consideraciones:

a) Con relación a la Ley de Ingresos, el Titular del Ejecutivo Federal funge como una entidad política y administrativa que tiene a su disposición la información y diversos instrumentos legales y financieros que le permiten conocer con certeza el monto de los ingresos necesarios para alcanzar las metas y programas que señala el artículo 26 constitucional; por ello, constitucionalmente se le autoriza la facultad de veto.

b) En cambio, cuando se trata del Presupuesto de Egresos de la Federación, que por ser el programa de gasto de las contribuciones por derecho histórico le corresponde a los ciudadanos (a través de sus representantes), decidir su destino; por lo tanto, el constituyente plasmó ese derecho en el contenido de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución, al señalar que la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de mi representada.

c) El Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de mi representada.

#### **12. La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.**

En contestación a cada uno de los incisos a que hace referencia el actor, se contesta lo siguiente:

a) Con relación a la Constitución de 1857.

Independientemente de los argumentos que ya se expusieron en el punto 2 del capítulo que corresponde a la contestación de los conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:

En primer término, la Constitución de 1857, no le otorgaba al titular del Ejecutivo Federal la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez que éste fuera aprobado por el Congreso, que en ese tiempo era unicameral; sólo se permitía formular opiniones al proyecto y era una facultad del Congreso permitir hacerlas.

Al restituir el sistema bicameral, el constituyente tuvo especial cuidado en que se conservara como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que la facultad de veto contenida dentro del proceso legislativo para la formación de leyes, resultó inaplicable para el Decreto de Presupuesto de Egresos.

b) Texto original de la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, se mantuvo la misma estructura, de manera que el Ejecutivo puede vetar los proyectos de leyes emitidas por el Congreso mediante la acción sucesiva de ambas Cámaras, pero no respecto de la aprobación del Presupuesto de Egresos (previo su examen y eventual modificación), que permaneció siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La reforma constitucional de 1977, ratificó en el artículo 74, fracción IV, la facultad exclusiva de mi representada en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, indicando que: "El control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada con la representación popular".

A mayor abundamiento, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil cuatro, adicionó la facultad de mi representada de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, además, hizo la clara distinción entre el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobada y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es aquel que aún no ha sido aprobado, al señalar:

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

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

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

De lo anterior se colige, necesariamente, que el Constituyente Permanente ha mantenido su postura de que el Ejecutivo Federal no pueda vetar el Decreto de Presupuesto aprobado, sino únicamente los proyectos de leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras.

Otro argumento del actor, es que los casos en que el Ejecutivo no puede vetar, están tácitamente señalados en el inciso j) del artículo 72 constitucional. Dicho argumento es falso, ya que como se mencionó en un apartado anterior, su argumento lo construye a partir de una interpretación que hace a contrario sensu, que para el caso de las autoridades no es aplicable, en razón de que éstas se rigen por el principio de legalidad que señala que sólo pueden hacer aquello a lo que expresamente están facultadas.

Dicho principio, por lo que respecta al titular del Ejecutivo Federal, está consagrado en el artículo 89, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con toda claridad señala que las facultades del Presidente son las estipuladas en ese numeral y las que expresamente le señalen las leyes. Además, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, claramente definidas en las fracciones del artículo 89 constitucional, ninguna lo faculta para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

A mayor abundamiento, de la interpretación conocida como "contrario sensu", o sea que en caso contrario el Presidente sí puede hacer observaciones, es un planteamiento a toda luces desmedido, que se desvirtúa con las disposiciones expresas del artículo 72 constitucional, que sólo autoriza al Presidente la facultad de veto respecto de "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras...". No respecto de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, de "Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal..."

**SEGUNDO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL NO HABER SUPERADO LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO DE LA UNION, AL DECRETO PEF 2005, VIOLA LOS ARTICULOS 72 Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Es infundado el razonamiento expresado por la actora, al afirmar que no se superaron las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo al "Decreto del PEF-2005", toda vez que el Presidente de la República no puede vetar ese decreto, y la Cámara de Diputados no tiene la obligación de superarlo conforme al procedimiento consagrado en el artículo 72 constitucional.

El acuerdo de la Cámara de Diputados en el que se establece que no es de admitirse con el carácter de observaciones el documento enviado por el titular del Ejecutivo Federal, dice:

***“DE LA MESA DIRECTIVA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, CON PROPOSICION DE ACUERDO PARA LA RESOLUCION DEL DOCUMENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, VICENTE FOX QUESADA, RELATIVO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.***

***LA MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 20, NUMERALES 1 Y 2, INCISO B) Y 23, NUMERAL 1, INCISO F), DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON BASE EN LOS SIGUIENTES.***

***Antecedentes (...)***

***Y considerando***

***I. Que según lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo sólo puede hacer observaciones a los decretos cuya resolución no sea exclusión de alguna de las Cámaras.***

***II. Que, en virtud de lo que dispone el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.***

***III. Que del referido artículo 74, fracción IV, se desprende que en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la facultad del titular del Poder Ejecutivo se restringe a la presentación de la iniciativa.***

**IV. Que, con base en los razonamientos expuestos, no puede atribuirse el carácter de observaciones al documento remitido por el Presidente de la república a la Cámara de Diputados el pasado 30 de noviembre de este año, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por lo que es imposible encuadrarlo en el supuesto previsto en el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no existe fundamento alguno para que deba ser turnado a una comisión.**

**V. Que si bien corresponde al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en términos de lo que establece el artículo 23, numeral 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara, dicha normatividad no es precisa acerca de qué trámite debe recaer por el Ejecutivo Federal.**

**VI. Que para dotar de sentido a la normatividad aplicable, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 20, numeral 2, inciso b), de la propia Ley Orgánica para realizar la interpretación de las normas relativas a dicha Ley y a los demás ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria, ha determinado que el trámite que debe proceder para la comunicación remitida por el Ejecutivo, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, es que sea el propio Pleno quien conozca y resuelva sobre el asunto.**

**Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, adoptó el siguiente Acuerdo y lo somete a la consideración de esta Soberanía:**

#### **ACUERDO**

**PRIMERO.** No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta soberanía, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

**SEGUNDO.** Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quesada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

**TERCERO.** Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.

**CUARTO.** Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días de diciembre de 2005".**

Tal acuerdo de la Mesa Directiva fue aprobado por 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones, dando un total de 478 los votos emitidos, representando el 69% del número total de votos, más de las dos terceras partes, que en su caso hubieran sido necesarias para superar las pretendidas observaciones del Ejecutivo Federal.

En materia de presupuesto no existe el veto, porque el artículo 72 constitucional establece sólo la posibilidad de vetar los **proyectos** de ley o **proyectos** de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras: **El Presidente no veta leyes o decretos, objeta proyectos**, pero la aprobación del Presupuesto, por disposición del artículo 74, fracción IV, constitucional, corresponde sólo a mi representada, y una vez aprobado, ya no es un proyecto, sino un acto concluido, por lo que no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente le haga observaciones, en primer lugar porque no se trata de un proyecto, y en segundo, porque no es una resolución de ambas Cámaras, sino de la facultad exclusiva de mi representada. Por consiguiente, no resultan aplicables las normas previstas para el veto en el artículo 72.

No debe pasar por alto el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contravienen uno de los postulados centrales del estado de derecho, la seguridad jurídica. Y que en el caso, el Ejecutivo Federal carece de facultad expresa para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por mi representada, pues no existe disposición constitucional ni legal alguna que lo faculte expresamente para hacer esas observaciones.

A mayor abundamiento, el artículo 74 constitucional, que es el que regula el procedimiento de aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, no establece como una facultad, sino como una obligación del Ejecutivo Federal la de hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho de septiembre, o el 15 de diciembre, en el caso de inicio de encargo.

El Presidente no presenta el Proyecto de Presupuesto en atención a un "derecho" de presentar iniciativas, según el artículo 71, sino de conformidad con una obligación señalada en el artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y octavo, de la Constitución, no tiene una facultad general de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, sino un mandato constitucional que debe cumplir inexcusablemente, a diferencia de su derecho de iniciar leyes y reformas a las mismas, lo cual puede ejercer o no ejercer.

A mayor abundamiento, el veto opera para proyectos de ley, pero no porque lo diga el primer párrafo del artículo 72 constitucional, sino porque lo dice el nombre de la sección en que encuentra inserto dicho precepto. Así, cuando el artículo 72 menciona la palabra "decreto", se refiere a aquel que reforma una ley y no a cualquier decreto. No es vetable, por ejemplo, el decreto que confiere permiso a un mexicano para prestar servicios a un gobierno extranjero (acto positivo bicamaral), ni el nombramiento de los consejeros del IFE (resolución unicamaral), entre otros supuestos que no están comprendidos en el inciso j) del artículo 72, y mucho menos el decreto con el que se revisa la cuenta de la Hacienda Pública Federal, por lo que no es que siempre sea vetable todo lo bicamaral, sino que no es vetable todo decreto, que no esté comprendido en el proceso legislativo estrictamente, es decir, en la formación y reforma de las leyes que corresponde a la sección II en que se encuentran estas reglas.

## SECCION SEGUNDA

### CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS AL DECRETO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2005.

**PRIMERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS PRESCRIBIO EN EL DECRETO PEF 2005, LA REALIZACION DE ACCIONES CUYA DETERMINACION CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL, VIOLANDO CON ELLO LOS ARTICULOS 49, 74, FRACCION IV, 89, FRACCION I, 90 Y 133 DE LA CONSTITUCION Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE SEPARACION DE PODERES Y DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.**

**A. La facultad de la Cámara de Diputados para modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación no comprende la de substituirse en la función administrativa.**

#### **1. La función administrativa compete al Poder Ejecutivo.**

Con relación a este punto, no existe la violación al principio de división de poderes, invocada por el Titular del Ejecutivo Federal, como ha quedado debidamente sustentado en el capítulo correspondiente "B División de Poderes", toda vez que la Cámara de Diputados fundó su actuar para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación-2005, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, en las atribuciones que le otorgan el artículo 74, fracción IV, de nuestra norma fundamental.

Tampoco el órgano legislativo que represento, invade la facultad administrativa que le compete al Poder Ejecutivo, por disposición expresa de los artículos 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la aprobación de las partidas presupuestales llevadas a cabo por la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no constituyen actos, órdenes o lineamientos de naturaleza administrativa, sino disposiciones presupuestales que contienen asignaciones de recursos para la ejecución de actividades concretas que reclama la dinámica social y la justicia distributiva de los ingresos públicos y que son acordes con el principio de especialidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, en la parte correspondiente a partidas presupuestales.

Esa función presupuestal que realiza mi representada, es reconocida por el propio demandante, quien en su Glosario de Términos más usuales de la Administración Pública, emitido por la SHyCP, la define de la siguiente forma:

*PRESUPUESTO ORIGINAL AUTORIZADO*

**“Estimaciones de gasto autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal incluidos el Poder Legislativo y Judicial y demás ejecutores del gasto durante el periodo de un año a partir del primero de enero”.**

Por lo que se refiere a la función administrativa el Titular del Ejecutivo Federal, en dicho documento, la define de la siguiente forma:

***“Función administrativa***

***Conjunto de actividades afines, dirigidas a proporcionar a las unidades de una organización los recursos y servicios necesarios para hacer factible la operación institucional. Actividad preponderante que desarrolla la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones.***

***Conjunto de actos administrativos realizados en cumplimiento de normas o leyes llevadas a cabo por un órgano legislativo responsable del sector público”.***

Bajo este contexto, la Cámara de Diputados hace uso de sus atribuciones presupuestales, para la asignación de recursos públicos a objetivos concretos, previamente contenidos en programas de la Administración Pública Federal, quien en última instancia es la facultada para ejecutarlos, determinando las acciones concretas para ello bajo diversas condiciones que puedan presentarse, esto para manejar y aplicar los recursos, ministrar fondos, pagar obligaciones y celebrar compromisos, acciones que de ninguna manera está realizando dicha Cámara. Además, las leyes de la materia otorgan al Poder Ejecutivo Federal, a sus dependencias y entidades, facultades para reordenar y redistribuir las partidas presupuestales, que con cargo al gasto público les hayan sido asignadas, conforme a las disposiciones de gasto aplicables.

Por otra parte, la función administrativa compete al Poder Ejecutivo, y es éste quien debe, en ejercicio de esa función, ministrar fondos, pagar obligaciones y celebrar compromisos, acciones, lo que de ninguna manera realiza mi representada con las modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, pues ni ministra fondos, ni paga obligaciones, ni celebra compromisos.

Ahora bien, el artículo 74, fracción IV, constitucional otorga a mi representada la facultad Hacendaria de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, y desde mil novecientos setenta y siete, año en que se presentó una iniciativa de reforma y adición a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 74, se dijo que:

***“De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencia y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular”.***

Y es que un signo de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe las obras y servicios públicos propuestos en el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, y, en su caso, lo modifique, como una facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas que la Constitución Federal le confiere en el control financiero de la Administración Pública.

**2. No hay fundamento constitucional que permita a la Cámara de Diputados ejercer la función administrativa.**

**La Cámara de Diputados al emitir el “PEF 2005”, no ejerce funciones administrativas.**

Erróneamente, el titular del Poder Ejecutivo Federal invoca intromisión de mi representada, en la funciones administrativas que le corresponden, ya que como quedó expresado en el numeral que antecede, la Cámara de Diputados en ningún momento asume la facultad administrativa del Poder Ejecutivo Federal, ni invade su esfera constitucional de competencia en esa materia con la emisión del Decreto PEF-2005, de donde resulta ocioso lo expuesto por el titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de que: *“No existe fundamento constitucional que permita a la Cámara de Diputados ejercer la función administrativa”.*

Se reitera que las asignaciones presupuestales contenidas en el “Decreto PEF-2005”, expedido por la Cámara de Diputados, constituyen asignaciones de recursos públicos enfocados a la ejecución de acciones concretas, consignadas en dicho instrumento, en ejercicio de las atribuciones constitucionales que en materia presupuestaria le otorga el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, cuya planeación, administración y ejecución, se encuentran a cargo de la Administración Pública Federal.

La función que realiza la Cámara de Diputados al aprobar el "Decreto PEF-2005", implica la asignación de diversas partidas presupuestales disponibles para el ejercicio del Ejecutivo Federal y a esto se le denomina "Presupuesto Original Autorizado", que es diferente al ejercicio de ese gasto autorizado, lo que sí corresponde realizar a la Administración Pública.

Dicha función de determinar el presupuesto original, es una etapa previa al ejercicio del gasto que le corresponde desarrollar a la Administración Pública Federal, en consecuencia, no puede argumentarse que existe la supuesta invasión de facultades administrativas que imputa la actora a mi representada.

De lo anterior, se puede advertir que también resulta falsa la afirmación del demandante, en el sentido de que las asignaciones presupuestarias adicionales constituyan **órdenes** administrativas, puesto que como condición previa para ejercer dicho gasto, es necesario que el Ejecutivo realice una serie de actos administrativos dentro de su estricto ámbito de competencia, lo cual de ninguna manera puede realizar la Cámara de Diputados al aprobar, en su respectivo ámbito de competencia, montos determinados de recurso federales para propósitos derivado de las necesidades sociales.

Las conclusiones de la parte actora, en cuanto a que la Cámara de Diputados asume la conducción de la Administración Pública, son falsas y es tanto como concluir que la modificación que hiciera el Congreso de la Unión, al analizar y discutir una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, constituye no el ejercicio de facultades expresas, propias y plenas, como lo son, sino la asunción por excepción, de atribuciones previstas en otros dispositivos a favor del Ejecutivo, al que corresponde ejecutar esa ley.

La parte actora pretende denunciar, que "la Cámara de Diputados dispuso de manera imperativa, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar ciertos actos, con lo cual no sólo rebasa sus atribuciones, sino que además hace nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo de conducir la Administración Pública Federal" (Página 49) Lo anterior ignora que existen casos en que nuestro orden jurídico permite que se ordene al Poder Ejecutivo, la realización de acciones o programas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal regula la preparación del proyecto que el Ejecutivo somete a la Cámara de Diputados, la cuenta que del mismo da el Secretario de Hacienda, así como el gasto público que se realiza con base en el presupuesto aprobado, y son estos actos los que sí son relativos a la aplicación de la referida ley, no así el proceso concerniente a la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es un acto de concreción del artículo 74, fracción IV constitucional, conforme a los dispositivos que señalan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, pero nunca podría serlo de la multicitada ley.

Aun suponiendo, sin conceder, que la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, precisamente en el artículo 15 que cita la promovente (Página 50), se establece exactamente lo contrario a lo que pretende demostrar. No se prevé que la Cámara de Diputados sustituya al Ejecutivo, sino precisamente que el presupuesto que aprueba la Cámara, expensa "las actividades, las obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen", por lo que en todo caso, la aplicación de este precepto y demás relativos del ordenamiento al que se alude, no pueden considerarse una "intromisión" en las facultades administrativas que ejerce la Administración Pública.

Tal pareciera que para la actora, el examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos que la Constitución ordena a la Cámara de Diputados, se restringe al simple consentimiento y autorización del proyecto presentado por el Ejecutivo, sin que sea posible para mi representada, realizar consideración o modificación alguna. Esta pretensión se dirige a conculcar la facultad constitucional de la Cámara de Diputados, que la ejerce motivada por la conjunción de intereses y necesidades sociales que se concilian en la propia representación popular que ostentan sus integrantes, y que ahora pretende soslayar la actora; y, con ello, negar incluso las razones históricas que motivaron la intervención de los órganos legislativos en el conocimiento de los asuntos estatales de ingresos y egresos. En este sentido se ha pronunciado ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98 cuando manifiesta:

***"...Sobre ese particular ..., debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto***

***de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas...”.***

En efecto, la facultad de la Cámara de Diputados prevista en la fracción IV del artículo 74 constitucional, no se reduce a un simple consentimiento de la propuesta del Ejecutivo Federal. Esto que puede resultar obvio, quedó plenamente consagrado con la reforma del año dos mil cuatro, al citado precepto, para establecer la facultad de **modificar** el proyecto de Presupuesto de Egresos.

**3. La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que la Cámara de Diputados no está facultada para ejecutar.**

No es atendible el argumento del Titular del Ejecutivo Federal, de que en la ejecución de los actos administrativos que constitucional y legalmente le compete, concurren diversas leyes, y que la aplicación de éstas no es competencia de la Cámara de Diputados.

Resulta tendencioso para desconocer el alcance constitucional que tiene la Cámara de Diputados para encauzar, asignar o determinar recursos públicos a acciones concretas, ya contenidas en los programas de la Administración Pública Federal, a quien, efectivamente, le corresponde ejecutar y poner en práctica, conforme a las diversas leyes que concurren para dar eficacia y validez a los actos administrativos, siendo cuestionable el que se niegue a desempeñar sus funciones aduciendo invasión de facultades.

En otras palabras, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, constituye en sí, una provisión presupuestal, una determinación en numerario del gasto público, cuya administración corresponde a la Administración Pública; así, la Cámara de Diputados asigna los recursos y el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades: programa, administra y ejecuta los actos correspondiente, y debe hacerlo cumpliendo con las disposiciones legales de la materia y con apego a los instrumentos de planeación correspondientes.

Al señalar la parte actora que: **“La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que la Cámara de Diputados no está facultada para ejecutar.” (Página 51)**, pretende dar por sentado que la Cámara de Diputados realizó o pretende realizar esos **‘procedimientos legales’**: estudios y dictámenes de factibilidad técnica, rentabilidad financiera y social e impacto ambiental, licitación o concurso para la construcción, mantenimiento y administración de obras, de celebración de convenios, que corresponden a la autoridad ejecutiva, sin que argumente o razone su afirmación ni mucho menos intente acreditar que alguno de los preceptos o anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación prevea dicha realización por parte de la Cámara de Diputados, o tan siquiera manifieste la intención de su realización, por lo que debe desestimarse de plano el señalamiento.

**B. La Cámara de Diputados prescribió en el Decreto PEF 2005 la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal.**

Por las razones expuestas en el inciso que antecede, resulta inexacta la afirmación del titular del Poder Ejecutivo Federal, en el sentido que: **“las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, de las cuales se desprende que la Cámara de Diputados prescribió la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal, por lo que indebidamente invadió su esfera de facultades y, por lo tanto, violó los artículos 49, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución.”** En esta afirmación, la parte actora confunde la asignación de partidas, propia de todo presupuesto, con la realización de actos administrativos; y, en consecuencia, otorga igual significado a la función normativa del presupuesto y a la función administrativa.

**1. Construcción, ampliación y conservación de carreteras y caminos.**

Como en el resto de la demanda, en este rubro el Titular del Ejecutivo Federal, parte de una premisa falsa para intentar imputar a la Cámara de Diputados violaciones constitucionales y legales inexistentes.

Así, dolosamente argumenta que: **“En este sentido, es de manifestar que la red federal de carreteras es atendida en su totalidad por el Gobierno Federal”**, afirmación que omite hacer referencia a la necesaria asignación presupuestal; pero cabe preguntarse ¿en qué o cuál sentido se hace la afirmación?; ¿cuál es el fundamento jurídico que acredita tal manifestación?; ¿qué argumento lógico jurídico la sustenta?, y observaremos que ninguno de estos cuestionamientos se acredita con el contenido de la demanda.

El demandante sustenta sus argumentos en afirmaciones falsas tales como afirmar que uno de los objetivos del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, es *“ampliar la cobertura y accesibilidad de la infraestructura carretera para lo cual se desarrolla el Programa Nacional de Construcción y Modernización de Carreteras Federales”* y sin mayor nexo lógico, concluye en señalar que con las determinaciones de la Cámara de Diputados, ésta pretende ejercer una función de orden administrativo, atribuida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

La tesis sustentada por el Titular del Ejecutivo Federal, cae por falta de consistencia y fundamento constitucional y jurídico, pues no existe norma alguna en materia de comunicaciones y carreteras, que faculte al Poder Ejecutivo para subordinar a su esfera constitucional y legal de competencia, el actuar de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de la Federación.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal pretende imputar a la Cámara de Diputados, el ejercer, las funciones previstas en los artículos 36 fracciones I, XXI, XXII, XXV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1, 5, 22, 23, 24, 25, 30 y “demás relativos” de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. El que la actora invoque estos preceptos como violados por la Cámara de Diputados. (Página 53 de la demanda), sin enumerar los actos, ni argumentar las razones por las cuales los considera violatorios, es suficiente para demostrar la improcedencia de tal imputación.

En efecto, la actora no enuncia cuáles son las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, con las que la Cámara de Diputados pretende asumir acciones que son de su competencia, dentro del marco conceptual del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación se transcribe, en lo conducente:

***“Artículo 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:***

***1. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; sino tampoco aquéllas;***

***XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;***

***XXII. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;***

***Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación;***

***Los demás que expresamente le fijan las leyes y reglamentos.”***

De la simple lectura de las fracciones arriba transcritas, se puede concluir que la Cámara de Diputados no invade ni asume facultad alguna del Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación del Decreto Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, pues no reserva para sí acciones de construcción o conservación de caminos, ni mucho menos de cuidado ecológico o de planeación del desarrollo.

El actor omite vincular las facultades de su competencia con las que considera pretende asumir en su perjuicio la Cámara de Diputados, con motivo de las disposiciones concretas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, y en este supuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no podrá suplir dichas deficiencias en la expresión de los hechos y, por tanto, en la configuración de los actos que supuestamente invaden su esfera de competencia.

En este contexto, resulta también insuficiente la simple mención de diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal a que se hace referencia en la demanda (Página 53), por que de su texto, no se desprende qué disposiciones, ni cómo es que la Cámara de Diputados, pretende ejercer, en perjuicio del Poder Ejecutivo, las facultades que esta ley consigna a su favor.

La lectura de las disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, hace evidente la imposibilidad, ya no jurídica, sino incluso lógica y material, de que la Cámara de Diputados intente siquiera ejercer las facultades atribuidas por dicha ley.

No pasa inadvertido para esta Representación, que el Titular del Ejecutivo Federal en este apartado, en el antepenúltimo párrafo, página 53, califica a los integrantes de la Cámara de Diputados como arbitrarios al resolver que se realizaran 274 proyectos por un monto de 2677.9 millones de pesos. Al respecto, manifiesto que de ninguna manera puede calificarse a los Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales como arbitrarios, ni al producto de ese ejercicio como un acto arbitrario, ya que en todo momento se pretendió atender las demandas de diversos sectores sociales que reclaman esos proyectos; por eso, mi representada decidió hacer la asignación presupuestal para que fuera el Titular del Ejecutivo Federal, quien culminara con la atención al reclamo de esas demandas sociales, mediante los actos administrativos de su competencia.

Por lo que se refiere a los treinta y uno tramos carreteros que autorizó la Cámara de Diputados, y que no estaban originalmente contemplados en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001 2006, debo manifestar que al Titular del Ejecutivo Federal se le autorizaron asignaciones presupuestales para ejecutar las obras de todos los tramos carreteros que pretende hacer. Los treinta y uno tramos carreteros de los que se duele sí son adicionales a los que se refiere en su proyecto de Presupuesto de Egresos, y sin duda, dichos tramos carreteros serán de gran utilidad para un buen número de comunidades que reclaman una mejor atención en las vías de comunicación y cuyos legítimos representantes populares integrados en las comisiones de esta Cámara, requirieron asignación presupuestal, como condición básica para que el Ejecutivo Federal pudiera ejecutarlos.

Por último, es necesario aclarar que la facultad constitucional que tiene la Cámara de Diputados, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, conforme al artículo 74, fracción IV, constitucional, no puede estar sujeta a lo que dispone un programa del sector de comunicaciones y transportes, elaborado por una Secretaría del Ejecutivo Federal; admitirlo sería hacer nugatoria la facultad de mi representada para modificar el citado proyecto de presupuesto.

### **2. Subsidios para obras y servicios en entidades federativas y municipios.**

El planteamiento de la actora contenido en el numeral correlativo de la demanda (Pág. 54), resulta contradictorio en sí mismo, al manifestar: "*La Cámara de Diputados decidió financiar la realización de las siguientes obras y actividades específicas en algunas entidades federativas y municipios substituyendo nuevamente al Ejecutivo en la función administrativa*". Con esta afirmación, el Poder Ejecutivo Federal identifica la "*decisión de financiar*" de la Cámara de Diputados, con la "*función administrativa*" que le compete al Ejecutivo Federal, conclusión que a todas luces carece de sustento jurídico y lógico.

Por el contrario, lo que si ha quedado acreditado, es que esa "*decisión de financiar*" no es más que la asignación presupuestaria que constitucionalmente compete a esta Cámara de Diputados. Al pretender la actora, que la asignación de recursos implica la asunción o ejercicio de funciones de la unidad ejecutora del gasto correspondiente, implicaría el absurdo de que, por ejemplo, con la asignación de recursos al Instituto Federal Electoral, la Cámara de Diputados "*ejerciera*" las funciones electorales de la mencionada institución.

La Cámara de Diputados, en la modificación que hizo al proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2005, en ningún caso pretende afectación directa de los recursos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. Estas previsiones presupuestales no son reasignaciones ni transferencias de otros ramos, sino nuevas asignaciones realizadas con sustento en el incremento del nivel de ingreso presupuestario que fue posible determinar, ante la subestimación de origen de los montos a obtener, según el proyecto de Ley de Ingresos; y, por lo tanto, al incrementarse la disponibilidad de recursos, se determinó su aplicación para obras y servicios no contemplados en el proyecto inicial, pero sin duda, la administración de este gasto compete exclusivamente al Gobierno Federal.

Lo que realmente ocurrió, y que omite mencionar la actora, es que contando con disponibilidad adicional de recursos presupuestarios, la Cámara de Diputados los asignó a acciones concretas cuya ejecución obedece plenamente a la justicia distributiva de los recursos públicos. Con la aplicación de estos recursos para satisfacer las demandas sociales, la Cámara de Diputados coadyuva en los programas sectoriales preestablecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Rectoría Económica del Estado, en términos del último párrafo del artículo 26 constitucional; sin asumir, en ningún momento, facultades propias del poder Ejecutivo.

### **3. Areas naturales protegidas.**

Es confusa e improcedente la sustentación de las afirmaciones del Ejecutivo Federal, en el sentido que se manifiesta de nueva cuenta en este apartado correlativo de la demanda (págs. 56 y 57), que la Cámara de Diputados determinó recursos por 57.5 millones de pesos, distribuyéndolos casuísticamente a las áreas Pantanos de Centla, Lagunas de Términos, Sierra Gorda, Calakmul, Montes Azules, Los Tuxtlas, Mariposa Monarca y Fondo Patrimonial Sian Kahan, por lo que solicita la invalidez del Anexo 17, rubro 16 SEMARNAT, Fondo Patrimonial Area Natural Protegida.

En este caso, resultan aplicables los mismos argumentos invocados por esta representación en el numeral anterior. Asignar recursos a determinadas áreas naturales protegidas, no es desde ningún punto de vista, invasión a su organización y administración, en la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en la ley general de la materia, aunque éstos incluyan el financiamiento, ni tampoco con la regulación administración y vigilancia de tales áreas, o con el contenido de las declaratorias para el establecimiento de las mismas. Lo que si puede afirmarse, que es un requisito previo para dichas actividades. En otras palabras, para ejercer la "*función administrativa*" a que refiere la parte actora, es indispensable contar con la provisión de recursos, incluso para ejercer la de financiar, y de eso se trata el acto de la Cámara, de otorgar la suficiencia presupuestal.

#### 4. Construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la Armada de México.

Lo invocado por la actora, en el rubro denominado construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la Armada de México (págs. 57 y 58 de la demanda), relativo a la asignación de recursos hasta por 500 millones de pesos a la Secretaría de Marina, para que inicie la construcción del Sector Naval de La Paz, Baja California Sur, en la Isla Juan Nepomuceno, así como para que se adquieran cuatro lanchas interceptoras, contenida en el artículo Trigésimo Sexto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2005, resulta inatendible, en cuanto a su declaratoria de invalidez se refiere.

Al igual que en la mayoría de sus argumentos, sobre el particular, destaca la confusión que pretende crear la actora, al sostener que con la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados asume una decisión "*propia de la función administrativa*" ya que "*resuelve*" sobre "*la construcción*" de instalaciones de un sector naval, cuya determinación corresponde al Alto Mando de la Armada de México, según la actora, lo dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Armada de México. Esta posición resulta errónea, ya que: por principio de cuentas, lo que realmente ocurre, es que contando con disponibilidad de recursos presupuestales adicionales, la Cámara de Diputados únicamente consideró recursos para acciones concretas determinadas por la Comisión correspondiente, cuya ejecución corresponde efectivamente a la Administración Pública Federal. Aunado a lo anterior, de la lectura del precepto de cita, es evidente que el mismo no establece a quién o a qué instancia corresponde resolver la construcción.

#### 5. Distribución de "Tiempos de Estado"

Es infundada la afirmación del actor en el sentido de que la Cámara de Diputados violó la Ley Federal de Radio y Televisión, con la aprobación del artículo 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, esta representación, manifiesta lo siguiente:

Remitiéndonos a la obligación legal de los concesionarios de radio y televisión de otorgar tiempos gratuitos de transmisión para cubrir el denominado tiempo "del Estado", está radicada, como bien lo afirma el Ejecutivo, en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Dicho artículo establece:

***"Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión."***

En primer lugar, la ley no le da atribuciones al Ejecutivo para distribuir el tiempo, como tampoco se las niega. En segundo lugar, recordemos que una ley no puede establecer atribuciones que la Constitución le concede en exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar la distribución del gasto de un ingreso del Estado y menos para negarlo a los Poderes de la Unión, así sea en especie; y aún si lo estableciese, dicha norma no podría estar por encima de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La correcta comparación jerárquica no es entre una ley (la Federal de Radio y Televisión) y el Presupuesto como afirma la argumentación del Ejecutivo, (es decir entre una disposición de una Cámara y una ley de las dos Cámaras) sino entre la interpretación retorcida de un artículo de una ley y la Constitución (entre dos Cámaras y el Poder Revisor de la Constitución: Cámaras y Congresos locales).

La premisa es que ese pago que las concesionarias realizan al Estado, por disposición legal del artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es un ingreso perfectamente previsto en la legislación fiscal mexicana bajo la modalidad de un aprovechamiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción IV, previene que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. La Constitución también señala que toda aportación que bajo las diversas figuras tributarias ingresan al erario o al patrimonio público, debe destinarse a cubrir las necesidades del Estado. Los tiempos de ley, "fiscal y del Estado", otorgados por los medios concesionados son un ingreso en especie del Estado que basado en la ley contribuye al mantenimiento del gasto del Estado.

Eso incluye los pagos de carácter directamente fiscal derivados de obligaciones legales de carácter hacendario, como ocurre con la transmisión en radio y televisión, que con el nombre de tiempo fiscal se recibe de los concesionarios para cubrir el pago de impuesto aprobado en mil novecientos sesenta y ocho, aceptado en especie en julio de mil novecientos sesenta y nueve, y reducido en octubre de dos mil dos; y con los tiempos "del Estado" derivados del artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

En ese contexto, la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas, con el propósito de propiciar un mejor uso de los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas que operan mediante concesión federal, denominados *tiempos del Estado y fiscales*, ratificando la decisión soberana expresada desde diciembre de dos mil tres, para la distribución de los tiempos entre los poderes y los entes constitucionales autónomos, volvió a decidir bajo las mismas tesis y argumentos su distribución para 2005, pero ahora con mayor claridad.

A mayor abundamiento, es de señalar que **la asignación de tiempos de Estado es acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el que el Ejecutivo Federal en el capítulo "a) Promover una relación equilibrada entre los poderes de la unión", manifiesta que en el uso de los tiempos oficiales que corresponden al Estado mexicano en la radio y la televisión tiene participación los tres poderes de la Unión.**

#### **6. Robos de combustible.**

No es cierto, como lo afirma el actor, que mi representada haya determinado la tecnología que requiere PEMEX para combatir el robo de combustible, pues de la sola lectura del artículo Décimo transitorio, se desprende que la Cámara de Diputados simplemente está orientando para que en la previsión presupuestal que presente la paraestatal PEMEX para el ejercicio fiscal de 2006 ("año siguiente"), incluya la solicitud de recursos, que con base en su programación específica, requiera para incorporar las tecnologías necesarias para combatir el robo de combustible y para que pueda, durante los primeros cuarenta y cinco días de ese año, adquirir dicha tecnología.

Por lo anterior, la solicitud de declaración de invalidez del precepto de mérito formulada por el Ejecutivo, carece de atinencia y, por consiguiente, es improcedente.

#### **7. Celebración de convenios de coordinación con entidades federativas.**

La parte actora manifiesta (Página 60), que el párrafo octavo del artículo 61 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, determina la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas, así como las condiciones de su formalización, "sustituyéndose en una función netamente de orden administrativo a cargo del Ejecutivo Federal", lo cual no es exacto.

El precepto de que se trata, en modo alguno dispone la obligación de suscribir convenios, sino que supone su celebración por el Ejecutivo Federal y a partir de esa premisa determina los conceptos de orden presupuestal, como la distribución de recursos por programa, asignaciones presupuestarias por órdenes de gobierno y el porcentaje fijo a ejercer por "gastos indirectos".

Los actos atribuidos a la Cámara de Diputados en esta materia, tienen como objetivo principal el de combatir y atenuar la pobreza del país; por ello, el referido Decreto se apoya en el uso de los convenios de planeación para el desarrollo, como instrumentos creados por el Congreso de la Unión, para facilitar la acción de Gobierno del Ejecutivo Federal.

#### **8. Creación del Instituto de Capacitación Musical".**

El Instituto de referencia es una organización formada por trabajadores de la Secretaría de Educación Pública. En ese sentido, del mismo modo que el señalar montos para el pago de salarios de la Secretaría de Educación Pública, es perfectamente válido y ordinario que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señale una partida para que como prestación devuelta de su trabajo, los operarios de esa Secretaría estén en posibilidad de acceder a la cultura musical.

Corresponde al Ejecutivo Federal la realización de los actos necesarios para que, de manera adecuada, sus trabajadores perciban los beneficios de la acción de gasto que se entendió como conveniente para el bienestar de ese sector de los trabajadores del Estado, por tanto, se reitera que lo que hizo la Cámara de Diputados al modificar esta asignación presupuestal, de la que se duele el actor, no es más que una autorización de gasto que bien puede el Ejecutivo Federal dejar de ejecutar en caso de desconocer las razones que ha aducido mi representada y que justifican la asignación presupuestal.

**SEGUNDO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MAS ALLA DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIO COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTICULOS 49 Y 73), VIOLÓ EL PRINCIPIO DE JERARQUIA DE LAS NORMAS (ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIO EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL "DECRETO PEF-2005".**

El Titular del Ejecutivo Federal, parte de afirmaciones sin fundamento e interpretaciones erróneas de las disposiciones constitucionales, dado que no aporta elementos normativos o doctrinarios que sustenten sus argumentos.

La Cámara de Diputados, a lo largo de su contestación ha demostrado que:

- Su actuar en la aprobación, previo examen, discusión y modificación del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2005, siempre estuvo ceñido al marco de atribuciones que en esta materia le confieren el artículo 74 fracción IV, de nuestra Carta Magna.
- En ejercicio de esas atribuciones asignó recursos para la realización de acciones concretas, cuya ejecución reclama la vida nacional, como parte integrante de la justicia distributiva de los ingresos públicos.

Por tanto, los argumentos del titular del Ejecutivo carecen de sustento constitucional y legal, pues no pueden coexistir, por una parte, el ejercicio de las atribuciones constitucionales desplegada por un Poder Público, y por la otra, la invasión a la esfera constitucional, enunciada pero no acreditada por otro Poder Público.

#### **A. Invasión de competencias.**

De acuerdo con los términos de la demanda, la Cámara de Diputados debe limitarse a proveer los recursos necesarios para aplicar el Plan Nacional de Desarrollo (foja 16, "Es decir...", foja 79, concepto tercero). Ahora bien, en la elaboración de este Plan, al que se pretende sujetar a la Cámara de Diputados, los representantes de la Nación, según la actora, apenas tienen una intervención marginal.

Al respecto, la formulación de dicho Plan, conforme a la Ley de Planeación (artículo 14), corresponde a la Secretaría de Hacienda. En los términos de la argumentación presidencial, la Cámara debe subordinarse a esa Secretaría. Es evidente que esta interpretación carece de base constitucional.

El Presidente también pretende que la Cámara se subordine a los programas sectoriales adoptados por las secretarías (foja 53, "En el programa..."; foja 85, rubro completo No. 2). No existen fundamentos constitucionales ni lógicos para sustentar una tesis de ese género.

El rubro de invasión de competencias es altamente abstracto. Por ejemplo (foja 16, "También es...") cuando afirma que... "no existen disposiciones constitucionales que permitan a la Cámara de Diputados abstenerse de las limitaciones mencionadas..." (para la elaboración del presupuesto). Esta referencia a "las limitaciones mencionadas" se repite posteriormente (foja 10, "Como se.") En realidad, no hay determinación de esas "limitaciones mencionadas". Por otra parte, sí existe la facultad expresa para que la Cámara modifique el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo.

El Presidente argumenta que la Cámara carece de elementos para integrar el presupuesto, "porque no dispone de los datos "necesarios" (foja 26, "Además, en..."). Aquí se presenta una confesión de gran relevancia: El Ejecutivo no proporcionó a la Cámara de Diputados, como era su obligación derivada del párrafo segundo del artículo 74, fracción IV, constitucional y del artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la información suficiente para ejercitar las atribuciones dispuestas en dicho artículo.

#### **En Conclusión:**

**Primero:** Jurídicamente no es dable la invasión de competencia que la actora imputa a mi representada, pues ésta únicamente actuó dentro del marco de atribuciones que le confieren el artículo 74, fracción IV, de nuestra Carta Magna;

**Segundo:** El Ejecutivo Federal, al incumplir los términos de colaboración previstos en el artículo 74, fracción IV, constitucional y 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pretendió boicotear o impedir el desempeño de la atribución constitucional de la Cámara de Diputados, por lo que ésta debió recurrir a sus procesos parlamentarios previstos en la normativa que la rige, para suplir el defecto de información generado por la ausencia del Ejecutivo Federal, al hacerlo no invadió la esfera de competencias del Poder ausente;

**Tercero:** Es del todo improcedente, que el Ejecutivo pretenda impugnar el producto del ejercicio constitucional de una atribución, imputando a la Cámara de Diputados al haber resuelto, por sus propios procedimientos, lo que el propio Ejecutivo se negó a aportar, como era su obligación constitucional y legal, retirándose de las sesiones de examen, discusión y modificación del proyecto del Ejecutivo, que conforme a la normativa se realizan en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lo cual se acredita con las copias certificadas de la versión estenográfica de fecha once de noviembre de dos mil cuatro y de la respectiva acta de la sesión.

Al retirarse de las mesas de trabajo el Ejecutivo, puede afirmarse que otorgó por anticipado su plena conformidad con la forma en que la Cámara de Diputados realizó el procedimiento de examen y consecuentemente modificación del proyecto de que se trata.

**Jerarquía de las Normas.**

En este apartado, el impugnante asevera que por el hecho de que el Presupuesto de Egresos lo haya expedido la Cámara de Diputados, impide que tenga el carácter de ley suprema y, por tanto, sus disposiciones no pueden transgredir la norma constitucional, los tratados u otras leyes federales. Por otra parte, se limita a enunciar una serie de leyes que a su juicio contienen normas contravenidas por el Decreto de Presupuesto de Egresos, sin expresar de cuáles se tratan ni en qué consisten las supuestas violaciones, dejando en estado de indefensión a mi representada.

Con lo expuesto, el titular del Ejecutivo Federal, interpreta indebidamente el precepto contenido en el artículo 133 constitucional, al sostener que de acuerdo al principio de supremacía constitucional, el Decreto de Presupuesto de Egresos es una disposición de rango menor, por no emanar del Congreso General, argumentando para tal efecto que: "el Presupuesto de Egreso que es emitido por la Cámara de Diputados, en uso de las facultades exclusivas que le confiere el artículo 74 Constitucional, no constituye una ley del Congreso de la Unión, por lo tanto no es ley suprema y sus disposiciones no pueden transgredir la Constitución, los tratados o leyes federales, so pena de considerarse inválidas aquellas que se ubiquen en dicho supuesto".

Sobre el particular:

- Es incuestionable que el Decreto de Presupuesto de Egresos que emitió la Cámara de Diputados, no constituye una ley que dimana del Congreso de la Unión, ni por tanto se rige por lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Derivado de su origen en el artículo 74, fracción IV, constitucional, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, encuentra en la misma Norma Fundamental su alcance, estando obligada a agotarlo conforme a los procedimientos establecidos en la normativa interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Finalmente, la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones presupuestarias, no violentó ninguna disposición constitucional o legal, ya que en la emisión del Decreto de Presupuesto de Egresos, se limitó a aprobar recursos para la realización de acciones concretas que habrán de ejercer los ejecutores del gasto, una vez examinado, discutido y modificado el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En referencia a la afirmación del actor, en el sentido de que la facultad constitucional que ejerció mi representada para modificar el proyecto de "Decreto PEF-2005", fue utilizada de manera "ilimitada", se contrapone con su propia afirmación, en el sentido de desconocer la existencia de la facultad modificatoria, al señalar que debe constreñirse a la aprobación del proyecto. Tal señalamiento es infundado, ya que la Cámara de Diputados enfrentó una vez más su obligación constitucional en los términos en que siempre ha ejercido su facultad, con pleno respeto a los principios que señala la propia Constitución y las leyes federales y, como prueba de ello, se anexan los cuadros comparativos de los proyectos de presupuesto y los decretos aprobados en los años de mil novecientos noventa y nueve a dos mil cinco, de cuyo análisis se desprende, sin duda alguna, que ha sido una práctica regular la modificación del proyecto presidencial de presupuesto. Lo anterior, confirma lo expresado en la iniciativa, exposición de motivos y dictamen de la reforma constitucional del treinta de julio de dos mil cuatro, en el sentido de que la inclusión de dicha reforma no hace más que reconocer expresamente, en el texto constitucional, lo que implicaba necesariamente en el examen, discusión y aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último, no pasa inadvertido que en este concepto de invalidez, en específico, a foja 66, tercer párrafo, de su escrito de demanda, que el Ejecutivo de la Unión no alegue una invasión de su esfera competencial, de donde resulta que carece de legitimación activa en la presente controversia, ya que no sufre agravio o perjuicio en su esfera competencial, como lo reconoce expresamente la actora.

**C. Contenido normativo específico.**

Es falso lo argumentado en este apartado por el Ejecutivo Federal, pretendiendo que la Cámara de Diputados actúe como una simple oficina de trámite de aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos, haciendo nugatoria la atribución constitucional de ésta.

Es de señalar, que la doctrina mexicana coincide en que el presupuesto se rige por el principio de la especialidad, que radica en que la asignación de partidas no está expresada en términos genéricos o abstractos, sino en detalle, esto es, los gastos no son globales, sino específicos.

Los tratadistas Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, refiriéndose al principio de la especialidad, al que también denominan de especificación de gastos, indican que consiste en: "que la asignación de partidas presupuestales se haga en forma detallada y concreta. Esto es, que los gastos públicos no deben otorgarse en forma global, sino detallando hasta donde sea posible, para cada caso".

Lo anterior no podría ser de otra manera, porque sólo con una relación pormenorizada de partidas presupuestales, la representación popular puede aquilatar que el empleo de los ingresos públicos corresponden a las verdaderas necesidades públicas, lo que conlleva a que las modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, sean en el grado de especificidad requerido para cada caso.

Consecuentemente, resulta infundada la afirmación del Ejecutivo Federal, en el sentido de que la Constitución y las leyes reglamentarias imponen al Presupuesto de Egresos un contenido específico que no es dable modificar, ya que ello es contrario a la facultad que la fracción IV del artículo 74 constitucional, confiere a la Cámara de Diputados.

El argumento del actor, parte de una interpretación errónea de la tesis jurisprudencial P./J. 80/2003, al afirmar que: *“si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, y concluir que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales”*.

Tal afirmación, no resulta aplicable al caso, ya que la tesis referida por la actora es un criterio que atañe a la Ley de Ingresos, no al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que se deba soslayar que ambos ordenamientos jurídicos tienen una naturaleza diferente, rigiendo para este último el principio de especialidad en cuanto a la asignación de partidas presupuestales, lo que no sucede con la Ley de Ingresos.

#### **D. Disposiciones del “Decreto PEF 2005”, que son inconstitucionales por contravenir leyes federales.**

1. Bajo este numeral, el impugnante reputa de “ilegales” los Anexos 1, 18 y 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, afirmando que en ellos se omite autorizar recursos para llevar a cabo el Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, que por disposición del artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, debe implementar el Servicio de Administración Tributaria.

Esgrime esta afirmación, y sostiene que se violan en su perjuicio los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1 fracción I y Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación.

La “ilegalidad” reputada, presenta un defecto de formulación en cuanto a sus alcances, toda vez que no expresa específicamente la parte de dichos anexos cuya invalidez pretende, siendo imposible para el juzgador supremo adoptar esa determinación.

Lo que no hace el Titular del Ejecutivo Federal, es exponer la razón y motivo de la supuesta omisión, ya que no hace referencia a que en su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, no consignó ninguna medida sobre el particular, pues no formuló petición alguna para el citado programa.

**El Anexo 1 contiene el Gasto Neto total autorizado para los tres Poderes de la Unión en el ejercicio fiscal de dos mil cinco, sin que pueda apreciarse en el listado que constituye, la alusión o la omisión supuesta al Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes**, por lo cual, al no ser claro, el rubro cuya inconstitucionalidad se reclama, no puede la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidir, de dicho Anexo 1, cuál rubro o rubros declararía como tal, y por lo mismo tampoco podría resolver la inconstitucionalidad de todo el Anexo 1.

**Al impugnar el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos que contiene las adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, una vez más el titular del Ejecutivo Federal omite señalar el rubro específico cuya constitucionalidad impugna.** Suponer bajo estas circunstancias, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la inconstitucionalidad de dicho Anexo, implicaría dejar sin efecto el resultado del ejercicio de la facultad modificatoria llevada a cabo por la Cámara de Diputados, y en general su facultad presupuestal, en detrimento de las atribuciones constitucionales que le corresponden, a mi representada.

**En el mismo caso se encuentra la impugnación del Anexo 19 que alude a la reasignación del gasto 2005, ya que en identidad de circunstancias el actor no señaló específicamente el rubro cuya inconstitucionalidad pretende hacer valer**, de suerte que, tanto para mi representada, como para esa autoridad resolutora, es material y jurídicamente imposible determinar el alcance de la inconstitucionalidad que se reclama.

Según el impugnante, el artículo 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, prevé la percepción de (20) veinte mil millones de pesos por concepto de impuestos que se recaudarían como consecuencia directa del Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, afirmación temeraria que no se desprende del precepto mencionado, dado que la cantidad consignada en dicho dispositivo por concepto de recaudación de impuestos, importa la cantidad de \$864,830.7 millones de pesos, sin que en el mismo se aluda ni exprese ni implícitamente, que una fracción de tal cantidad será recaudada por efecto directo del programa señalado.

Los recursos a emplearse en la instrumentación del Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, están comprendidos en el programa operativo de la dependencia de que se trata, en virtud de que no se hace mención especial sobre un monto específico para llevarlo a cabo en el "Análisis Funcional Programático Económico" ni en las "Metas Presupuestarias" del Ramo 06 "Hacienda y Crédito Público", contenidos en el Tomo III del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. Más aún, la dependencia de que se trata, dispondrá de mayores recursos que los proyectados por el Ejecutivo Federal, según consta en el Anexo 18 del "Decreto PEF".

En el supuesto de que la Cámara de Diputados hubiera omitido la asignación de recursos para la ejecución del programa antes aludido, ello no sería violatorio del artículo 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, al no existir la posibilidad jurídica de su violación con las razones expuestas por el impugnante, dado que las acciones exigibles en el procedimiento de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos, señaladas en los incisos a) y b) anteriores, fueron cumplidas en sus extremos; es decir, la Cámara de Diputados examinó, discutió y modificó el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal y expidió el decreto correspondiente, y si no le asignó recursos al referido Programa, es porque el Ejecutivo Federal no solicitó tal asignación.

Concerniente al artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dado su contenido y ubicación en el ordenamiento de que se trata, es jurídicamente imposible que pueda ser violado por la Cámara de Diputados al examinar, discutir y modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, ni al aprobar el Presupuesto de Egresos, dado que su observancia o inobservancia sólo puede reputarse de las entidades que integran su respectivo proyecto, para ser enviado al Presidente de la República.

En efecto, el capítulo III de la Ley de que se trata, denominado "De los Presupuesto de Egresos", se integra por los artículos 13 a 24, de los cuales sólo los artículos 15 y 16 se refieren a aspectos vinculados con el Decreto que corresponde aprobar a la Cámara de Diputados. Los restantes artículos 13, 14 y 17 a 24 regulan los supuestos vinculados con la integración del proyecto que el Ejecutivo Federal debe enviar a ese órgano camarál, de tal manera que la obligación contenida en el artículo 22 aplica sólo en esta etapa; es decir, que las entidades que planteen el argumento o la creación de partidas al proyecto, deben agregar la correspondiente iniciativa de ingreso, sólo si con dicho aumento o creación se pudiera afectar el equilibrio presupuestal.

Finalmente, resulta infundada la afirmación de la existencia de una violación al artículo 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, toda vez que dicho dispositivo establece conceptos y cantidades estimadas por los que se percibirán ingresos por concepto de impuestos, sin que en el mismo proceda señalar que ello será como consecuencia directa o indirecta del Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes.

En consecuencia, es infundada la afirmación del impugnante, en torno a la violación de los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional; 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

**2.** El impugnante aduce la ilegalidad de los Anexos 1 y 18, al haber determinado la Cámara de Diputados la "*reducción*" de los recursos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), lo que, a su juicio, "contraviene el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las leyes de adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, así como la legislación civil".

Si bien es cierto, que ante una solicitud del Ejecutivo Federal, contenida en el proyecto de presupuesto, de que se autorizaran recursos por un monto de (14) catorce mil millones de pesos para cubrir ADEFAS, la Cámara de Diputados únicamente aprobó una previsión de "7,250 mil millones de pesos"; ello fue debido a que el Ejecutivo Federal no aportó la información justificatoria de tal requerimiento, ni en el proyecto de presupuesto consolidado, ni en el desglose del tomo anexo a ese proyecto.

De todo lo anterior, pueden realizarse tres observaciones fundamentales:

**Primera.** El elevado nivel de imprecisión de la solicitud del Ejecutivo Federal que trae como consecuencia directa la falta de eficacia de los recursos presupuestarios disponibles, ya que elevados montos o bien resultan subejercidos, en detrimento de prioridades presupuestales, o bien resultan sobre ejercidos, en detrimento de recursos que, como en el caso de 2004, debieron ser repartidos bajo las fórmulas previstas por el propio Decreto de Presupuesto, a fines diferentes.

**Segunda.** La asignación presupuestaria original resulta, por efecto del elevado nivel de imprecisión de la petición del Ejecutivo Federal, una mera referencia, ya que en caso de que el monto requerido durante el ejercicio se eleve o disminuya con referencia a los montos solicitados y aprobados, el propio Presupuesto de Egresos de la Federación previene mecanismos para que dichas obligaciones no se incumplan por parte del Ejecutivo, existiendo, en todo momento, la seguridad jurídica para los acreedores gubernamentales y la disponibilidad presupuestaria para cubrir el monto finalmente requerido.

**Tercera.** La solicitud que hace el Ejecutivo Federal, carece de la precisión necesaria y de los elementos de juicio que lleven el criterio de la Cámara de Diputados a la conclusión inequívoca de la necesidad de aprobar exactamente el monto solicitado.

Por todo lo anterior, debe desestimarse la afirmación del Ejecutivo Federal que califica de ilegales los Anexos 1 y 18, puesto que esa supuesta ilegalidad estribaría en que simplemente la Cámara de Diputados no se ha plegado a la voluntad del Ejecutivo Federal, cuando la propia Cámara faculta a éste por vía de los dispositivos normativos del Decreto de Presupuesto, para realizar la disposición de los recursos que sean necesarios para cubrir las obligaciones que derivan de tal tipo de adeudos.

Cabe reiterar, que en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, en ningún momento éste cuantifica el número ni el importe de las obligaciones contraídas, que deban ser cubiertas; así como tampoco señala su ubicación a cargo de los distintos ramos de la Administración Pública Federal; más aún, no proporciona los datos estadísticos ni la información general a que lo obliga el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

**3.** Alega el impugnante, la ilegalidad del Anexo 9 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, al asignar al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y al Fondo de Aportaciones Múltiples, montos que difieren de las fórmulas para su determinación, previstas en los artículos 36 y 39 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La infundada afirmación del impugnante, obedece a que omite considerar el sistema seguido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, para la determinación de los fondos de aportaciones federales que en dicho capítulo se regulan. Dado que los fondos de aportaciones para la Infraestructura Social para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal y el de Aportaciones Múltiples, importan acciones que no dependen de elementos o indicadores precisos y mensurables, es que los artículos 32, 35 y 39, previenen un factor a considerar respecto de la recaudación federal participable, precisando que el mismo será considerado "SOLO PARA EFECTOS DE REFERENCIA", lo cual implica que la estimación de los montos no necesariamente debe corresponder de manera exacta a los factores que en dichos preceptos se expresan. En consecuencia, no existe violación alguna de los artículos 36 y 39 de la Ley de Coordinación Fiscal, que implique la invalidez del Anexo 9 del Decreto en cuestión.

**4.** El impugnante alega que el Anexo 17 es violatorio de los artículos 31, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer programas a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Salud, que no recaen en su ámbito legal de competencia, omitiendo expresar los argumentos que sustentan su afirmación, dejando el concepto de invalidez sin contenido y sin posibilidad de que esta Cámara de Diputados suministre la información y argumentos necesarios para sostener la constitucionalidad de su acto.

En el numeral de que se trata, el actor remite a las páginas 33 a 35, 46 a 48, 85, 86 y 109 del escrito de observaciones al Presupuesto de Egresos, que de ningún modo pueden sustituir a la controversia planteada, dado que constituyen afirmaciones del Ejecutivo Federal formuladas a la Cámara de Diputados en etapa diversa y para efectos distintos de los que se persiguen con el presente procedimiento. Es preciso señalar, que el documento que contiene las observaciones formuladas por el Presidente de la República, sólo es útil para acreditar la existencia del mismo, más no la certeza de su contenido, ni tampoco puede tenerse como la expresión de concepto de violación alguno, toda vez que el mismo no está vinculado con ningún precepto constitucional.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que las páginas 33, 34, 35, 46, 47 y 109, no contienen elemento alguno vinculado con las supuestas violaciones imputadas por el impugnante. De todas las páginas a que remite el impugnante, sólo las 48, 85 y 86 aluden al tema de la supuesta violación, aunque de manera incompleta y deficiente. Así, en la página 48 sólo se hace una enumeración de programas ubicados en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Salud, señalando que "por ley Orgánica están imposibilitadas de cumplir por no ser parte de su competencia" (sic), sin precisar esta afirmación e incluso sin especificar el ordenamiento a que se refiere. Por su parte, en las páginas 85 y 86 se enlistan cinco programas que, afirma el impugnante, no corresponde su desarrollo a la Secretaría de Salud por haberse venido llevando a cabo por la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

**5.** Solicita el impugnante la declaración de invalidez del Anexo 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, "en el que se determinó ampliar el presupuesto del Ramo 38 otorgando 300.0 millones de pesos para Fondos Mixtos y 500.0 millones de pesos a los Fondos Sectoriales", violando lo dispuesto por los artículos 25 y 35 de la Ley de Ciencia y Tecnología.

En el Anexo 18 denominado "Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados" se consigna, entre otros, lo siguiente:

Ramo	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Aprobado PEF
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	6,894,512.780.0	251,200.000.0	1,500,000.000.0	1,248,800,000.0	8,143,312,760

Resulta incomprensible la solicitud del impugnante de declarar la invalidez del Anexo 18, en el cual se consignan ampliaciones y reasignaciones por cantidades diversas a los 800 millones de pesos que expresa en su pretendido concepto de invalidez.

Por otra parte, el impugnante pretende la ilegalidad reputada en la afirmación de que “la aplicación de recursos de CONACYT a los fondos mixtos y sectoriales se debe realizar bajo mecanismos de financiamiento compartido con las respectivas contrapartes. Ante la eventual falta de concurrencia de recursos, los montos establecidos específicamente para tal fin quedarán sujetos y sin posibilidad de ser ejercidos por el Consejo, propiciando un dispendio de los limitados recursos presupuestarios”.

En efecto, los artículos 25 y 35 de la ley mencionada, disponen la aportación compartida de recursos; sin embargo, la violación alegada por el impugnante carece de sustento, toda vez que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no se dispone en parte alguna de su articulado ni de sus anexos, que los fondos mixtos y sectoriales habrán de ser financiados sólo por el CONACYT, como colige el actor.

6. Impugna el actor el Anexo 19-A, en que “se prevén recursos para el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, para elaboración y financiamiento de los estudios de factibilidad del Metro de Monterrey e infraestructura ferroviaria para el Estado de México”, porque se “transgreden las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conferidas en los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación”.

Al respecto es conveniente recordar al Presidente de la República que en su discurso y comunicado emitido por la Presidencia de la República, en su página de Internet de fecha once de junio de dos mil tres, con motivo de la ceremonia de firma del convenio de coordinación entre los Gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México para el desarrollo del Proyecto del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, manifestó públicamente que la firma del convenio fue “**un ejercicio republicano**” y que “**es mucho lo que se puede lograr cuando los intereses de la comunidad y del país se ponen por encima de cualquier otro interés partidario**”.

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

Las asignaciones presupuestales, para atender estas demandas sociales, no constituyen transgresiones a los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, porque no se determinaron de manera específica las acciones a seguir, sino simplemente se autorizó al Ejecutivo Federal el ejercicio de gasto que se estimó suficiente para que continúe con los trabajos que han de concluir las obras que reclama la población.

7. Demanda el impugnante la invalidez del Anexo 19 porque “*destina recursos: a) para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán, lo que resulta violatorio del artículo 13 de la Ley General de Educación, ya que los servicios de educación especial competen de manera exclusiva a las autoridades locales*”.

Omite señalar el actor, la disposición contenida en el artículo 9 de la ley que reputa violada, que preceptúa la obligación del Estado, entendido en su integridad y no referido sólo al orden local o federal, de promover y atender, A TRAVES DE APOYOS FINANCIEROS O POR CUALQUIER OTRO MEDIO, TODOS LOS TIPOS Y MODALIDADES EDUCATIVOS, lo cual es enfatizado por el artículo 25 en que se obliga al Ejecutivo Federal y a los gobiernos locales a CONCURRIR AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION PUBLICA Y DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS, siendo claro que tales dispositivos no hacen excepción alguna del tipo de educación que compete en exclusiva al orden federal o al orden local. En ese sentido, la asignación de recursos federales para la ejecución de acciones vinculadas a un servicio educativo de competencia exclusiva local, no vulnera ninguna disposición de la Ley General de Educación, ya que la misma debe interpretarse a la luz de todos los preceptos que la conforman.

En el mismo numeral reclama la invalidez del Anexo 19, por destinar recursos “b) para apoyar acciones locales en materia deportiva, lo que resulta violatorio de la Ley de Cultura Física y del Deporte, ya que por ministerio de ley, es la CONADE la responsable de conducir la política en materia deportiva”, omitiendo identificar las acciones y los montos asignados a que se refiere, lo cual genera falta de certeza para producir el informe respectivo, y en su oportunidad, para que la Suprema Corte emita la resolución correspondiente con la especificidad que amerita un acto de esa naturaleza, además de que deja a mi representada en estado de indefensión, porque no indica cuál es el precepto supuestamente violado de esa ley.

La ley que se reputa violada, no distingue entre acciones locales y federales en materia deportiva, por lo que resulta incomprensible que el impugnante, de manera genérica, califique como “locales” las contenidas en el anexo 19, sin identificar en específico a las que se refiere. Ni en la asignación de recursos contenida en el anexo 19, ni en parte alguna del Decreto expedido por la Cámara de Diputados, se establece disposición alguna que vulnere las facultades, la naturaleza ni el objeto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, por lo que resulta falsa la invalidez alegada por el impugnante.

Igualmente, plantea la invalidez del anexo 19, porque destina recursos “c) por reposición de equipos del Museo de Antropología Carlos Pellicer; no obstante que la operación de este Museo está a cargo del gobierno del Estado de Tabasco.” Si bien es cierto que el museo de que se trata es administrado por autoridad local, también lo es que no existe disposición legal alguna que impida la realización de acciones de apoyo en la materia a cargo del Ejecutivo Federal, siendo como es que el impugnante no expresa normatividad alguna que considere violada con la asignación de los recursos determinada por la Cámara de Diputados.

Igualmente reputa violatorio el Anexo 19 del artículo 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior porque en el mismo “se asignan recursos a universidades públicas estatales”. Incide nuevamente el impugnante en la formulación imprecisa e incompleta de “conceptos de invalidez”, remitiendo al Juzgador al documento de observaciones del Ejecutivo Federal, que, como ya se manifestó anteriormente, obedeció a otro momento y no puede sustituir a la controversia planteada, imposibilitando la determinación de la litis constitucional.

Resulta absurdo pretender la invalidez del anexo 19, por la asignación de recursos, cuando no existe norma alguna en la ley referida que prohíba esa determinación, sino que por el contrario, la establece expresamente como una obligación de la Federación y no exclusiva del Ejecutivo Federal, como se dispone en los artículos 11, 12, fracción IV y el Capítulo III de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Por otra parte, cabe señalar que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005, se planteó la disminución en el presupuesto a la educación superior y a la ciencia y tecnología con respecto al ejercicio fiscal dos mil cuatro, tendencia que no es compartida por la Cámara de Diputados, por lo que para la asignación realizada para las instituciones de educación superior estatales, Universidades Públicas Estatales, así como instituciones del sector coordinado, se consideró necesario resarcir las disminuciones en las asignaciones efectuadas en dos mil cuatro y propuestas para dos mil cinco.

Con este mismo criterio se realizaron asignaciones específicas en el “Decreto PEF 2004”, por un total de (815) ochocientos quince millones de pesos, a (9) nueve universidades públicas estatales. Para este ejercicio fiscal, se distribuyeron (875) ochocientos setenta y cinco millones de pesos, que beneficiaron a (13) trece instituciones educativas de educación superior: Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Hidalgo, Universidad Autónoma de Guadalajara, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Autónoma de Sinaloa, Instituto Tecnológico de Sonora, Universidad Autónoma de Tabasco, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora y la Universidad de Occidente.

Es preciso enfatizar, que la asignación específica de estos recursos, no implica el ejercicio de facultades y atribuciones que el Ejecutivo Federal realiza a través de la Secretaría de Educación Pública, lo cual queda de manifiesto en el artículo Cuadragésimo Primero Transitorio del Decreto expedido por la Cámara de Diputados, que dispone que la evaluación de la aplicación de los recursos correspondientes del Modelo de Asignación Adicional, se realizará de manera conjunta por SEP y ANUIES.

La asignación de recursos a instituciones de educación superior no depende de la voluntad del Ejecutivo Federal ni se trata de una facultad exclusiva del mismo, toda vez que la ley reputada como violada, alude a la Federación y no a uno de sus órganos, más aún, alude expresamente a la asignación que se hace en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, instrumento que corresponde emitir a la Cámara de Diputados; de ello deriva la inconsistencia del pretendido concepto de invalidez, al implicarse una supuesta violación del artículo 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

8. Expresa el impugnante la violación del artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, por asignar la Cámara de Diputados, en los Anexos 19 y 19-B, recursos a proyectos específicos, dado que el precepto señalado establece que corresponde al Ejecutivo Federal la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, sin expresar argumentos que apoyen su afirmación, remitiendo al documento de observaciones.

Al respecto, la asignación contenida en los Anexos 19 y 19-B, no viola en modo alguno el artículo 4 de la ley citada, toda vez que no se altera la facultad del Ejecutivo Federal respecto de aguas nacionales ni en dichos anexos ni en dispositivo alguno del Decreto expedido por la Cámara de Diputados.

Por otra parte, omite el impugnante considerar la previsión contenida en la fracción X del artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales, que dispone como atribuciones de la Comisión Nacional del Agua las de “Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la Federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federativas, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras...”, lo cual implica la realización de obras en estados y municipios, financiados en su totalidad, o sólo en parte, con recursos federales, conteniéndose en el Decreto el monto de la aportación federal.

**9.** Se expresa la ilegalidad del anexo 19, en tanto que al asignarse recursos al programa denominado “Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México”, ubicado en la Secretaría de Desarrollo Social, se viola el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores “la impartición de protección a los mexicanos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización”.

Resulta incongruente que el actor repunte ilegal un programa destinado a migrantes por su ubicación presupuestaria, cuando en el proyecto de presupuesto enviado a la Cámara de Diputados propone un programa denominado “3X1 para Migrantes” ubicándolo en la Secretaría de Desarrollo Social. Por otra parte, las acciones de apoyo que involucran las asignaciones determinadas en el Decreto de Presupuesto, no tienen vinculación con las atribuciones de “impartir protección a los mexicanos” que efectivamente corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de sus agentes. Finalmente, resulta absurdo pretender que el apoyo al transporte de migrantes sea un asunto vinculado con “nacionalidad y naturalización”, dado que la calidad de migrante no implica la pérdida de la nacionalidad y tampoco tiene vinculación con la naturalización.

**10.** El actor califica de ilegales los Anexos 1, 9, 18 y 19, al determinar asignaciones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, que exceden el monto conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En ningún momento el impugnante expresa el monto supuestamente excedente aprobado por la Cámara de Diputados, a la luz de los indicadores previstos en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal; en tal razón, no es dable afirmar ni negar la existencia del supuesto excedente, es preciso que el impugnante exprese el monto resultante de la aplicación de los indicadores legalmente establecidos. La omisión de ello, permite afirmar que la imputación es una simple afirmación sin sustento, por lo que se niega la ilegalidad pretendida y, por tanto, la invalidez reclamada.

#### **11. Tiempos del Estado en Radio y Televisión.**

Es infundada la afirmación del actor, en el sentido de que la Cámara de Diputados violó la Ley Federal de Radio y Televisión, con la aprobación del artículo 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, esta representación manifiesta lo siguiente:

Que desde su escrito del treinta de noviembre de dos mil cuatro, con el que el Ejecutivo Federal devolvió el “Decreto del Presupuesto 2005”, hizo dos observaciones al referido precepto. La primera señala que el artículo 29 “contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión” y, en la segunda, se queja de que dicho artículo “establece diversas disposiciones para el gasto en comunicación social” que después, en la demanda, se sabrá que no son de su parecer “porque pretenden conferir a la Secretaría de Gobernación la atribución para autorizar erogaciones en materia de comunicación social, imponiendo a las dependencia y entidades, diversas obligaciones presupuestales en Materia de Comunicación Social (SIC) Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Según las “observaciones” del Jefe del Ejecutivo, la Cámara de Diputados no puede ni debe distribuir los tiempos “del Estado” entre el conjunto del Estado como lo establece el artículo 29 del presupuesto aprobado, porque dichos espacios gratuitos en realidad -sostiene- no son del Estado sino del Ejecutivo. No lo son, argumenta el Presidente de la República, en tanto “derivan de la explotación de una concesión federal”, por lo que corresponden exclusivamente a las dependencias del Ejecutivo.

Es decir, según las observaciones y la demanda de controversia del Ejecutivo, la Ley Federal de Radio y Televisión expresamente faculta al Ejecutivo a utilizar los tiempos exclusivamente con material de las dependencias federales, por tanto, concluye que la Cámara de Diputados contraviene la ley citada y “viola el principio de jerarquía normativa puesto que tal ordenamiento (el presupuesto de Egresos surgido de una sola de las Cámaras) no puede modificar las disposiciones de leyes vigentes que fueron aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión y promulgadas por el Ejecutivo Federal”.

Sin embargo, surgen las preguntas: ¿la distribución que hace la Cámara de los “tiempos del Estado” en el conjunto del Estado contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión? ¿Según la Ley, el Ejecutivo tiene exclusividad para utilizar los tiempos del Estado y, además, sólo con material de sus dependencias? ¿Concediendo que la Ley estableciera lo contrario, la Cámara de Diputados tiene facultades para aprobar y distribuir los tiempos del Estado sin contradecir la jerarquía normativa de las leyes? ¿Establecer la distribución de los tiempos es una función administrativa o una decisión de aprobación de gasto público? ¿Tiene el Ejecutivo Federal argumentos legales para una controversia en este punto? ¿Es el alegato del gobierno un argumento republicado, o una expresión de patrimonialismo administrativo?

Las bases legales que animan la concepción republicada de la Cámara de Diputados, para establecer dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, una nueva y equitativa distribución del denominado “tiempo del Estado” que desde mil novecientos sesenta deben otorgar, por Ley, las concesionarias de radio y televisión al Estado Mexicano, están en la Constitución, en la doctrina tributaria y en la propia Ley Federal de Radio y Televisión.

El artículo 29 del Presupuesto aprobado para el año dos mil cinco, es prácticamente idéntico al artículo 31 aprobado para el año anterior (2004), salvo seis nuevas palabras: “**denominados tiempo fiscal y tiempo de Estado**”, con las que se aclara que además del tiempo fiscal, el presupuesto incluye la distribución del tiempo “del Estado”.

¿Por qué la Cámara incluye ahora dicha frase? Aclarando que si bien la frase es nueva, la norma no, pues ya estaba en el decreto para dos mil cuatro. Lo nuevo son las seis palabras que ahora la explicitan y aclaran. La norma viene incluida desde diciembre de dos mil tres, bajo la expresión: “**Los tiempos que por ley, otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal serán distribuidos...**” Es decir, para cualquiera que de buena fe y con conocimiento del tema lea correctamente la expresión “**los tiempos que por ley otorgan las empresas de comunicación...**”, queda claro que se refiere a los tiempos que establecen las leyes aplicables en materia de otorgamiento de tiempos al Estado.

Sin embargo, en la interpretación que el Ejecutivo le dio a dicha disposición hizo que todo el año dos mil cuatro, se excluyera la distribución del tiempo “del Estado”. Es decir, el Ejecutivo realizó las acciones para recibir los materiales de las dependencias, entidades y usuarios de los otros Poderes, e incorporarlos a las pautas y distribución a cargo de los concesionarios, pero únicamente de los (18) dieciocho y (35) treinta y cinco minutos fiscales de TV y radio respectivos, que resultan desde octubre de dos mil dos, soslayando la distribución obligatoria de los (30) treinta minutos diarios para radio y TV que prevé la Ley Federal de Radio y Televisión y que, con toda claridad, estableció el artículo 31 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004.

La argumentación de la Dirección de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación fue que el texto no estaba claro y podía referirse solamente a los “tiempos fiscales”, a eso se debe que ahora, al discutir en el Pleno de la Cámara la nueva redacción, el legislador decidió incluir las nuevas palabras para ser explícito a qué tiempos se refiere la disposición presupuestaria.

Remitiéndonos a la obligación legal de los concesionarios de radio y televisión de otorgar tiempos gratuitos de transmisión para cubrir el denominado tiempo “del Estado”, ésta se encuentra establecida en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que dice:

***“Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.”***

En el precepto citado, en ningún momento se dice que el uso de dichos tiempos se restrinja al Ejecutivo; tampoco que la Cámara no asuma sus obligaciones, ni mucho menos que queda relevada de alguna de sus atribuciones. Una cosa es que el artículo 59 establezca una disposición administrativa dirigida al Ejecutivo, acerca de qué dependencia ejecuta la disposición, es decir qué dependencia “recauda” el ingreso y en este caso “proporciona” el material para su utilización; y otra, muy distinta, que le desee adjudicar a dicha disposición adjetiva, un contenido sustantivo que no tiene.

En lo que toca a las atribuciones de “coordinación” que la ley le establece al Consejo de Radio y Televisión, también es claro que éstas no pueden ir más allá que las referidas a la organización, registro, acomodo, orden, seguimiento y administración logística de la función de colocar ante los concesionarios el material proporcionado por la dependencia que señale el Ejecutivo dentro del marco legal existente y aplicable, y de manera alguna puede desprenderse que el Ejecutivo tenga, a través de dicho Consejo, conferida la atribución constitucional que sí tiene la Cámara, de aprobar el presupuesto del tiempo en especie que se comenta.

El hecho de que el pago establecido en el artículo 59 se inscriba en una ley "no fiscal" y derive directamente de una concesión, si bien evita que se le considere como una "contribución" de las señaladas en el artículo 2 del Código Fiscal, no la exime de su calidad fiscal como "aprovechamiento", según la definición del artículo 4 del Código Fiscal de la Federación; es decir, como un ingreso que causa créditos fiscales, pues tiene los elementos constitutivos de toda obligación tributaria: nacimiento, sujetos, cuantía, estructura y extinción.

#### **Las atribuciones presupuestarias de la Cámara de Diputados.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción IV, previene que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Constitución también señala que toda aportación que bajo las diversas figuras tributarias ingresan al erario o al patrimonio público, debe destinarse a cubrir las necesidades del Estado. Los tiempos de ley, "fiscal y del Estado", otorgados por los medios concesionados, son un ingreso en especie del Estado, que basado en la ley contribuye al mantenimiento del gasto del Estado.

Eso incluye los pagos de carácter directamente fiscal derivados de obligaciones legales de carácter hacendario, como ocurre con la transmisión en radio y televisión, que con el nombre de tiempo fiscal, se recibe de los concesionarios para cubrir el pago del impuesto; y con los tiempos "del Estado", derivados del artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La Cámara reiteró la norma del dos mil cuatro y abundó lo necesario para dos mil cinco, porque pese a que el "Presupuesto de Egresos para 2004" incluyó dicha asignación para ambos tiempos, durante su ejercicio la Secretaría de Gobernación sólo asumió la obligación distributiva para el tiempo fiscal, dejando fuera a los tiempos del Estado e incluso, y pese a estar considerada la partida en el proyecto de Ley de Ingresos para 2005, no incluyó en su proyecto de presupuesto dos mil cinco, la distribución de los fiscales aceptada para dos mil cuatro.

En efecto, no obstante que el párrafo último del artículo 1o. del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para 2005, entregado a la Cámara de Diputados, señala que la aplicación de los recursos establecidos en la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, (tiempo fiscal) -cuya forma de pago se regula en el decreto del diez de octubre de dos mil dos- se estima ascenderá al equivalente de 2,540.2 millones de pesos, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, enviado a la Cámara de Diputados, extrañamente se omitió la propuesta de distribución del tiempo fiscal del que estima y cita su valor.

12. Es improcedente el argumento del impugnante, en el sentido de que en el artículo 61, párrafo octavo, del "Decreto PEF 2005", la Cámara de Diputados pretenda obligar al Ejecutivo Federal a suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas y determinar las condiciones en que los mismos deben formalizarse. Lo cierto es que no se viola en forma alguna lo dispuesto en los artículos 28, 32, último párrafo y 33 a 36 de la Ley de Planeación, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a celebrar convenios ni para establecer los términos de los mismos. Al respecto, destaca lo siguiente:

- El artículo 61 del "PEF 2005", se ubica en el Capítulo IV. "De las Reglas de Operación de Programas de Impacto Regional" y se refiere a los programas de subsidios del Ramo 20 Desarrollo Social. El párrafo sexto señala: "*En los términos de los convenios de coordinación suscritos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales...*", mientras que el octavo dice: "Derivados de este instrumento" se suscribirán acuerdos y convenios de coordinación y anexos de ejecución. Se trata pues, de convenios ya suscritos. Sobre este punto, debe llamarse la atención de que se trata de convenios ya suscritos.
- En el "Decreto PEF 2004", artículo 57, se incluyó una redacción similar a la del artículo hoy impugnado, el cual no fue objetado por el Ejecutivo. Dicho artículo 57 del "PEF 2004" señala los términos de los convenios de coordinación suscritos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales, en los que expresamente se disponen porcentajes de aplicación. Por lo tanto, no se viola ningún precepto ni se invaden competencias del Ejecutivo Federal.

13. Aduce el impugnante la violación de los artículos 2, Apartado B, constitucional y 2 y 9 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al prever el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en sus artículos transitorios cuarto y trigésimo segundo, la ejecución del "Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", "**directamente a través de las entidades federativas**". Afirmación falsa, toda vez que parte de una interpretación equivocada de los preceptos reputados como violados, en atención a lo siguiente:

Ninguna de las disposiciones contenidas en el artículo 2, Apartado B, constitucional, otorga al Ejecutivo Federal la facultad exclusiva de operar acciones y programas en beneficio de los pueblos indígenas, más aún, en el proemio de dicho precepto se atribuye a “la Federación los Estados y los Municipios.” Competencia para **“establecer instituciones y determinar políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas”**, sin que de dicha disposición pueda desprenderse facultad exclusiva para ninguno de los tres órdenes de gobierno, mucho menos para el Ejecutivo Federal.

De lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, no se desprende la facultad exclusiva de instrumentar programas y acciones. Además, en congruencia con lo previsto por el artículo 25, tercer párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el artículo Trigésimo Segundo transitorio del Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, establece el carácter de subsidio para los recursos del *“Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”* y dispone que *“serán ejercidos por la dependencia que el Estado determine.”*

14. El actor señala que los artículos transitorios trigésimo sexto y trigésimo séptimo son ilegales, por una supuesta contradicción con el artículo 21, fracción I, inciso j), del propio Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

La aparente contradicción aludida, es producto de una deficiente interpretación integral del ordenamiento de que se trata. En efecto, las tres disposiciones aludidas prevén el destino de ingresos excedentes por conceptos determinados, que se generen durante el ejercicio fiscal, sin que ello implique contradicción, sino complementariedad y armonía, debiendo estarse a la prelación lógica derivada de una adecuada interpretación sistemática de dichas normas.

El artículo transitorio Trigésimo Séptimo contiene como criterio, la asignación de **“sólo los primeros ingresos que se obtengan al cierre de cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal”**, considerando en ello, únicamente los excedentes de la recaudación de impuestos y no de todos los ingresos a que se refiere el artículo 21, fracción I, inciso j), del Decreto, previendo para ello cantidades determinadas.

El artículo transcrito Trigésimo Sexto, dispone la aplicación de recursos para las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, destinados preferentemente a gastos de inversión, señalando una cantidad líquida para ello.

Por su parte, el artículo 21, fracción I, inciso j), establece asignaciones determinables por porcentajes, las cuales serán determinadas una vez realizadas las deducciones por **“el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, el aumento en los gastos presupuestados derivados de factores ajenos a la evolución de la economía nacional y de desastres naturales y las compensaciones con cargo a los demás incisos de esta fracción.”**

Así, los excedentes resultantes deberán destinarse a los fines previstos en los tres artículos señalados, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar la prelación con que deberán asignarse, en ejercicio de su facultad de interpretación que le atribuye el último párrafo del artículo 2 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

15. Se impugna el artículo décimo transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación **“en el que se establece que, con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustible, Petróleos Mexicanos deberá adoptar a más tardar en los primeros 45 días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado el ilegal (sic)”**, alegando la violación de los artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por no ser materia del Decreto de Presupuesto de Egresos.

La norma contenida en el precepto impugnado alude a la obligación de Petróleos Mexicanos de considerar en sus programas y en sus anteproyectos de presupuesto para el ejercicio fiscal del **“año siguiente”**, es decir dos mil seis, las previsiones y acciones tendentes a la adopción de los sistemas que expresa, esa finalidad objetiva el carácter de norma presupuestaria, atinente al ejercicio de gasto público federal, por vincularse presupuesto y programas. Es necesario enfatizar que la norma impugnada es una previsión que deberá tomarse en cuenta para la programación que sustentará el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2006.

16. Hace valer el actor, la ilegalidad del artículo decimonoveno transitorio, aduciendo que **“al prever un subsidio para el Estado de Campeche, viola el requisito de generalidad en el otorgamiento de subsidios previsto en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución, así como la Ley de Coordinación Fiscal, al alterar la forma en que debe llevarse a cabo la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas.”** Al igual que en las ocasiones anteriores, omite expresar, en específico, el contenido del concepto de invalidez, remitiendo al documento de observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

En el documento de observaciones, el actor sustenta la ilegalidad aducida en la supuesta violación del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo, ello no es jurídicamente posible, toda vez que dicho precepto se refiere a la participación de municipios en fondos federales, en tanto que la disposición impugnada alude a una entidad federativa y no a un municipio.

El último párrafo del artículo 28 constitucional prevé la facultad de otorgar subsidios a “actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación”, dichas actividades son determinadas en el propio artículo 28 y se refieren a “la comunicación vía satélite y los ferrocarriles”, siendo claro que la asignación determinada por la Cámara de Diputados no se aplica a una “actividad prioritaria”, por lo que al no ubicarse en el supuesto constitucional, no puede ser violatoria de la disposición contenida en el artículo de que se trata, en los términos señalados por el impugnante.

Por otra parte, la Cámara de Diputados determinó elevar a disposición presupuestal la práctica reiterada del Ejecutivo Federal, consistente en la asignación de recursos al Estado de Campeche, adicionales a las correspondientes por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (publicado el 25 de mayo de 1980) y al Acuerdo que celebran el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Campeche (publicado el 15 de mayo de 1990 “La Muralla”).

**17.** Se hace valer la ilegalidad del artículo trigésimo tercero transitorio del Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, al determinar un destino específico a los recursos del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos, en violación, según el impugnante, de los artículos 77 bis, 29 y 77 bis, 30 de la Ley General de Salud, y sin que esto pueda ser materia de una controversia constitucional.

El treinta y uno de mayo de dos mil cuatro, el Ejecutivo Federal acordó con la industria tabacalera la aportación de un peso por cada cajetilla de cigarrillos en el mercado, mismos que se canalizarían al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, acuerdo que viene a partir del primero de agosto de dos mil cuatro, hasta el final de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, según consta en el boletín publicado en la página web de la Presidencia de la República de fecha primero de junio de dos mil cuatro. Dichas aportaciones no constituyen ingresos fiscales en los términos del artículo 1 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2005, al no ser impuestos, productos, aprovechamientos, ni contribuciones de mejoras, por otra parte, la certidumbre de su existencia depende sólo de la voluntad de los oferentes de cumplir su ofrecimiento.

La eventualidad de la realización de aportaciones privadas al Gobierno Federal, no faculta a los aportantes para determinar el destino de las mismas, sin embargo, si ello fuera cumplido serían ingresos presupuestales al destinarse a gasto público, por lo cual, la Cámara de Diputados determinó su aplicación en acciones vinculadas con la producción y consumo de tabaco, sin que ello implique la violación de los artículos 77 bis, 29 y 77 bis, 30 de la Ley General de Salud.

**18.** Se reputa ilegal el artículo trigésimo quinto transitorio y el anexo 16-A que establecen una compensación de 2,100.0 millones de pesos para el Ramo General 39, por la existencia de una diferencia por dicho monto, entre la Recaudación Federal Participable aprobada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y la estimación que del mismo concepto se hace en la minuta que la Cámara de Diputados envió a la Cámara de Senadores.

En efecto, existe una diferencia entre el texto contenido en la Ley de Ingresos y el cálculo contenido en la Minuta de la Cámara de Diputados, subsanable a través de la correspondiente fe de erratas. Esa diferencia impacta en el ejercicio del gasto público, por lo que con la certeza de su superación a través del procedimiento legal idóneo, esta Cámara de Diputados optó por la decisión más equilibrada, determinando la compensación derivada de la diferencia resultante.

#### **E. Conclusión.**

Las conclusiones a que hace referencia el demandante, quedan debidamente contestadas al responder el “Capítulo de Consideraciones Previas” del escrito de demanda, sin embargo, se hace notar que sus aseveraciones deben ser inatendibles, en razón de que no encuentran sustento jurídico, ante lo señalado de manera expresa en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de reservar a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para examinar, discutir y, en su caso, modificar el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, el cual goza del Principio de Unicidad con la Ley de Ingresos de la Federación.

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

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

En este apartado, el titular del Ejecutivo Federal, afirma que el Presupuesto de Egresos se contrae a la “**distribución de recursos**” y que al hacer modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, está sujeta y firmemente limitada a las directivas que establezca el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde llevar a cabo la planeación nacional, de conformidad a la Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Ingresos y al Plan Nacional de Desarrollo vigente, respecto del que la Cámara de Diputados, como integrante del Congreso de la Unión, únicamente tiene facultad de “**realizar observaciones**” durante su ejecución y, a lo más ‘**evaluar el cumplimiento de los programas.**’

La anterior interpretación del sistema de planeación desconoce la naturaleza del presupuesto de egresos y el papel importantísimo que juega en el desarrollo de las funciones gubernamentales, así como el que la función estatal no se reduce a la función de la administración pública del Ejecutivo Federal.

Pretender que la facultad exclusiva que otorga el Constituyente a la Cámara de Diputados, quede sujeta a los reglamentos y programas que son emitidos por el Ejecutivo Federal, resulta insustancial ante la consideración de que el artículo 26 constitucional estatuye que el Plan Nacional de Desarrollo lo emite el Ejecutivo Federal como guía para su gestión de gobierno y el órgano legislativo tiene facultades constitucionales para hacer adecuaciones a dicho Plan, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De dicho precepto constitucional se deduce que el Ejecutivo Federal, al aplicar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y su Plan Nacional al inicio de su gestión, necesariamente debe ajustarse a las adecuaciones que anualmente ha hecho la Cámara de Diputados, a los Presupuestos de Egresos anteriores, a fin de que su Proyecto pueda ser congruente con las finanzas públicas del país.

Por lo que respecta al planteamiento del actor, en el sentido de que la Cámara de Diputados está limitada para hacer modificaciones a su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de la evolución que ha tenido la Planeación por programas hasta llevarnos a lo que hoy conocemos como el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, es importante aclarar que este último sistema no se creó con el objeto de limitar la facultad constitucional de aquella, respecto a la aprobación del referido Decreto, sino que su creación se debe a que en la década de los años de mil novecientos ochenta, además de la modernización y mejoramiento de las funciones estatales, principalmente la administrativa, se reconoció la necesidad política de incorporar en la toma de decisiones estatales, a amplios sectores de la sociedad, para que participaran de manera más activa, en razón de que se percibió su indiferencia hacia la actividad estatal, lo que representaba el peligro de exacerbar los desacuerdos sociales, provocando la ineffectividad de convocatoria del Estado, de ahí que se haya dado inicio a la planeación democrática del desarrollo.

Dado que es precisamente el Congreso de la Unión el que elabora las leyes, el texto constitucional abre la puerta para que el Poder Legislativo intervenga, tanto y cuanto lo determine necesario en la planeación democrática; esto es, en lo que prevea la Ley de Planeación, lo que significa, sin duda, equilibrio de Poderes, ya que es el propio Congreso el que elabora la ley, o la deroga o reforma en su caso.

En adición a lo anterior, debe destacarse el papel central del Presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva que le otorga el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, en la configuración política de la planeación del desarrollo, puesto que el proyecto del Ejecutivo Federal queda sometido al examen, discusión y, en su caso, modificación, antes de ser aprobado el presupuesto, lo cual implica un ajuste dinámico y permanente a la orientación y a la participación del hacer gubernamental en la consecución de los propósitos del desarrollo indicados por la planeación.

La planeación implica necesariamente al presupuesto, pues éste no sólo se refiere a los objetivos y propósitos, sino que también indica el qué, el quién, y el cuánto, para alcanzar los resultados que la Planeación se plantea; el presupuesto relaciona el plan general con las acciones específicas de gobierno, ya que según la misma ley, la planeación nacional del desarrollo se define como la ordenación racional y sistemática de acciones, que con base en el ejercicio de las atribuciones, contiene estimaciones de recursos, metas y responsables de su ejecución.

**B. En el proceso presupuestario el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar congruentemente con el Sistema Nacional de Planeación.**

Las disposiciones integradas en el Decreto de Presupuesto, son una responsabilidad compartida entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, según las disposiciones constitucionales, y en ellas se determinan medidas que ajustan la planeación y la programación, además de que regulan aspectos específicos del ejercicio del gasto público federal.

Debe considerarse al Presupuesto de Egresos de la Federación, como una calificación de aprobación o de rechazo, a la conducción económica del Ejecutivo en la cuenta pública del año anterior. Por ello, cuando la Cámara de Diputados emite una censura a través de realizar modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo Federal, dicho acto de calificación no puede ser susceptible de impugnaciones jurídicas.

Este conocimiento y participación del Legislativo de la Unión y sus Cámaras en las tareas de planeación, está reconocida expresamente en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación (Diario de Debates. Año I. T. I. No. 49, Cámara de Diputados. Diciembre 11, 1982, págs. 48 a 60).

De todo lo anterior, claramente se puede demostrar que la verdadera intención del Ejecutivo Federal, al inconformarse con las modificaciones que realizó mi representada, es sujetarla a sus propios acuerdos y programas, pretextando violaciones a la Constitución Política y a diversas leyes, pero lo cierto es que la Cámara de Diputados dejó incólumes los diferentes componentes del Plan Nacional de Desarrollo vigente para el sexenio que transcurre.

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

Son inatendibles los argumentos del actor, con los que afirma que las reasignaciones y programas que supuestamente aprobó mi representada violan el artículo 26 constitucional. Como ya se ha manifestado a lo largo de este escrito de contestación a la demanda, la Cámara de Diputados sólo ejerció su facultad constitucional que lo autoriza para examinar, discutir, en su caso modificar y aprobar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Ejecutivo Federal. Ello no constituye una invasión a la esfera constitucional de competencia del Ejecutivo Federal, ya que realiza asignaciones de recursos disponibles para que el actor ejecute los programas que la población le demanda conforme a los lineamientos que señalan los artículos 26 y 134 constitucionales.

#### **1. Creación de nuevos programas.**

##### **a) Incubadoras de negocios para jóvenes**

##### **b) Instituto de Capacitación Musical**

##### **c) Abriendo Espacios**

##### **d) Integración laboral con perspectiva de género**

##### **e) Programa de apoyo a mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional.**

Es de señalarse que la apreciación del Ejecutivo es del todo equivocada, ya que no se trata de nuevos programas, sino de asignaciones de gasto que adicionan los que vienen ejecutándose.

#### **2. Carreteras que no cumplen con el programa sectorial.**

Este punto se encuentra debidamente contestado en el punto 1 (Construcción y ampliación de carreteras y caminos), del apartado B, de la sección segunda (conceptos de invalidez respecto del "PEF-2005").

#### **3. Caminos Rurales y Alimentadores que no cumplen con los criterios de planeación.**

Este punto se encuentra debidamente contestado en el punto 1 (construcción y ampliación de carreteras y caminos), del apartado B, de la sección segunda (conceptos de invalidez respecto del "PEF-2005").

#### **4. Programas nuevos que duplican otros ya existentes.**

Dentro de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados asignó recursos para que, dentro de los programas que ya están establecidos, se atiendan prioritariamente a los conceptos señalados, por lo que no existe tal duplicidad de programas como equivocadamente afirma el Ejecutivo Federal. Dichos programas son los siguientes.

**Los apoyos a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas**, así como a los **trabajadores migrantes temporales mexicanos**, no deben ser considerados como programas independientes del Programa de Apoyo al Empleo, a menos que el Ejecutivo Federal decida crearlos como nuevos programas, para lo cual tendría que llevar a cabo los procedimientos de programación correspondientes, e informar de ello a esta Soberanía.

**Fondo de Tierras para desplazados internos en Chiapas**, pueden ser aplicados dentro de los programas que tiene a su cargo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sectorizada en la SHCP, ya que se trata de recursos destinados a aliviar las condiciones de la población indígena, sin que esto signifique una duplicidad con los programas que lleva a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria. De ser esa la perspectiva del Ejecutivo, todos los programas que atienden a sectores de la población específicos, duplicarían los programas generales de las dependencias.

**Los apoyos a las instancias de mujeres en las entidades federativas**, no se puede considerar que duplican, sino que complementan los programas del Instituto Nacional para las Mujeres. Tal es el caso de todas las demás asignaciones presupuestales en las distintas dependencias que tienen por objeto apoyar la atención con perspectiva de género a determinados grupos de la población.

**5. Programas nuevos asignados a dependencias que no tienen competencia en la materia.**

Igualmente en este punto, el actor equivoca sus argumentaciones, ya que las asignaciones presupuestales autorizadas por mi representada no fueron erróneamente ubicadas, por las siguientes razones:

a). Las asignaciones de gasto aprobadas por la Cámara de Diputados para **Fondos para el Desarrollo de Regiones Marginadas**, para el **Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Migratorios** y para los **Subsidios a la Prima del Seguro Agropecuario**, se ubicaron en la SHCP debido al carácter financiero de tales asignaciones y en razón de que la administración y coordinación de estos instrumentos de carácter financiero sustantivamente se encuentran dentro de las atribuciones de esta dependencia, misma que en su caso las asignara a otras dependencias o programas del Ejecutivo.

b). **El Fondo de Combate a la Pobreza** a la que se refiere el Ejecutivo y que se ubicó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en la asignación de la Cámara de Diputados, se llama "**Fondos Regionales de Combate a la pobreza**" y se refiere a dos programas: el **Programa Normal Rural** y el **Programa Pesquero**. Este último, a su vez, se divide en **Pescadores de la Tercera Edad** e **Infraestructura Social para Comunidades Pesqueras Indígenas**. Visto así, resulta evidente que la ubicación de este programa debe ser dentro del sector que coordina la SAGARPA.

c). El Ejecutivo Federal señala que en la Secretaría de Salud se ubican los siguientes programas, para los cuales dicha dependencia no tiene competencia:

- **Convenio PEC-SAGARPA para los Ingenios Independencia, la Concepción y Santo Domingo-FIRCO.**
- **Convenio PEC-SAGARPA Caña de Azúcar-FIRCO.**
- **Seguridad Social Cañeros Convenio IMSS (Productores menos 3.5 ha).**
- **Seguridad Social Jornaleros.**
- **Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS.**

Es importante señalar que todos estos convenios y actividades del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2005, consisten en proporcionar servicios de salud y seguridad social a trabajadores del medio rural, por lo que su ubicación dentro del sector coordinado de la Secretaría de Salud, corresponde al ámbito de atribuciones de ese sector.

d). Los recursos que la Cámara de Diputados aprobó para apoyar el **Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza** que deseen regresar a México, así como para el **Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía**, se ubicaron en la Secretaría de Desarrollo Social por tratarse de asignaciones destinadas a grupos en condiciones de marginalidad y pobreza que atiende la dependencia mencionada.

En todo caso, suponiendo sin conceder que las asignaciones presupuestales autorizadas por mi representada, fueron indebidamente asignadas a una dependencia distinta a la que legalmente le correspondía, se debe tener en cuenta que el Titular del Ejecutivo Federal cuenta con una serie de atribuciones que la Ley confiere a la SHCP, para reubicar esas asignaciones, teniendo sólo la obligación de informarlo a la Cámara de Diputados.

**SEXTO.** Mediante proveído de siete de febrero de dos mil cinco, el Ministro instructor reconoció que son terceros interesados en esta controversia las siguientes entidades federativas: **1.** Baja California. **2.** Baja California Sur. **3.** Campeche. **4.** Chiapas, **5.** Chihuahua. **6.** México, **7.** Guanajuato. **8.** Guerrero. **9.** Hidalgo. **10.** Jalisco. **11.** Michoacán. **12.** Morelos. **13.** Nuevo León. **14.** Oaxaca. **15.** Puebla. **16.** Sinaloa. **17.** Sonora. **18.** Tabasco. **19.** Veracruz y **20.** Distrito Federal; así como los Municipios que a continuación se relacionan: **De Baja California:** 21. Tecate y 22. Tijuana. **De Baja California Sur:** 23. La Paz. Campeche: 24. Campeche. **De Chiapas:** 25. Jiquipilas. 26. Reforma y 27. Palenque. Chihuahua: 28. Valle de Zaragoza y 29. Hidalgo del Parral. **Del Estado de México:** 30. Mexicaltzingo. 31. Tianguistenco. 32. Chapultepec. 33. Nezahualcóyotl. 34. Metepec. 35. Cuautitlán. 36. Ecatepec de Morelos. 37. Naucalpan de Juárez. 38. Toluca. 39. Lerma. 40. La Paz. 41. Texcoco. 42. Chalco. 43. Chimalhuacán. 44. Ixtapaluca. 45. Ixtapan de la Sal. 46. Tejupilco. 47. Atlacomulco. 48. Tecámac y 49. Huixquilucan. **De Guanajuato:** 50. León. **De Guerrero:** 51. Atoyac Alvarez. 52. Cocula. 53.- Cuetzala del Progreso. 54. Tepecoacuilco de Trujano. 55. Acapulco de Juárez y 56. Taxo de Alarcón. **De Hidalgo:** 57. Actopan. 58. Atotonilco el Grande. 59. Tepetitlán. 60. Huichapan y 61. Teconautla. **De Jalisco:** 62. Ahualulco de Mercado. 63. Atotonilco el Alto. 64. Zapotlán el Grande. 65. Poncitlán. 6. Unión de San Antonio. 67. Talpa de Allende. 68. Tlaquepaque. 69. Tonalá. 70. Zapopan y 71. Tepatitlán de Morelos. **De Michoacán:** 72. Ixtlán. 73. Jácona. 74. Tangamandapio. 75. Zamora y 76. Morelia. **De Morelos:** 77. Jojutla. 78. Puente de Ixtla y 79. Miacatlán. **De Nuevo León:** 80. San Nicolás de los Garza y 81 Monterrey. **De Oaxaca:** 82. Oaxaca de Juárez. **De Puebla:** 83. Yaonáhuac. 84. Amozoc. 85. Puebla y 86. Tepeaca. **De Sinaloa:** 87. Guasave. 88. Navolato y 89. Cualiacán. Sonora: 90. Hermosillo. **De Tabasco:** 91. Jonutla. 92. Emiliano Zapata. 93. Nacajuca. 94. Paraíso. 95. Hiuimanguillo. 96. Tenosique. 97. Comalcalco. 98. Jalapa. 99. Cunduacán. 100. Cárdenas. 101. Centra y 102 Centro. **De Veracruz:** 103. Angel R. Cabada. 104. Coatzacoalcos. 105. Coacoatzintla. 106. Tres Valles. 107. Tancoco.

108. Tlachichilco y 109. Tuxpan. También les reconoció carácter de terceros interesados a las **Delegaciones del Distrito Federal**: 110. Cuauhtémoc. 11. Coyoacán y 112 Gustavo A Madero.

**SEPTIMO.** Una vez agotado el trámite respectivo, con fecha treinta de marzo de dos mil cinco, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron y se tuvieron por recibidas las pruebas ofrecidas por las partes, con excepción de la inspección judicial que se estimó ociosa y se tuvieron por expresados sus alegatos.

En la misma audiencia se tuvo por presentado el oficio número PGR/185/2005, del Procurador General de la República, recibido el veintinueve de marzo de dos mil cinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, mediante el cual formuló la opinión que a su representación corresponde, en el sentido de que deben declararse procedentes las pretensiones deducidas por el Ejecutivo Federal y declararse la invalidez de los actos que impugna.

El Síndico del Municipio de León, Estado de Guanajuato, en su carácter de tercero interesado, se apersonó a juicio mediante oficio registrado con el número 406328; manifestando que solicita se declare la invalidez de los actos impugnados por el Poder Ejecutivo Federal, toda vez que éste tiene facultades para realizar observaciones al Decreto impugnado.

Por otro lado, los representantes de las diversas Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones del Distrito Federal, a los que se les reconoció el carácter de terceros interesados y que se apersonaron en la presente controversia mediante escritos presentados ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; manifestaron, en términos generales, que es improcedente la controversia constitucional, que son inoperantes e infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Ejecutivo Federal y que, por ello, debe reconocerse la validez del Decreto materia del juicio.

---

#### CONSIDERANDO:

---

##### COMPETENCIA

---

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Titular del Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

---

##### OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACION DE LA DEMANDA

---

**SEGUNDO.** La demanda fue presentada oportunamente.

El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, que precisa el plazo para la promoción de controversias constitucionales tratándose de actos, señala:

***“ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:***

***I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;...”***

Por lo que respecta al **Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro**, que se reclama, el Poder actor expresamente señala en su oficio de demanda, que le fue **notificado el quince del propio mes y año, mediante oficio DGPL 59-II-0-1276**; por otra parte, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cinco, también reclamado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil cuatro.

Por tanto, la presentación de la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y correspondencia de este Alto Tribunal el martes veintiuno del mes y año citados, fue oportuna.

---

##### LEGITIMACION DE LAS PARTES

---

**TERCERO.-** La legitimación de las partes se encuentra debidamente acreditada:

a) **Legitimación activa:** Por el Poder Ejecutivo Federal comparece el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el que acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento, expedido el diecisiete de noviembre de dos mil cuatro (fojas ciento ocho del expediente); asimismo dicho funcionario cuenta con facultades para representar al titular del Ejecutivo Federal en atención al Acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno (fojas ciento diez y ciento once del expediente), por el que determinó que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias

constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que expresamente se otorgue esa representación a algún otro servidor público, así como en lo dispuesto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé:

**“ARTICULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:**

...

**X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas”.**

Asimismo, el Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso c) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

El análisis anterior da lugar, además, a desestimar el argumento de la autoridad demandada, en el sentido de que el promovente no acreditó su personalidad ni tampoco haber sido instruido mediante el acuerdo respectivo; puesto que, como ya se indicó, la designación del Consejero Jurídico quedó acreditada en términos de su nombramiento, cuya copia fotostática certificada obra agregada a fojas ciento dieciocho del expediente y su legitimación procesal deriva, tanto del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, como de lo dispuesto por el mencionado artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En apoyo a lo anterior, se invoca la tesis de jurisprudencia número P./J. 70/97, publicada en la página quinientos cuarenta y seis, Tomo VI, Septiembre de mil novecientos noventa y siete, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL. EL CONSEJERO JURIDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo”.**

Por tales razones es que tampoco asiste razón a la autoridad demandada al señalar que, en asuntos como el presente, el representante del Ejecutivo Federal debe ser el Procurador General de la República, como se desprende de los artículos 102, de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los mencionados preceptos en lo que interesa señalan:

**“ARTICULO 102.- A...**

**El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.**

**En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes...”.**

**“ARTICULO 6o.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:**

...

**II.- Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables...”.**

Como se desprende de estos numerales, el mandato que contienen es en el sentido de que el Procurador General de la República debe intervenir en todas las controversias constitucionales, función que debe ejercer

en forma personal, pues el propósito fundamental de que se le reconozca como parte autónoma en este medio de control constitucional, radica en que dicho funcionario coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, y de modo alguno prevén que se le faculte para representar al titular del Ejecutivo Federal.

Además, el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, limitativamente establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sólo podrá ser representado en esta vía constitucional por el Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente. Dicho numeral textualmente dispone:

**“ARTICULO 11.- (párrafo tercero). El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.**

Por tanto, al no estar previsto que el Procurador General de la República pueda tener el carácter de representante del titular del Poder Ejecutivo Federal en controversias como la presente, procede desestimar los argumentos que sobre el particular hace valer la parte demandada.

Cabe agregar que las consideraciones anteriores no implican desconocer aquellos supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva, en términos de lo establecido en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b) Legitimación pasiva.** Por la autoridad demandada, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comparece el Presidente de la Mesa Directiva, acreditando tal carácter con el acta en la que se declara integrada la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el Segundo año de Ejercicio de la Quincuagésima Novena Legislatura, publicada el treinta de agosto de dos mil cuatro en el Diario de los Debates de esa Cámara (cuya copia fotostática certificada obra de la foja veintiocho a la treinta y uno del Tomo II del expediente); quien está facultado para acudir en representación de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

**“ARTICULO 23.-**

**1.-Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:**

**I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;...”**

Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que fue la que emitió los actos combatidos.

---

#### PROCEDENCIA

---

**CUARTO.** La autoridad demandada aduce las siguientes causas de improcedencia:

**a)** La prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, toda vez que el Presidente de la República no puede ejercer el derecho de veto en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Procede desestimar la anterior causa de improcedencia, en atención a que el análisis de los argumentos que la sustentan será materia del fondo del asunto.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en la página setecientos diez, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional**

***se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.***

b) Asimismo, se aduce que es improcedente la presente controversia constitucional en términos de lo establecido en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, porque el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto consumado y, por ello, el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados de catorce de diciembre de dos mil cuatro, es un acto concluido y, a mayor abundamiento, la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, está prohibida en el artículo 45 de la citada Ley Reglamentaria.

Es infundado el argumento en análisis, en virtud de que entre las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra establecida la improcedencia de la controversia constitucional cuando los actos que la motiven tengan el carácter de concluidos o consumados; además de que tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.

Por lo que, no obstante que la emisión de un decreto o una ley por parte del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras o de algún Congreso Local pueda estimarse como consumado por haber concluido el procedimiento legislativo, ello no da lugar a la improcedencia del juicio, siempre y cuando el Decreto impugnado continúe produciendo sus efectos.

En el caso, por cuanto hace a las partidas y artículos transitorios que expresamente se han impugnado, de manera alguna puede estimarse que dichos efectos se hayan consumado, ya que se encuentra sub judice su aplicación, por virtud de la suspensión decretada por este Tribunal Pleno.

Por otro lado y, por cuanto hace al argumento relativo a que *“la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, está prohibida en el artículo 45, de la citada Ley Reglamentaria”*, es de señalarse que si bien es cierto que la norma invocada de manera expresa prohíbe los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez, salvo que se trate de asuntos en materia penal; también es cierto que en la misma se establece que *“las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, motivo por el cual, la circunstancia de que a las resoluciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se les deban imprimir efectos retroactivos, no significa que las acciones de controversia constitucional sean improcedentes, porque los efectos de las nulidades que resulten en el juicio, válidamente pueden producirse hacia el futuro.

En apoyo a lo anterior se invoca, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación se citan enseguida.

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SOLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.***

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Tesis: P./J. 74/97. Página: 548).

c) Por último, se señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con las fracciones II y III del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que el Ejecutivo Federal, al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos en sus términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, toda vez que tuvo conocimiento del Decreto de Presupuesto de Egresos, el veintidós de noviembre de dos mil cuatro, antes de que promulgara y publicara la referida ley, lo que tuvo lugar el día veinticuatro del mes y año citado.

Agrega la demandada que la publicación del Presupuesto de Egresos es un acto consecuencia del consentimiento de la Ley de Ingresos, por lo que carece de validez jurídica su impugnación vía controversia constitucional; además de que, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación carece de eficacia sin la Ley de Ingresos, por lo que resulta ociosa su impugnación constitucional en forma aislada.

También deben desestimarse tales argumentos, en virtud de que su análisis involucra el examen de cuestiones que serán materia del fondo del asunto.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en la página setecientos diez, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.**

Otra razón para excluir el análisis de las manifestaciones hechas valer por la parte demandada, reseñadas en párrafos precedentes, atiende a que los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevén el consentimiento tácito del acto (salvo aquél que deriva de la presentación de la demanda fuera de los plazos previstos en el artículo 21), como causa de improcedencia ni de sobreseimiento; sino solamente el que consta en un desistimiento expreso.

Por lo que si bien es cierto que la Ley de Ingresos, respecto de la que se señala que el Ejecutivo Federal no realizó observación alguna y, el Presupuesto de Egresos de la Federación, se encuentran íntimamente relacionados, ello no da lugar a considerar que el Decreto impugnado sea un acto consentido; toda vez que la vinculación de las disposiciones contenidas en ambos cuerpos normativos, aun cuando atiende a la relación ingreso-gasto previsto en cada uno de ellos, en modo alguno implica la aceptación del monto de las partidas ni del destino que, por virtud de las modificaciones realizadas al proyecto de Decreto enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, se dio a parte de los referidos ingresos.

Sin que sea óbice a la anterior consideración el hecho de que, como lo señala la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal haya tenido conocimiento del contenido del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación con anterioridad a la fecha en que se publicó la Ley de Ingresos, ya que tal circunstancia no evidencia el pretendido consentimiento, máxime que, además de haberse formulado observaciones al decreto ahora impugnado, la demanda fue presentada oportunamente y los conceptos de invalidez se refieren a vicios del propio Decreto de Presupuesto de Egresos y no a la Ley de Ingresos.

Por lo que no puede inferirse tal consentimiento de la circunstancia de que el Ejecutivo Federal haya realizado la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en tanto que tal acto no es otra cosa que el cumplimiento de un mandato constitucional.

Por último, se precisa que no resultan aplicables al caso las Tesis de Jurisprudencia sustentadas por este Tribunal Pleno, cuyo número y rubro se señalan a continuación: 55/2001, con rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO, DENTRO DE CUYO PROCESO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VIA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCION DEL CONFLICTO, ASI COMO POR CONSENTIMIENTO”**; 1/2005 de rubro: **“LEYES O DECRETOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ESTA OBLIGADO A PUBLICARLOS SI FORMULO OBSERVACIONES A SUS INICIATIVAS EN USO DE SU DERECHO DE VETO Y EL CONGRESO NO LAS APROBO CON EL VOTO CALIFICADO EXIGIDO POR LA CONSTITUCION LOCAL”** y la número 160/2000 con rubro: **“SUSPENSION EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACION Y PUBLICACION DE UNA NORMA ELECTORAL, CUNADO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA POR EL PODER EJECUTIVO VIOLACION AL DERECHO DE VETO”**; en virtud de que en los precedentes que dieron lugar a dichos criterios jurisprudenciales, se trataba de casos nítidos en que estaba consignado el Derecho de Veto, hipótesis diversa a la del presente caso, en que tal tema es punto de debate en la controversia.

En atención al resultado alcanzado y a que no se advierte, de oficio, ningún motivo de improcedencia ni de sobreseimiento, se debe entrar al estudio de fondo.

---

**FIJACION DE LA LITIS**

---

**QUINTO.** Con base en los razonamientos expuestos en el considerando que antecede, se precisa que la litis en la presente controversia constitucional, se centra en los siguientes aspectos:

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

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

3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

---

#### DERECHO DE VETO

---

**SEXTO.** El primer punto de la litis, consiste en determinar si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para ello, resulta necesario precisar que el veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.

Así, a través del veto el Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino hasta después de que precluye, para el Ejecutivo, el plazo para emitir sus observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, no fueron aceptadas o, aceptándolas, modificó el proyecto original, en donde al término de cualquiera de estas hipótesis, el Ejecutivo tiene entonces la obligación de promulgar y publicar la Ley o Decreto.

Luego, la facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.

Sentado lo anterior, se destaca que los argumentos de invalidez y su refutación, reseñados en los resultandos tercero y sexto, ponen de manifiesto que el reconocimiento o desconocimiento de la facultad del Presidente de la República para efectuar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deriva de la interpretación, divergente, que las partes contendientes realizan de las disposiciones contenidas en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es consecuencia del método de interpretación que cada una de ellas considera adecuado para determinar el alcance de las referidas normas constitucionales.

Al respecto, por razón de método, debe atenderse el argumento de la Cámara de Diputados relativo a que: "...las normas constitucionales deben interpretarse de manera literal y que, sólo en caso de que resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica...".

Como se ve, la Cámara de Diputados manifiesta que de la literalidad del artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo se advierte que el procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en dicho precepto constitucional y que dicho procedimiento es diverso al de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda al que pertenece el artículo 72; se procede al análisis del referido artículo 74, fracción IV, en los términos propuestos.

#### **INTERPRETACION LITERAL**

**"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**TITULO TERCERO.**

**CAPITULO II. Del Poder Legislativo.**

**Sección III. De las facultades del Congreso.**

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

(...)

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

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

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

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

(...)

**Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;**

(...)"

De la literalidad del precepto constitucional antes transcrito, se desprenden los siguientes elementos normativos.

El establecimiento de manera expresa de facultades, cuya competencia es exclusiva de la Cámara de Diputados, señalándose que éstas son:

1) La aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2) La revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

3) La de ampliación del plazo de presentación, previa calificación de las razones expuestas por el Ejecutivo para solicitarla, de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública.

Asimismo se precisa que las facultades referidas se encuentran vinculadas con las siguientes obligaciones:

a) En relación con la señalada en primer término, que su ejercicio deberá estar precedido de la aprobación de las contribuciones que, a juicio de la Cámara, deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como del examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal y que;

b) El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá aprobarse, a más tardar, el día quince del mes de noviembre.

De igual manera, se determinan las obligaciones del Ejecutivo Federal, atinentes a la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos, siendo éstas:

I) La de presentar tanto la iniciativa de Ley de Ingresos, como el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho del mes de septiembre.

II) El deber del Secretario de Despacho correspondiente, de comparecer ante la Cámara de Diputados para dar cuenta de los mismos.

III) La de hacer llegar a la Cámara de Diputados, en el año en que inicie su encargo, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día quince del mes de diciembre.

A su vez, se le otorgan las facultades de:

- Determinar, por escrito, el empleo que los Secretarios de Estado darán a las partidas secretas previstas en el presupuesto.

- Solicitar, de manera justificada, la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; con la correlativa obligación del Secretario del Despacho correspondiente, de comparecer ante la Cámara a informar de las razones que motivan la solicitud.

Por último y en cuanto al contenido del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se dispone que no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren con ese carácter en el mismo presupuesto.

Así, una vez agotado el contenido gramatical del precepto constitucional, conforme a su letra, se aprecia el establecimiento del plazo con que cuenta el Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y el supuesto de prórroga de dicho término; así como el plazo que tiene la referida Cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, "previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal".

Deriva de lo anterior que contrariamente a lo aseverado por la Cámara de Diputados, **en dicho precepto a más de no contenerse ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República, para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación;** ello porque no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, además de que no contiene regla alguna de la que se desprenda que para la aprobación del Decreto en cuestión deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma Fundamental.

En consecuencia, ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; se hace necesario acudir a otros métodos de interpretación.

#### **INTERPRETACION SISTEMATICA**

Para tal efecto, a continuación se transcriben los artículos en los que se contienen las normas relativas al procedimiento legislativo.

##### **"TITULO TERCERO.**

##### **SECCION I.**

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

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

(...)

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

##### **SECCION II.**

##### **DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.**

**Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:**

**I.- Al Presidente de la República;**

**II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y**

**III.- A las Legislaturas de los Estados.**

**Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.**

**Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.**

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

**B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo**

este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

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

**Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.**

**D.-** Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

**E.-** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.**

**G.-** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

**H.-** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

**I.-** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

**J.- 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.**

### **SECCION III.**

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

(...)

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

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

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

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

*La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

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

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

*(...).*

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

De la interpretación armónica de lo establecido en los artículos antes transcritos se advierte, en principio **la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado tanto del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras** en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Lo anterior, porque del primer párrafo del artículo 72 se advierte que el procedimiento legislativo como tal es uno solo; pues la circunstancia de que en dicho párrafo se contenga la expresión **“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”**, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

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

Sin que sea óbice a lo anterior, que en el artículo 74, se establezcan facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, pues ello, únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados.

En concordancia con lo anterior, se destaca que **el ejercicio de facultades exclusivas no da lugar a restringir el derecho de veto del Ejecutivo Federal, pues tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de formular observaciones**; ya que dichas restricciones se encuentran consignadas de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, mismas que se enumeran a continuación.

1. Cuando el Congreso expida la ley que regula su estructura y funcionamiento internos, haciéndose la observación que en este caso no es, ni siquiera, necesaria su promulgación.

2. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral.

3. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de jurado.

4. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

5. Tampoco podrá ser vetado el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como puede advertirse, se trata de actos que por su propia naturaleza, no requieren de colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que la Ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso y el Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, no trascienden, en sí mismas, al desarrollo de las atribuciones encomendadas al Ejecutivo Federal.

Por cuanto hace a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras cuando ejerzan funciones de jurado o de cuerpo electoral y a la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, cuya emisión constituye la expresión de su autonomía, se garantiza que no exista injerencia de un poder en otro, que dé lugar a que se vulnere su independencia.

Lo anterior, en relación con las normas contenidas en el artículo 74, fracción IV, que establecen la participación del Ejecutivo Federal (quien elabora el proyecto respectivo) y la Cámara de Diputados (a quien corresponde su aprobación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto) en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya estrecha colaboración busca lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado, lleva a considerar que el Presidente de la República si está facultado para realizar observaciones al Decreto expedido por la Cámara.

Ahora bien, cuando el Ejecutivo Federal realiza observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el mismo deberá ser devuelto al órgano legislativo correspondiente dentro del plazo de diez días útiles contados a partir de la fecha en que lo haya recibido, salvo que se hayan cerrado o suspendido las sesiones, caso en el cual la devolución debe hacerse el primer día útil en que el Congreso o alguna de sus Cámaras estén reunidos.

Por otro lado, en términos de lo señalado en el inciso C del artículo 72, el proyecto desechado parcial o totalmente por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nueva cuenta y, **si es confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, tratándose de actos unicamarales, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo Federal para su promulgación; además, la votación será nominal.**

Como corolario de lo expuesto y de la interpretación sistemática los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, se arriba a la conclusión de que **el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.**

Lo anterior es así, pues de la interpretación conjunta de los artículos 63, 72 y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede distinguir entre el quórum de asistencia que se requiere para estimar que el órgano Legislativo está constitucionalmente integrado; y el quórum de votación, relativo al número de personas que se requiere para que emita válidamente una decisión.

De esa forma, el artículo 72, inciso c), de la Constitución Federal, al señalar que "El proyecto de ley o decreto desechado todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos..." se está refiriendo al quórum de votación, por lo que las dos terceras partes de que se habla son relativas a los Diputados presentes en la sesión correspondiente, no al número total de los miembros que integran la Cámara.

Lo cual se confirma incluso con el contenido del artículo 135 de la propia Constitución, conforme al cual para la adición o reforma de ésta se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, lo que lleva a la conclusión de que, si para reformar la Constitución basta el voto de las dos terceras partes de los presentes, con mayor razón para superar el veto es necesaria esa mayoría.

#### **INTERPRETACION HISTORICA**

El texto del actual artículo 72 constitucional proviene, en lo sustancial y por lo que hace al **Derecho de Veto**, de la Constitución de 1857, misma que en su artículo 70, señalaba (se conserva la escritura original sin correcciones):

**“Artículo 70.- Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:**

(...)

**IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó espese que no usa de esa facultad.**

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

**VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, ecsamine de nuevo el negocio.**

**VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión, y concluida esta se procederá á la votación.**

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

En la reforma que a dicha Constitución se realizó en el año de 1874, el procedimiento legislativo quedó consignado en el artículo 71, en los siguientes términos:

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

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

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

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

**D.- Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.**

**E.- Si un proyecto de ley o de decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados,**

*y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

*F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

*G.- Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.*

*H.- Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquéllas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.*

**El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.**

Como se ve, la intención de que la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales fuese más equilibrada, se introdujo en la Constitución de 1917 con especial expresión de razones, sobre todo por cuanto hace a la inclusión de la facultad de veto del Presidente de la República.

En efecto, el Constituyente de 1917 tuvo especial interés en expresar su *“alta simpatía”* así como su *“vehemente deseo”* porque quedara consagrada en la Constitución la facultad del veto presidencial (frases tomadas de la parte final del Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917, aprobado el 18 de enero de 1917).

Este nuevo texto constitucional retomó prácticamente íntegro el sistema establecido en la reforma de 1874 en relación con el procedimiento legislativo, la facultad de veto del ejecutivo, las facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y las prohibiciones a la facultad de veto del Ejecutivo, todo ello, con mínimas modificaciones.

Dichas modificaciones, entre el texto de la Constitución de 1857 derivado de la reforma de 1874 y el texto original de la Constitución de 1917, son las siguientes:

1. El procedimiento legislativo, consignado originalmente en el artículo 71 quedó ubicado en el artículo 72.
2. Se modificó el voto calificado necesario para superar el veto del titular del Poder Ejecutivo, pasando de la mayoría absoluta de votos, a *“las dos terceras partes del número total de votos”* (artículo 72, inciso c).
3. En el nuevo artículo 72 se introdujo un inciso j) y, en seguida, un último párrafo, en los cuales se establecieron las prohibiciones a la facultad de veto del Ejecutivo en los siguientes términos:

***“j) 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 que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84”.***

Como puede apreciarse, se agregó la frase *“o alguna de las Cámaras”* para aclarar que las prohibiciones se refieren tanto a facultades unicamarales como bicamarales; se eliminó la prohibición relativa a los casos en que el *“Congreso (...) prorrogue sus sesiones”* pero únicamente para cambiarla por los casos en que la Comisión Permanente expida un decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, y se adicionó una prohibición más: cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Empero, cabe señalar que esta última prohibición en realidad no es nueva, pues de acuerdo con el texto original de los artículos 109 y 110 de la Constitución de 1917, para tales efectos la Cámara de Diputados debía erigirse en *“Gran Jurado”*, es decir que se trataba igualmente del ejercicio de funciones de jurado.

4. El artículo 72, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, pasó a ser el artículo 73, y en este último se eliminó la facultad de dicho órgano legislativo para aprobar el presupuesto de egresos, conservando sus facultades:

**“VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.**

(...)

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

5. No obstante, dicha facultad quedó consagrada en el diverso artículo 65 en los términos siguientes:

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

(...)

**II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo”.**

6. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se extrajeron del artículo 71 y pasaron a conformar el texto del artículo 74. Así, las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestal quedaron consignadas de la siguiente manera:

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

(...)

**IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél”.**

7. El artículo 64 en el que se establecía que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto, pasa a ser el artículo 70, y queda redactado de la siguiente manera:

**“Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: ‘El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)’”.**

8. El anterior artículo 119 pasa a convertirse en el artículo 126, y queda en los siguientes términos:

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

9. Por último, la facultad exclusiva de iniciativa del Ejecutivo Federal en materia presupuestal que se encontraba contenida en el texto del anterior artículo 69; se ve transformada por la obligación de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se consigna en el actual artículo 74, fracción IV, párrafos primero y segundo.

Lo anterior permite advertir que desde la Constitución de 1857, se establece expresa y claramente, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones, respecto de proyectos de leyes y decretos, así como las restricciones impuestas a tal derecho y, las condiciones en que, en su caso, debe ser superado el derecho de veto por el órgano legislativo, sin que se estableciera alguna restricción para que el Presidente de la República pudiera realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

#### **INTERPRETACION GENETICO-TELEOLOGICA**

Con tal finalidad se analizan las razones expresadas por el Constituyente de 1917 para introducir la facultad del Ejecutivo Federal para realizar observaciones a los proyectos de leyes o decretos.

En el Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución de dicho Congreso Constituyente, aprobado los días 14, 15 y 21 de enero del mismo 1917, que se refería a los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 79 y 93, todos ellos **“referentes a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo, esto es, a la relación entre ambos Poderes”**, se expresaba lo siguiente: **“los inconvenientes de este sistema (el de la Constitución de 1857) han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional”**, añadiendo adelante que: **“En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica: pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel importante, en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa, pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras legisladoras”**.

Asimismo, decía que **“En la Constitución de 1857 (refiriéndose al texto original, es decir, antes de la reforma de 1874) era muy restringida la intervención del Ejecutivo, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros Presidentes en la dura alternativa de**

**erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que lo conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del Veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del Proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas Cámaras y requieren una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa. La Comisión se refiere, para más detalles, al dictamen especial que ha dado sobre el inciso C del artículo 72”.**

Asimismo, en relación con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos, el referido Dictamen apuntaba lo siguiente: ***“En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el Proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el Golpe de Estado”.***

Otro Dictamen que, para los efectos que aquí se persiguen, debe tomarse en consideración, es el proveniente de esta misma Comisión relativo específicamente a inciso c) del artículo 72, el cual fue aprobado el día 18 de enero de 1917.

En él se señalaba que la reforma a dicha disposición tenía ***“por objeto dar vigor en nuestras instituciones a lo que en el tecnicismo jurídico se denomina EL VETO PRESIDENCIAL, que consiste fundamentalmente en la participación que toma el Ejecutivo para la formación de las leyes”.***

Igualmente se expusieron como razones de tal modificación la nociva experiencia derivada del sistema establecido en el texto original de la Constitución de 1857, al dar ***“una gran suma de facultades al Poder Legislativo y privar al Ejecutivo de todas aquellas que por derecho le correspondían, alterando de esta manera el principio de equilibrio de los poderes en una República federal”.***

***“Como lo ha acreditado la experiencia -abundaba el Dictamen-, este exceso de facultades en uno de los poderes, con perjuicio del otro, produjo en la práctica la violación constante de la ley fundamental, pues los Ejecutivos se vieron siempre en la necesidad de acudir a procedimientos ilegales que produjeron un resultado totalmente contrario, pues que se encontraba revestido, de hecho, de enormes facultades, que además del vicio propio de ser excesivas, llevaban el de violar la ley fundamental”.***

También decía: ***“Los Presidentes don Ignacio Comonfort y don Benito Juárez, para no citar más que aquellos cuya pureza de intención no puede parecer sospechosa a nadie, habían dicho y repetido que el gobierno que ligara su suerte a la Constitución de 1857, era un gobierno perdido; y tal cosa tuvo desgraciadamente su comprobación con el Gobierno del señor Madero, que se sujetó a la estricta observancia de la ley fundamental”.***

Como puede advertirse de la anterior transcripción, las observaciones formuladas por el Presidente Madero, se referían, precisamente, al gasto público; es decir, a aspectos vinculados con cuestiones presupuestarias.

Resalta la descripción que menciona el citado Dictamen en el caso de Madero, en relación con lo cual se decía que: ***“Cuando el mismo XXVI Congreso de la Unión presentó un proyecto de ley por el cual se doblaban las dietas de los diputados y senadores, dándole al aumento decretado el nombre de ‘gastos de representación’, el presidente Madero hizo observaciones a aquel proyecto, inspirado en innegables intereses públicos; pero la falta de buena organización del veto presidencial, permitió que la nueva votación, por simple mayoría absoluta de votos, sacara adelante el Proyecto de ley”.***

Y finalizaba: ***“Estos hechos constituyen una experiencia que debemos aprovechar para el futuro procurando que no haya en nuestra Constitución ninguna base que ponga a nuestros Presidentes en la alternativa de ser déspotas o ser derrocados”.***

De lo anterior se advierte que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo Federal, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República, se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes y que, la finalidad de su inclusión es, precisamente mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

#### **CRUCE DE METODOS DE INTERPRETACION.**

Las conclusiones resultantes de la aplicación de los diversos métodos de interpretación, para determinar el contenido y alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional, llevan a considerar lo siguiente.

De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la Norma fundamental.

La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.**

#### **CONTESTACION A LOS ARGUMENTOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

Una vez sentado lo anterior, se procede a dar respuesta a los argumentos hechos valer por la Cámara de Diputados.

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

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

2. Aduce que los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica, por lo que resulta insostenible el argumento de que, de su interpretación no literal se concluye la facultad de hacer observaciones al presupuesto de egresos; ello porque no debe pasarse por alto el principio

general de que los órganos de poder actúan conforme a facultades expresas y que, la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de las normas resulta inadmisibles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, aun en el supuesto de que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, no fueran las únicas disposiciones que de manera taxativa señalan los casos en los que se niega al Presidente de la

República el derecho de hacer observaciones; sí existe disposición expresa que le otorga dicha atribución, como es el inciso A del artículo 72 de la Carta Magna.

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

Tampoco puede admitirse que de aplicarse el derecho de veto al proceso de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, en atención a que, el derecho de veto es un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos; esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo, con lo cual se logra un adecuado equilibrio de fuerzas y colaboración entre ambos poderes, que garantiza la unidad política del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

Igualmente señala que en el proceso legislativo de creación de leyes y decretos, lo fundamental es la aprobación de los mismos como resultado final, ya que dichos procedimientos obedecen a reglas propias de

los parlamentos, en los que, para la validez del resultado, sólo se requiere que se hayan cumplido los requisitos de votación con quórum suficiente respecto de una materia en la cual sea competente.

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

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

En efecto, **la votación** que se dio al seno de la Cámara de Diputados el día catorce de diciembre de dos mil cuatro, **únicamente tuvo por objeto rechazar el oficio de observaciones de fecha treinta de noviembre del mismo año**, por considerar que el Ejecutivo Federal carece de facultades para formular observaciones dentro del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, **no se discutió y, por ello, no puede decirse que con dicha votación fueron superadas las observaciones que el Presidente de la República formuló al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados**.

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

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

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

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

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

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

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

**12.** No es cierto el razonamiento que hace el actor en el sentido de que una práctica parlamentaria que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello implicaría que una costumbre puede derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

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

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

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

Asimismo, manifiesta que el principio jurídico que invoca el actor, que dice que *“el que puede lo más puede lo menos”*, pertenece a las primeras épocas de la ciencia del Derecho y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo.

Y por último, aduce que del hecho de que entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deba existir un principio de unicidad, no se desprende la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al referido Presupuesto.

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

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

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

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

**SEPTIMO.** En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

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

Ahora bien, tomando en cuenta que en estos momentos está funcionando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a esta deberá notificarse la presente resolución, atento a lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Presupuesto de Egresos de la Federación se rige por los principios de anualidad, comprendido en el artículo 74 de la Constitución Federal, e inmodificabilidad por parte de la Cámara de Diputados, unicamaralmente,

contenido en el diverso artículo 126 de la propia Norma Fundamental; sin embargo, la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria y para el único efecto antes precisado.

Es importante destacar que en virtud de que, en la resolución incidental de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; respecto de aquellas que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.

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

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

2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.

b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.

c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.

3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda.

Lo anterior, porque al quedar insubsistentes dichos actos por la declaratoria de invalidez, no hay materia para un pronunciamiento que afecte un acto actual y concreto de autoridad.

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

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

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

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

**NOTIFIQUESE;** haciéndolo del conocimiento de las partes por medio de oficio y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Firman los señores ministros Presidente y Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Mtro. **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- Ponente: Mtro. **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos: Lic. **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

Esta hoja pertenece a la Controversia Constitucional 109/2004. Actor: Poder Ejecutivo Federal, resuelto el día diecisiete de mayo de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIO LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

En la sentencia respecto de la que formulo este voto particular, el Tribunal en Pleno, por mayoría de seis votos, con el voto en contra de las señoras ministras Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos y de los señores ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y del suscrito, decidió reconocer la facultad de veto al Presidente de la República respecto del Presupuesto de Egresos, invalidando el acuerdo de la Cámara de Diputados de catorce de diciembre de dos mil cuatro por el que se negó a reconocerle dicha facultad y decretando la "nulidad parcial" del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

La presente controversia constitucional no ha sido ordinaria, pues ha significado el cuestionamiento de las actuaciones de este Alto Tribunal desde su admisión y la concesión de la suspensión, a través de los Ministros de la Comisión de Receso, así como en la resolución de los recursos de reclamación 372/2004 y 371/2004 interpuestos contra ambas determinaciones por medio de los cuales éstas fueron confirmadas, respecto de las que formulé sendos votos particulares, en donde dejé plasmado mi desacuerdo con las posiciones mayoritarias del Tribunal en Pleno.

El problema que, esencialmente, se planteó ante este Alto Tribunal es un problema fundamental para la vida de la República: un conflicto entre poderes respecto del proceso presupuestario en el que debía dilucidarse el papel de la Cámara de Diputados y, en general de la prevalencia del principio democrático que ésta representa, frente al Presidente de la República, es decir, un conflicto entre el presidencialismo dominante que ha caracterizado a nuestro país y la nueva realidad democrática caracterizada por la pluralidad y composición de los Grupos Parlamentarios al interior de las Cámaras. Un presupuesto es el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda y, esencialmente de sus instituciones políticas y sociales.

La decisión mayoritaria se inclinó por dar la razón al Presidente de la República, lo que significa el reconocimiento de una facultad importantísima que pone en quiebre el principio de división de poderes y erosiona de manera grave el principio democrático con motivo de la irregular determinación de los efectos, por lo cual expondré prolijamente las razones por las que considero que la resolución de este Alto Tribunal debió haber sido en sentido contrario,

Iniciaré por describir los actos y normas, respecto de los cuales el Poder Ejecutivo solicitó su invalidez:

1. El **Acuerdo de la Mesa Directiva** de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha

y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276, por medio del cual la Cámara de Diputados se negó a reconocer el derecho de veto.

El **Decreto** de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (en lo sucesivo, el Decreto PEF 2005) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

- a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
- b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda
- c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda

3. Las **órdenes** derivadas de los artículos transitorios y anexos del decreto PEF 2005 impugnado.

En los conceptos de invalidez, se expuso en esencia en lo siguiente:

- a) Reconocimiento del derecho de veto del Presidente de la República en el proceso presupuestario.
- b) Interpretación de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, a fin de determinar los límites de las modificaciones.
- c) La invalidez de diversas partidas por violación a diversas leyes ordinarias.

La sentencia concluye que el Presidente de la República tiene facultad para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la interpretación literal, sistemática histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, último párrafo, 71, 72, 74, fracción IV, de la Constitución Política.

No comparto la conclusión de la sentencia, porque lo que esencialmente se planteó en el presente asunto es un problema de división de poderes, de fuentes normativas y de jerarquía de normas, en el que resulta esencial el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos así como su posición y ubicación en el sistema de fuentes de la Constitución Federal y el esclarecimiento de si el Presupuesto de Egresos tiene un procedimiento especial o debe seguir las reglas del procedimiento ordinario, pues sólo a partir de esta precisión se puede ir respondiendo a los diversos problemas que plantea el asunto.

## **I. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

### **1.- El Presupuesto de Egresos es una ley.**

El criterio que considera al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo, así como el que establece que la tesis de que la intervención de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión en la aprobación del Presupuesto no constituye el ejercicio de una verdadera función legislativa, no tienen cabida en nuestro derecho positivo.

En primer lugar, porque del contenido del artículo 72 de la Constitución Federal, así como de su correlación con el artículo 70, se advierte que las Cámaras sí pueden emitir leyes o decretos actuando en ejercicio de sus facultades exclusivas. El primer párrafo del citado precepto indica:

***“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”***

Una vez determinado que la ley no es producto de la concurrencia de ambas Cámaras, sino del papel que la Constitución otorga a ambas o a cada una de ellas en el caso de las facultades exclusivas, tenemos que para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece un procedimiento especial a la aprobación del citado Presupuesto, que se perfeña de la siguiente manera:

- a) El Poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de Despacho.
- b) La Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre.
- c) Cuando el Poder Ejecutivo Federal inicie su encargo hará llegar a la Cámara la Iniciativa del Presupuesto a más tardar el quince de diciembre.

d) Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

De lo anterior, podemos observar que la Constitución Federal prevé un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que sólo tendría que acudir al procedimiento legislativo ordinario regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al primer párrafo del artículo 72 que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas.

Por lo que respecta al inciso J, del artículo 72, de la Constitución Federal, si bien establece algunas excepciones al veto en la cuales involucra resoluciones que son producto del ejercicio de algunas facultades exclusivas de alguna de las Cámaras, ello no implica que por tal situación el procedimiento legislativo del Presupuesto de Egresos deba estar sujeto a lo dispuesto por dicho precepto constitucional.

Además, de los antecedentes históricos del citado artículo 72 de la Constitución vigente, conviene retomar que su antecesor, el artículo 71 de la Constitución de 1857, que también regulaba lo relativo al procedimiento legislativo del Congreso, se refería tan solo a toda resolución que no fuera exclusiva de alguna de las Cámaras. De esta manera, la facultad de vetar se dirigía a los actos del Congreso y no así a los de una sola de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas. Por ello, juristas como Herrera Lasso y Tena Ramírez, consideraban como superfluo al inciso J del actual artículo 72 de la Constitución.

En relación con el argumento que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo, únicamente se pueden hacer con la anuencia del Poder Ejecutivo, considero que dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto. Ello, porque la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos no va en contra de su fuerza de ley sino que, en todo caso, reafirma su naturaleza de ser una ley con características singulares, en tanto se sujeta al principio constitucional de anualidad.

El Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un simple acto administrativo, ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa con características y singularidades que la identifican, en cuya aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, la cual se confirma con la facultad que tiene para realizar modificaciones a la iniciativa el Presupuesto de Egresos.

## **2.- Antecedentes del Presupuesto de Egresos de la Federación**

En las discusiones del presente asunto, se puso en duda la viabilidad de la interpretación histórica, se sostuvo que no era conveniente acudir a la historia porque ésta no ofrecía soluciones. Algún sociólogo sostuvo que "Somos ya muy viejos cuando nacemos", traigo esta frase a colación, porque leer los artículos de la Constitución vigente sin que nos importe su historia, sus antecedentes, qué se pensó sobre estos problemas constitucionales en las exposiciones de motivos, en la antigua doctrina y más habiendo artículos actuales que son similares a los de la Constitución de 1857, sería ir ciegos, como si hubiéramos nacido con la Constitución vigente, cuando varios de sus artículos vienen de lejos de hace muchos años. Se ha olvidado tal vez el título de la Constitución y su decreto promulgatorio que indica:

***"El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:***

***VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:***

***Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:***

***CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.***

Del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es la de una ley. Ello, porque nuestra caracterización histórica de la ley no parte de conceptos de generalidad y abstracción, sino que es entendida como lo que es de interés común dentro de la órbita de la sociedad. Lo anterior, se muestra a continuación:

1) Desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estableció en el artículo 47 que ninguna de las resoluciones del Congreso General tendrían otro carácter distinto a la ley o decreto. Al respecto, el artículo 50, fracción VIII, constitucional, establecía como facultad exclusiva del Congreso General la de legislar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno. Tal situación, nos conduce

a determinar que lo relativo al gasto público se encomendó al órgano legislativo, el cual sólo emitía actos con fuerza de ley o decreto.

2) En las Leyes Constitucionales de 1836 se estableció expresamente un criterio para establecer una diferenciación entre ley y decreto, pues en el artículo 43 regulaba lo siguiente:

***“Toda resolución del congreso general tendrá el carácter de ley ó decreto.***

***El primer nombre corresponde a las que se versaren sobre materia de interés común dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo.***

***El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”***

3) En el proceso de discusión que dio origen a la Constitución Política de la República de 13 de febrero de 1857, según consignó Francisco Zarco en “Historia del Congreso Extraordinario Constituyente”, se desarrolló lo siguiente:

***“El artículo 76 dice: “Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.”***

***El señor MORENO cree conveniente que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, y establece la distinción de que la ley se refiere a un objeto general y el decreto a un objeto particular.***

***El señor GUZMAN dice que la comisión tuvo presentes las observaciones del señor predominante, pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos y creyó que toda resolución legislativa del Congreso General no puede tener más carácter que el de ley.***

***El artículo es aprobado por unanimidad de los 79 diputados presentes.”***

Como producto del proceso deliberativo anterior, el artículo 64 de la Constitución Política de la República, reguló lo siguiente:

***“64. Toda resolución del congreso no tendrá otro carácter que el de la ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.***

Al explicar el artículo anterior, José María Castillo Velasco en sus “Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano”, editado en 1871, expuso:

***“El artículo 64 hace desaparecer la nomenclatura antigua de la legislación que estableció leyes y decretos según el objeto de la ley era general o particular. Siendo la ley obligatoria para todos los mexicanos, no hay razón para crear categorías de leyes, y por esto dice el artículo: (se transcribe).***

***“No carece de importancia la determinación de qué sean los acuerdos económicos. Sin duda alguna que son aquellas resoluciones que no afectan directamente más que el Congreso mismo. El nombre lo demuestra así: económico, es decir, aquello que toca a la economía del Congreso, a su vida interior, y no a la Federación ni al hombre. La diferencia que hace el artículo constitucional es bien clara: leyes o acuerdos económicos. Las leyes tocan a la sociedad en su conjunto o en sus partes, los acuerdos económicos únicamente al Congreso.***

Lo anterior, es de suma importancia, debido a que se estableció que los actos emitidos por el Congreso que no fueran acuerdos económicos, serían leyes obligatorias para todos los mexicanos.

4) El 13 de noviembre de 1874, la Constitución sufre una de sus reformas más importantes en el siglo antepasado: la reinstalación del Senado de la República. A raíz de dicha modificación se transforman las competencias del Congreso y el estudio del proceso deliberativo de esta reforma resulta de elemental importancia.

En el Diario de los Debates correspondiente a la sesión del Congreso de fecha 22 de diciembre de 1869, se hace constar la iniciativa presentada por el Gobierno al Congreso el 13 de diciembre de 1867 sobre puntos de reformas y adiciones a la Constitución de la República. Asimismo, consta el dictamen de la comisión de puntos constitucionales sobre esta iniciativa, el cual en el punto VI, donde se exponen reformas y adiciones respecto del artículo 64, se dice:

***“He aquí la única razón que aparece en la historia del Congreso constituyente, para haber abandonado una distinción fundada en los principios de la ciencia de derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez (Papiulano), define la ley en estos términos: “la ley es un precepto común, una resolución de los***

*varones prudentes, el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente o por ignorancia, la garantía común de la República.” Y el orador griego Demóstenes, dijo: “todos los que residen en una república deben arreglar su vida conforme a la prescripción de la ley.” ¿Qué tienen que ser en efecto, los vecinos de los Estados con una resolución legislativa que afecte a los habitantes del Distrito federal ó a los del territorio de la Baja California? La comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre leyes, decreto y acuerdo económico y así lo propone al Congreso.”*

Después de ser aprobado en lo general del proyecto de reformas constitucionales en la sesión correspondiente al día 26 de abril de 1870, se siguió la discusión en lo particular. Así, en sesión de 10 de octubre de 1872 se continuó el estudio del artículo 64 en lo particular, constando en el diario de debates correspondiente lo siguiente:

*“El C. Lobato, Secretario.- Continúa a la discusión el artículo 64 del proyecto de reformas constitucionales que dice:*

*“Art. 64. Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o de decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común dentro de la órbita del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos, o personas.(...)”*

*(...) El C. Presidente.- Tiene la palabra en contra el C. Fernández (José)*

*El C. Fernández (José).- Creo, señor, que las bases de que a partir de la comisión para definir qué debe entenderse por leyes y qué por decreto, son en extremo vagas, y por lo mismo de muy difícil aplicación en la práctica. Por ejemplo, en el párrafo primero del artículo que impugno se dice que serán las leyes las resoluciones del congreso que tengan un carácter de interés general, y decretos aquellos para determinado tiempo, lugar, corporación, etc. En este concepto, y conforme al primer párrafo, el Presupuesto General de Egresos de la Federación, como de interés común, sería una ley, pero conforme al párrafo segundo y como disposición dictada para un solo año, es decir, para determinados tiempos, serían decreto.*

*Sería, en consecuencia, muy conveniente que la comisión adoptará otras bases para establecer la diferencia entre ley y decreto, ya que ha querido establecerla, aunque la tramitación de leyes y decretos es una misma; pues como el caso que he citado, pueden presentarse otros muchos que hagan inaplicables en la práctica los principios sentados en el artículo que se discute.*

*Es innegable que el Congreso no puede dictar resolución alguna, si no es en uso de las facultades que le confiere la Constitución ya en su artículo 72 o en cualesquiera otros; pues bien, la comisión puede sentar estas bases: serán materia de ley las resoluciones que el Congreso expida en uso de las facultades que le confieren tal y tal fracción del art. 72 o algún otro, y materia de decreto los que se dicte en uso de tal y tal otro.*

*Para explicarme, pondré varios ejemplos. Según la fracción I, VII, XII, XX del art. 72 de la Constitución, el Congreso, tiene respectivamente la facultad de admitir nuevos Estados o territorios de la Federación; de aprobar el presupuesto de gastos de la Unión; de ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, etc. y de dar su consentimiento, a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados o territorios. Es claro que las resoluciones que el Congreso expida en uso de las dos primeras facultades, deben ser materia de ley, y que las que dicte usando de las dos últimas, pueden serlo hasta de un acuerdo, puesto que a una misma Diputación Permanente que no legisla ni puede legislar, sí puede ratificar aquellos nombramientos y dar permisos para que el Ejecutivo disponga de la guardia nacional.*

*Emito la idea en general: la comisión podrá estudiar el punto y desarrollar el pensamiento, en el caso de que encuentren justas mis observaciones.*

*El C. Alcalde.- La manifestación hecha por el señor Fernández le ha aparecido a la comisión de tal peso y que vendría a evitar cualquier interpretación, que no tiene inconveniente en aceptarla desde luego. En el párrafo tercero del proyecto de reformas constitucionales que habla de las facultades del Congreso, están mencionadas las variedades de leyes, hay leyes generales para todos los casos y*

**decretos para determinados. Hay por ejemplo, una cosa para determinado tiempo como es el Presupuesto que tanto afecta a la Nación y no se podría dar por medio de un decreto. En consecuencia, de las 30 fracciones que contiene el art. 72 están anotados al margen las que tienen el carácter de ley y las que lo tienen de decreto, y éstas serán las que según la indicación del C. Fernández quedarán incrustadas en el artículo para que se venga ver cuál es materia de ley y cuál de decreto. En consecuencia, la comisión aceptar la indicación del C. Fernández.”**

Al final de dicho proceso legislativo, mediante decreto publicado el 13 de noviembre de 1874, se publicó la reforma respectiva, que en su artículo 64 dispuso:

***“Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley de o decreto (sic)... ambas”***

De lo anterior, es claro que el Presupuesto de Egresos se consideró y reconoció como una ley, lo que fue enunciado tanto por el Diputado Fernández y por el diputado Alcalde, quien incluso hablaba en nombre de la Comisión.

5) Al respecto, en los Debates del Constituyente de 1916-1917, se asentó que el artículo 70 del proyecto era igual al 64 de la Constitución de 1857 y al no presentar dificultad su observancia se propuso y se aprobó en los mismos términos y, hasta la fecha, no ha sido reformado.

En conclusión, debemos tomar en cuenta lo vertido en los antecedentes legislativos, toda vez que ello nos revela la forma en cómo se conceptúan la ley y los decretos, los cuales jamás tuvieron una connotación de “acto administrativo”, toda vez que eran actos emitidos por el Congreso o las Cámaras en ejercicio de sus facultades legislativas, que resultaban plenamente obligatorios. Así la “generalidad” de la ley se concibe como algo que atañe al interés común dentro de la órbita del Poder Legislativo, mientras que el decreto correspondía a actos relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

En efecto, aun a pesar de la eliminación de la definición concreta de ley y decreto, algo queda claro del proceso deliberativo de la reforma constitucional de 1874: El Presupuesto de Egresos es una ley y no un decreto, por ser una cuestión que atañe a la generalidad, además, es una ley que expide la Cámara de Diputados en atención a que conforme a los antecedentes que nutrieron la reforma, se atribuyó a la Cámara de Diputados, según lo expuesto por la Comisión de Puntos Constitucionales, plasmado en el Diario de los Debates correspondiente a la Sesión del día 7 de octubre de 1874: “el arreglo de ciertos negocios en que se afecta inmediata y directamente el interés del individuo, como individuo, que es lo que constituye el elemento popular.”

Además, como se mencionó, el hecho de que sea la Cámara de Diputados la encargada de aprobar el Presupuesto, obedece a que éste se considera un acto normativo que tiene que ver directamente en el interés del individuo, esto es, que se rige por principios de democracia y representación popular.

6) El 30 de julio de 2004, la Constitución Federal fue reformada en su artículo 74, fracción IV. Esta reforma es importante para efectos del presente estudio, toda vez que a través de ella, el Poder Ejecutivo Federal en su exposición de motivos reconoce la naturaleza especial y singular de la ley del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, establece en forma clara que el Presupuesto de Egresos de la Federación no es susceptible de veto, toda vez que ello implicaría obstaculizar el ejercicio del gasto público. Como resultado de lo anterior, se reformó al artículo constitucional en comento, al cual se le adicionó que la Cámara de Diputados además de contar con las facultades para aprobar, examinar y discutir al Presupuesto de Egresos de la Federación, también podía modificar su contenido. Al respecto, es indudable que dicha reforma resulta la importancia que tiene la participación de la Cámara de Diputados en lo que atañe a las decisiones del gasto público.

En este sentido, conviene citar algunas de las ideas más relevantes del proceso legislativo de dicha reforma constitucional:

***“Es decir, en nuestro sistema jurídico el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del Gobierno Federal, porque además, conforme a nuestra misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.***

***En su artículo 51, la Constitución de 1857 suprimió el Senado y depositó el Poder Legislativo Federal en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión. Al restablecerse el bicameralismo mediante reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.***

(...)

**Existe consenso absoluto, que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo, fundada lo mismo en disposiciones legales, que en prácticas metaconstitucionales, en los hechos ha impedido el ejercicio democrático de la función pública y distorsionado la práctica republicana del equilibrio entre los poderes; constituyéndose en un serio obstáculo para la transición democrática.**

**Es por ello que la presente Iniciativa pretende adicionar el inciso j) del artículo 72 constitucional, para incluir, por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto, por disposición constitucional expresa, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales. En cuanto que si actualmente existe criterio casi unánime en nuestros tratadistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto por tratarse de actos del Poder Revisor de la Constitución, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos; y que respecto al Presupuesto de Egresos tampoco procede el veto, por tratarse de un acto emitido por la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas, esto en aplicación de la regla general que se desprende del mismo artículo 72, que sólo hace pertinente el veto respecto de actos del Congreso de la Unión en el desahogo de sus facultades legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.**

Los argumentos expuestos, tienen especial relevancia para efectos del presente estudio, toda vez que la facultad que le fue reconocida expresamente a la Cámara de Diputados para modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento en la necesidad de fortalecer a dicho órgano legislativo frente al Poder Ejecutivo Federal.

Lo importante de las ideas que sustentaron a la reforma constitucional de 2004, es que señalan la importancia que tiene la participación de la Cámara de Diputados en lo relativo a la distribución del gasto público. Por ello, resulta contradictorio que aún cuando la reforma en comento tuvo por objeto ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de presupuesto, en el presente asunto se haya dado la razón al Poder Ejecutivo para restringir y limitar las facultades concedidas a la Cámara de Diputados en lo relativo a la modificación del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **3.- El Presupuesto de Egresos y el reconocimiento de su naturaleza de ley por diversos artículos de la Constitución Federal.**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos diversos artículos que reconocen al Presupuesto su carácter de ley. Tal situación se muestra a continuación:

1) Los artículos 13 y 75 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

**“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.**

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

Los preceptos anteriores, establecen un principio de reserva de ley respecto de los emolumentos o retribuciones que sean compensación de servicios públicos las cuales deberán de estar fijadas por ley. Esta reserva de ley fijada por el artículo 13 no tendría razón de ser si el Presupuesto de Egresos no tuviera tal naturaleza. Asimismo, el segundo precepto señala que sólo en el caso de que el Presupuesto no hubiere establecido la remuneración de un empleo, entonces, se atenderá al contenido del Presupuesto anterior o en la ley que se estableció el empleo. Por lo anterior tenemos que conjuntando el contenido de este precepto con el de artículo 13, que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo primero se deberá atender al contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal anterior como ley especial y, sólo en caso de que o se tenga tal dato, se estará a lo dispuesto en otros ordenamientos legales.

3) En el artículo 126 de la Constitución Federal se establece lo siguiente:

**“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”**

Este precepto tiene como antecedente el artículo 118 del Proyecto de la Constitución de 1857, en el que se estableció que no podría hacerse ningún pago por el tesoro federal si no estaba establecido por la ley. Lo anterior fue discutido en 1856 y, Guillermo Prieto sostuvo que por "ley" debía entenderse que se trataba del Presupuesto. Luego de la discusión, el 12 de noviembre de ese mismo año, se decidió redactar el artículo en los siguientes términos: "Ningún pago podrá hacerse por el tesoro federal si no está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior".

De lo anterior, tenemos que el artículo 126 de la Constitución Federal, en ningún momento considera al Presupuesto como un acto administrativo, toda vez que lo ubica en un plano jerárquico de igualdad con la ley, al respecto es menester recordar que dicho precepto proviene de la Constitución de 1857, en donde sólo existía la Cámara de Diputados y en donde todos los actos del Congreso tenían la naturaleza de ley, sin que exista algún elemento histórico que permita concluir que la reforma de 1874 tuvo como objeto disminuir el rango jerárquico al Presupuesto de Egresos, sometiéndolo a la ley.

#### **4.- El Presupuesto de Egresos de la Federación como ley que regula el compromiso del gasto público.**

El gasto público es una relación jurídica que surge cuando la Administración obliga o compromete al Presupuesto para el pago de diversas obras o servicios públicos. Con la ordenación de los gastos públicos, el Presupuesto de Egresos tiene la naturaleza una ley respecto de los créditos presupuestarios, en tanto que tiene el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal. En este sentido, el carácter cuantitativo significa que no se puede gastar por encima del crédito presupuestario, toda vez que ello daría como resultado el incumplimiento de la obligación generada de la relación jurídica. Asimismo, el carácter cualitativo significa que los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas y, por lo que respecta al carácter temporal, éste implica que los créditos han de emplearse dentro del ejercicio, quedando anulados los remanentes al cierre del mismo.

Así, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que se ha formado gracias a la composición y naturaleza democrática de nuestra actual República, por lo cual su aprobación se encomienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que se considera la representante más directa de la soberanía popular. De esta forma, la relación del Presupuesto con el gasto público, tiene las siguientes características:

1) La facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de formular la iniciativa del Presupuesto de Egresos la cual vincula la Cámara de Diputados a discutir precisamente la iniciativa del Ejecutivo y prohíbe a que se formule una iniciativa alterna y que ésta sea motivo de discusión.

2) El predominio de la representación popular en la conformación de la Cámara de Diputados, por lo cual en nuestro diseño constitucional se le otorga a ésta la facultad exclusiva de examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, a través de un proceso legislativo caracterizado por la pluralidad en su conformación y en su naturaleza democrática que entre otros puntos se sustenta en el principio de "*no taxation without representation*", fundamento de los derechos de representación popular.

Cabe señalar que estas ideas son congruentes con los principios de soberanía popular y división de poderes, consagrados en los artículos 39 y 49 de la Constitución Federal, los cuales en esencia rechazan frontalmente la idea de la concepción del Presupuesto de Egresos como mero acto administrativo.

3) El gasto público contenido en el Presupuesto debe ser el resultado de una relación de colaboración en materia presupuestaria entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, en la cual cada uno de ellos tiene facultades exclusivas.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye el instrumento en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan el funcionamiento del Estado en su conjunto.

Además, se trata de una expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, que competen a la Administración en materia financiera, lo cual escapa de los efectos y alcances que pudiera tener un acto administrativo. Por ello, el Presupuesto es una norma jurídica que contiene la previsión contable, que constituye la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del Estado.

#### **5.- El Presupuesto de Egresos como una ley con características singulares.**

La singularidad del Presupuesto de Egresos de la Federación como ley, se concreta en el supuesto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, por virtud del cual debe realizarse la aprobación anual del gasto público. Por ello, debatir si se trata de una ley formal o material, es un aspecto que en la actualidad ha perdido prioridad y relevancia en la doctrina internacional, pues lo importante de esta ley es delimitar su función, contenido normativo, así como la obligación de cumplir con el mandato constitucional que implica la aprobación del gasto público anual.

Existen diversos elementos que determinan la naturaleza del Presupuesto de Egresos como una ley con características singulares. Lo anterior, porque:

1) La Constitución ha reservado facultades expresas a la Cámara de Diputados para que ésta realice un procedimiento legislativo específico para su aprobación.

2) El Presupuesto tiene un periodo de vigencia anual que exige que el tiempo para llevar a cabo el envío de la iniciativa, su proceso y aprobación, sea más estricto y distinto al de otras leyes.

3) Una vez aprobado el Presupuesto, el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a ejecutar el plan financiero correspondiente a ese periodo anual.

Conforme a lo expuesto, el Presupuesto de Egresos debe concebirse como una ley con características singulares, que es creada mediante un proceso legislativo cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo Federal y su aprobación a la Cámara de Diputados en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas por la Constitución Federal.

#### **6.- Ubicación y jerarquía del Presupuesto de Egresos dentro del sistema de fuentes.**

Por fuentes del derecho se puede entender aquello de lo que el derecho procede, el origen de las normas jurídicas. La principal característica de las fuentes, es que son actos normativos a los que el ordenamiento jurídico les atribuye la facultad de producir una norma jurídica.

En este sentido, no debemos entender por fuentes sólo aquellos actos normativos que producen normas generales, sino, como los que pueden contener también normas individuales. Así, cuando describimos qué es una ley, se está definiendo y reconociendo un acto normativo al que el ordenamiento jurídico le reconoce la fuerza de ley y una posición jerárquica que no es igual a la de otros actos normativos que no poseen estas características.

En el sistema de fuentes no interesa tanto quién es la autoridad emisora de la norma general ni dicha situación es determinante para la jerarquía, lo que interesa es el procedimiento de su creación y cuál es el valor que la Constitución otorga a la norma en cuestión.

En este tenor, las fuentes no se diferencian por contener normas generales o normas individuales, sino por cuál prevalecerá en caso de conflicto de conformidad con las reglas de jerarquía. En este punto, tenemos que a las normas se les asignan diferentes rangos, con independencia de su contenido. Así, toda norma que se dicte con forma ley, que se aprueba y promulga como ley, es superior a todas las que se adopten como reglamento.

De esta forma, algunas normas desaparecen o pierden su validez cuando contradicen a otras que ocupan una posición superior. Una norma es superior cuando puede provocar que otra pierda validez o sea derogada, así, dos normas tendrán el mismo rango cuando puedan derogarse entre sí.

A la luz de lo expuesto, tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye un simple acto administrativo, o un decreto, sino que se trata de una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo especial previsto por la Constitución Federal. Por ello, no podemos considerar que dicha norma es inferior a las demás normas con fuerza de ley dentro del sistema de fuentes, pues la Cámara de diputados está actuando en ejercicio directo de las facultades exclusivas que le otorga la Constitución Federal, lo que de ninguna manera puede ir en detrimento de la jerarquía normativa del Presupuesto de Egresos.

En efecto, las facultades exclusivas responden a los principios democrático o federal, por lo cual de ninguna manera puede sostenerse válidamente que el papel exclusivo que dichas Cámaras desarrollan respecto de ciertas leyes y decretos en atención a dichos principios puede tener como consecuencia una devaluación de la jerarquía del producto normativo en el sistema de fuentes, pues es claro que al excluir la Constitución la participación de la otra Cámara, no lo hizo por tratarse de asuntos de mínima importancia o con la finalidad de devaluar jerárquicamente a las normas producto de facultades exclusivas, sino con la intención esencial de, sin afectar su jerarquía, dar prevalencia a los primeros que nutren la esencia de cada Cámara, en atención a lo especial de cada facultad exclusiva y su trascendencia para la vida del pueblo o del Estado Federal.

Así, por ejemplo, en términos del artículo 70 de la Constitución Federal, la norma que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso tiene naturaleza de ley, aún cuando no intervenga el Ejecutivo para su creación, lo que de ninguna manera influye en su jerarquía, fuerza y valor de ley.

De igual manera, en el caso del ejercicio de otra facultad exclusiva, en la aprobación de tratados internacionales no interviene el Congreso de la Unión, sino sólo la Cámara de Senadores lo que no influye en su jerarquía, la cual incluso en términos de lo sostenido por este Alto Tribunal es superior a la de las leyes.

De esta forma, para establecer cuál es la posición jerárquica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que atender a que dicha ley se emite con base en un procedimiento legislativo especial; a que el producto normativo de dicho procedimiento crea obligaciones para los Poderes Públicos y, además, a que dicha ley se encuentra vinculada al principio de especialidad, el cual le otorga un carácter temático limitado sólo para efecto de la autorización y regulación de los gastos públicos anuales. Esta situación, coloca a la ley de Presupuesto de Egresos de la Federación en un plano de validez y eficacia igual a las demás normas generales con valor de ley.

Un ejemplo de lo anterior, se presenta respecto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, toda vez que misma tiene por objeto normar y regular de manera general, la forma en que el Ejecutivo Federal -a través de la Secretaría de Hacienda- ejerce las funciones encomendadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Contabilidad y el Gasto Público, actividad que de ninguna forma es equiparable a la función exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, de manera ejemplificativa, mientras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, fija reglas para ordenar la actividad del Poder Ejecutivo Federal respecto de la formación de la iniciativa y ejecución del Presupuesto, el Presupuesto de Egresos de la Federación, determina la forma en la que será orientado y distribuido el gasto público de un ejercicio fiscal anual. En consecuencia, en caso de conflicto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se deberá estar en lo relativo, a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que éste último se rige por el principio de temporalidad y especialidad (ley especial prevalece frente a la general), lo cual dentro del sistema de fuentes ubica al Presupuesto de Egresos en un plano de la misma jerarquía, pero en los temas específicos del gasto público debe prevalecer aquel respecto de las otras leyes, por un principio de especialidad.

En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es una ley en tanto deriva directamente de la Constitución Federal, la cual en orden a un principio democrático encomienda su aprobación de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

#### **7.- Estructura del Presupuesto de Egresos**

El contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos. Dicho contenido adquiere fuerza de ley a través de su aprobación, y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración sea preciso acudir a otros preceptos, pues dicha característica no es ajena a otras normas jurídicas.

En este sentido, los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico y su articulado son los mandatos concretos dirigidos a la Administración. No obstante, si bien es cierto que la estructura del Presupuesto de Egresos se realiza por el Ejecutivo Federal a través de la iniciativa, también lo es que la misma es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados porque las disposiciones que en un momento dado se encuentran contenidas en la iniciativa del Presupuesto de Egresos, al ser examinadas, discutidas y, en su caso, modificadas libremente en el proceso legislativo, especialmente previsto en la Constitución Federal, adquieren un rango de ley.

De los puntos desarrollados, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

1.- La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se rige por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece un procedimiento especial para la aprobación del citado Presupuesto, que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por tanto, considero que en cuanto a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, sólo será necesario tomar de éste último, el primer párrafo que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá en ambas, relativo a su inciso F, el cual señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, lo que es un principio esencial a las normas y, por último, lo relativo a la publicación.

Asimismo, considerar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal, desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto, pues la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, no limita su fuerza de ley, sino que reafirma su naturaleza de ser una ley singular.

2.- Del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se llegó a establecer la

diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación interés general.

3.- La Constitución Federal, reconoce al Presupuesto como una ley, toda vez que en sus artículos 13, 75 y 126, establecen un principio de reserva de ley en materia presupuestaria con el que queda claro que es el Presupuesto de Egresos de la Federación el que determina lo relativo al gasto público.

4.- El Presupuesto de Egresos es una ley que regula el compromiso del gasto público, lo cual genera una relación jurídica que obliga y compromete a la Administración para el pago de diversas obras o servicios públicos, pues sólo con la autorización presupuestaria se pueden realizar los pagos, lo que es independiente y distinto a la existencia de obligaciones que son antecedente, las que pueden tener su origen en las leyes o en los actos privados como contratos y convenios. De igual forma, mientras que la Ley de Ingresos en su articulado especial o mínimo indisponible contiene una mera previsión de los ingresos, la Ley de Presupuesto respecto de los gastos, retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

Esto encuentra su fundamento en la composición del régimen republicano, el cual encomienda a los representantes populares la aprobación del gasto público, lo que escapa de los efectos y alcances que puede tener un acto administrativo.

5.- El Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación.

6.- El Presupuesto de Egresos es una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo especial previsto por la Constitución Federal, en atención al principio democrático por lo que no podemos considerar que dicha ley es inferior a las demás normas generales con rango de ley. En este sentido, para establecer cuál es la posición jerárquica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que atender a su procedimiento democrático de creación y a la vinculación que produce respecto de los Poderes Públicos, aún cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

7.- La estructura del Presupuesto de Egresos se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos. Así tanto los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico como su articulado son mandatos concretos dirigidos a la Administración, que no deben considerarse como elementos aislados. Asimismo, la estructura del Presupuesto de Egresos previo procedimiento legislativo, es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados, lo cual le confirma su naturaleza de ley, toda vez que ello sería imposible si sólo se tratara de un acto administrativo, pues con ello se evidencia que las facultades de la Cámara respecto del Presupuesto de Egresos son plena y francamente de legislación.

De lo anterior, es claro que un simple acto administrativo no podría contener todas las características y principios antes mencionados. Por tanto, no comparto el sentido, ni consideraciones expuestas en sesión tendentes a estimar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto subordinado jerárquicamente a las leyes, cuando el mismo concreta la actividad financiera más importante del Estado por lo que, a la luz de lo expuesto, acometeré el estudio de los siguientes temas.

## **II. IMPROCEDENCIA DEL VETO EN CONTRA DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS**

Una vez determinada la naturaleza del Presupuesto de Egresos como ley plena, toca el turno al análisis de la procedencia del veto del Presupuesto de Egresos.

El veto federal es la denominación con la que se conoce la figura prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, consistente en la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión. Cuando el Presidente de la República ejerce su facultad de veto, los efectos que se producen son los de suspender el acto legislativo, esto es, se paraliza de manera temporal su vigencia y, por otra parte, obliga al cuerpo legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación.

Al respecto, el estudio realizado en la sentencia sostiene que el Presidente de la República puede ejercer su facultad de veto respecto de cualquier decreto o ley, incluyendo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, lo sustenta en la interpretación literal, sistemática histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política.

Considero que en el presente asunto no es procedente reconocer la facultad de veto al Presidente de la República, respecto Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de las siguientes consideraciones:

### **1.- Antecedentes legislativos de la figura del veto**

En nuestra historia constitucional podemos advertir que la figura del veto ha tenido las siguientes características:

**a) Constitución de 1824:** Es la primera Norma Fundamental del México independiente y sus bases establecieron un gobierno republicano, representativo y federal. De los preceptos que regulaban lo relativo al veto, se desprende que cuando los proyectos de ley o decretos eran aprobados por los miembros **presentes** de una y otra cámara, éstos se pasaban al Presidente, quien podía ejercer sus facultades de veto. Asimismo, el veto podía ser superado cuando se discutiera nuevamente por **las dos cámaras y fuera aprobado por las dos terceras partes de partes de sus individuos presentes**. Posteriormente, en caso de que en la nueva discusión no llegare a cubrirse la votación requerida, el proyecto de ley o decreto no podía ser propuesto sino hasta el siguiente año.

Bajo este tenor, observamos que la Constitución de 1824 instituyó la figura del veto, tomando en cuenta la existencia de las dos cámaras y sobre todo estableció que éste sólo podría ser superado cuando el proyecto a discusión fuera nuevamente aprobado por las dos terceras partes de sus individuos presentes.

Lo anterior, es relevante toda vez se trata de la primera Constitución para el México independiente, y en ella se estableció como regla para el procedimiento legislativo la expresión “dos terceras partes -o dos tercios- de sus individuos presentes”. De esta forma, cualquier modificación a la regla de votación (en lo cual no se encontraba el veto) sería considerada como excepción.

Al respecto, como bien señaló el jurista Manuel Herrera y Lasso<sup>1</sup>, los Constituyentes de 1824, “... **no tuvieron duda respecto a lo estatuido por aquella Constitución en materia de veto y convirtieron los dos tercios del Senado y de la Cámara de representantes en las dos terceras partes de sus individuos presentes.**”

**b) Leyes Constitucionales de 1836:** Esta Constitución de corte centralista, estableció en su artículo 37 de su Tercera Ley, la figura del veto. Al respecto, en el citado artículo se determinó que el veto, sólo podría ser superado cuando la ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República, fuera nuevamente aprobada por las dos terceras partes de una y otra de las Cámaras. Además, en congruencia con el artículo 38 constitucional para superar este veto era la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

**c) Constitución de 1857:** En esta Constitución el sistema bicameral, se convierte en unicameral. Por lo que respecta al veto, el artículo 70 (ver anexo) estableció que en el procedimiento para la formación de las leyes, el Poder Ejecutivo tendría copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio; si éste era favorable, el asunto se votaba sin más trámite y, en caso contrario, debía pasar el expediente a la comisión para que examinara el negocio en presencia de las observaciones del gobierno; el dictamen era sometido a nueva discusión y al concluir, se procedía a votación, la cual podía ser decidida por mayoría absoluta.

Conviene mencionar que a diferencia de lo establecido en las Constituciones anteriores, la de 1857 establecía que en los casos de urgencia se podían dispensar los trámites relativos a las observaciones del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, en esta Constitución la intervención del Presidente en el Proceso Legislativo, no se considera como veto, sino únicamente como una opinión que si bien formaba parte del proceso legislativo, no era indispensable, toda vez que en los casos de urgencia podía omitirse.

En relación con la aprobación de las leyes, se advierte que en la Constitución de 1857, al igual que en las anteriores también se estableció que la votación necesaria sería la de los miembros presentes.

**d) Reforma de 1874, a la Constitución de 1857:** Durante la última etapa juarista, Sebastián Lerdo de Tejada propuso diversas reformas a la Constitución de 1857, de entre las cuales destaca la reintroducción del bicameralismo y fortalecimiento del veto presidencial a las resoluciones del Congreso.

Lo anterior, se realizó con el objeto de tratar de dar mayor independencia al Poder Ejecutivo frente al Congreso. De esta forma, en el texto reformado de 1874, nuevamente se implantó un veto, que el Presidente podía interponer contra leyes o decretos aprobados por el Congreso.

Resulta oportuno mencionar que en el artículo 71, de la Constitución reformada, se reintrodujo la figura del veto, la cual tenía una importante relación con el procedimiento legislativo realizado conjuntamente por las dos Cámaras. Así, en el punto C de lo que era su artículo 71, (artículo 72 en la Constitución vigente) se establecía un procedimiento que necesariamente involucra la participación de las dos Cámaras, inclusive para realizar el cálculo de los votos, se considera como requisito para superar el veto que se cuente con la mayoría absoluta de los votos en ambas Cámaras. Al respecto, es conveniente mencionar que se trata del voto de los miembros presentes de las Cámaras, lo que se confirma con los incisos el propio precepto.

---

<sup>1</sup> HERRERA y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. Segunda Serie., Ed. Polis, México. 1940. p.126.

**e) Constitución de 1917:** En cuanto a los procedimientos para la creación de leyes o decretos, se advierte que el artículo 72, determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes y decretos.

Por lo que respecta al veto, debe aclararse que al igual que en las demás Constituciones que conforman nuestra historia como país independiente, dicha figura sólo se refiere a aquellos actos que son realizados de acuerdo con el contenido integral del artículo 72, constitucional, esto es, aquellos en los que intervienen ambas Cámaras.

De lo anterior, podemos observar que si bien se conservó la figura del veto presidencial, ésta se sujetó a la discusión de ambas cámaras, las cuáles para superarlo tendrían que contar con dos tercios de los votos presentes de cada Cámara.

Asimismo, por lo que respecta a la facultad concedida a la Cámara de Diputados, es el propio Constituyente el que en este tema determina que la manera en la que se evitará que dicho órgano legislativo no se exceda en sus facultades de aprobar el presupuesto, es el contenido del artículo 75 de la Constitución, incluso, se menciona que se hace para evitar atar de pies y manos al Poder Ejecutivo.

En efecto, la Comisión que estudió los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93, en el Dictamen puesto a discusión el día 13 de enero de 1917, dejó sentado lo siguiente respecto del control de la facultad de aprobación del Presupuesto de Egresos:

***“En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos, contenida en los artículos 65 y 73 del proyecto de reformas, también hay alguna diferencia, que pasamos a explicar: La revisión de la cuenta pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73. Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de la constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falta este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un Presupuesto de Egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de estado.”***

Así, el mecanismo de control que estableció el constituyente, para evitar que el órgano legislativo hiciera un mal uso de la facultad presupuestaria, fue el establecimiento de una “válvula de seguridad” en el artículo 75. Con lo anterior se puede observar que el Congreso Constituyente consideró ésta como la forma de protección al Poder Ejecutivo Federal y, no la facultad de vetar al Presupuesto, la que no está prevista constitucionalmente.

**f) Reforma del 30 de julio de 2004, en la Constitución vigente:** De especial interés es la reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior, porque en ella se reconoció expresamente a la Cámara de Diputados una facultad para efectuar modificaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe señalar que en esta reforma se pretendió aclarar que la Cámara de Diputados cuenta con facultades para modificar al Presupuesto de Egresos y dar mayor intervención a éste en la discusión y modificación del Presupuesto de Egresos al otorgarle mayor tiempo para su discusión.

## **2.- Características generales del veto**

Como ya dijimos, el veto es una figura que tiene por objeto producir que el Presidente suspenda la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial, además obliga al legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación. Se trata de un acto que constituye una parte del proceso legislativo ordinario y, concluye cuando el Presidente de la República promulga o publica un proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión.

La autoridad facultada para ejercer el veto en el ámbito federal es el Presidente de la República, ello porque se trata de una facultad exclusiva. En este sentido, al ser una facultad exclusiva del Presidente de la República, la misma es indelegable, esto es, nadie puede hacerlo en representación del Presidente.

### **3.- El veto es aplicable únicamente respecto de las resoluciones del Congreso de la Unión.**

El veto es una parte del procedimiento legislativo general para las leyes y decretos emitidos por ambas cámaras, pero tal situación no deberá hacerse extensiva para todos los procedimientos legislativos contenidos en la Constitución Federal. Así observamos, que el artículo 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al veto establece los siguientes puntos:

a) Aprobado un proyecto por las Cámaras, se remitirá al Poder Ejecutivo, quien de no tener observaciones lo publicará.

b) En caso de que las hubiere, el Presidente de la República goza del plazo de 10 días para hacer observaciones.

c) En caso de que el Presidente no formule observaciones y pasen los diez días útiles, el proyecto se reputará como aprobado por el Ejecutivo y, por tanto, se deberá publicar. La única excepción es la relativa a que cuando estuviere transcurriendo el plazo el Congreso suspendiera sus sesiones, en cuyo caso la devolución o formulación de observaciones será hasta el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

d) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Presidente, se devolverá con sus respectivas observaciones. Luego será nuevamente discutido por la Cámara de origen y en caso de ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora y, si fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación.

e) El Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan sus funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios por delitos oficiales.

Conforme a lo expuesto, podemos observar que el veto, supone la necesidad de contar con ambas Cámaras, por lo que es inexacto considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras, pues ello implicaría desvirtuar su naturaleza que conlleva un proceso dialéctico entre aquellas. Aunado a lo anterior, en el presente caso se trata de una ley con características singulares que se rige principalmente por el principio de temporalidad. Por tanto, considerar que la misma es susceptible de ser suspendida por los efectos del veto, simplemente sería poner en riesgo el sano y eficaz ejercicio del gasto público de nuestro país.

### **4.- Votación requerida para la superación del veto.**

En lo relativo a la superación del veto, el artículo 72 de la Constitución Federal establece que se requerirán las dos terceras partes del número total de votos de cada una de las Cámaras. Al respecto, debemos entender que si el precepto menciona la palabra votos es porque se trata de votantes y no simplemente de miembros del Congreso, ello porque los ausentes no pueden emitir su voto. En este sentido, recordemos que la ausencia de un legislador no puede considerarse como un voto negativo, esto es, no puede contar ni a favor ni en contra, ni siquiera como una abstención.

Por otra parte, atendiendo un argumento de mayoría de razón, resulta importante mencionar que en el contenido del artículo 135 constitucional, el cual se refiere a las reformas a la Constitución se establece que serán dos terceras partes del total de los miembros presentes. Por tanto, si tratándose de reformas a la Constitución, la norma de jerarquía superior en nuestro sistema jurídico, se establece que sólo serán necesarios los miembros presentes, no es dable considerar que en lo referente al veto de una ley o decreto, sea necesario hacer cómputo a partir del total de los miembros del Congreso de la Unión.

Bajo este tenor, no es preciso considerar que el veto sólo puede ser superado por las dos terceras partes del total de los miembros del órgano legislativo, toda vez que la regla general regulada por la Constitución Federal es la de los miembros presentes, pues cuando requiere la Constitución requiera la totalidad de los miembros del Congreso, ello lo establece en forma expresa.

Así, por ejemplo, el artículo 84 de la Constitución, establece en forma expresa que en caso de falta absoluta del Presidente, deben concurrir cuando menos las dos terceras partes del número total los miembros del Congreso para el nombramiento de un presidente interino.

### **5.- El veto en relación con el ejercicio de facultades exclusivas.**

Resulta importante mencionar que de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Federal, el veto sólo se puede hacer valer en la última parte del proceso legislativo confiado a los poderes legislativos. Así, éste procede cuando la etapa del proceso legislativo ha concluido con una aprobación del decreto o ley por

ambas Cámaras. Por ello, en caso de que el Poder Ejecutivo decida no ejercer su facultad de veto, la ley o decreto puede ser promulgada inmediatamente.

En este punto, conviene mencionar que por lo que respecta al inciso j) del artículo 72, de la Constitución Federal, el cual señala como excepciones a la facultad de veto aquellos actos emitidos por el Congreso o por alguna de las Cámaras que se refieran a acusar a los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y de la comisión permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias, como ya antes se mencionó, ello no implica que sólo en esos casos el veto sea improcedente, pues debe atenderse a la naturaleza de las facultades exclusivas, ya que de su estudio pormenorizado se desprende que el veto es lógicamente improcedente contra las mismas.

En esta tesitura, sería constitucionalmente inaceptable que el Presidente de la República pudiera vetar el Decreto de aprobación o reprobación de la Cuenta Pública o bien el bando solemne que de a conocer a toda la República la declaración de Presidente electo realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien la aprobación de tratados internacionales, o la ratificación de nombramientos o los decretos que resuelvan las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado.

Es importante mencionar que a diferencia de las leyes y decretos que se rigen por el procedimiento legislativo ordinario, en el caso de los actos que emiten las cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, cuando el proceso legislativo concluye lo hace en su totalidad, por lo que en estos casos el Presidente sólo debe limitarse a publicar el acto. Esta situación es distinta a lo que sucede en aquellos actos en los que las resoluciones derivan del Congreso de la Unión, ello, porque en éstos casos el proceso legislativo no concluye en su totalidad en cada una de las Cámaras, sino requiere la aprobación de ambas.

**6.- Improcedencia de la aplicación de las reglas del artículo 72 al procedimiento legislativo de formación al Presupuesto de Egresos, en tanto que para éste existe un procedimiento específico en la Constitución Federal.**

En las sesiones del Tribunal en Pleno en que se discutió este asunto se ha afirmado que en el artículo 74 no existe un procedimiento legislativo especial, que sólo hay una determinación de órganos y de plazos; que no es un procedimiento completo, porque estas reglas no nos dicen nada acerca de actos tan importantes como la publicación y que, en consecuencia, las reglas del 74 deben ser conectadas con el artículo 72, razón por la cual resultaría aplicable el derecho de veto.

En mi opinión existe un procedimiento legislativo específico para el Presupuesto de Egresos distinto del procedimiento legislativo ordinario, previsto esencialmente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, por lo que haré referencia a cada una de las fases del procedimiento legislativo.

**A.- Iniciativa:**

**a) En el procedimiento legislativo ordinario,** la facultad de iniciativa respecto de leyes y decretos se regula en el artículo 71 de la Constitución Federal, a favor del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados.

**b) En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal,** establece la facultad exclusiva del Presidente de la República de presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

**B.- Discusión:**

**a) En el procedimiento legislativo ordinario,** aplicable a los procedimientos donde intervienen ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva en ambas de acuerdo por lo dispuesto por el primer párrafo del **artículo 72 de la Constitución Federal;** asimismo, en sus incisos A, C, D, E, G, e I, determina diversos lineamientos que serán aplicables a las discusiones realizadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Cabe señalar que la característica común de estos incisos, es que establecen una dinámica de reenvío, pues una vez que fueren discutidos y aprobados una ley o decreto o sus modificaciones, rechazo o adiciones pasará a la otra para los mismos efectos.

**b) En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal,** establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será examinado y discutido exclusivamente por la Cámara de Diputados, por otra parte y como particularidad del procedimiento previsto en este precepto, el Secretario del Despacho debe comparecer a dar cuenta con el mismo, es decir, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de ser escuchado a través de esta cuenta, lo que es una importante diferencia con el procedimiento ordinario.

**C.- Modificaciones:**

**a) El procedimiento legislativo ordinario, establecido en el artículo 72, inciso E, de la Constitución Federal,** que se desarrolla en una dinámica bicameral, regula lo siguiente respecto de las modificaciones:

- Un proyecto de ley o decreto desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, deberá ser discutido nuevamente por la Cámara de su origen, y tal discusión sólo versará sobre dichas modificaciones.
- En caso de que las modificaciones de la revisora las apruebe la Cámara de origen, el proyecto pasará al Ejecutivo para efectos de la fracción A.
- Si las modificaciones de la revisora no fueren aprobadas por la Cámara de origen, tendrán que regresar nuevamente a la primera para que tome en consideración las razones de la segunda y, si por mayoría absoluta se desecharen en esta segunda revisión las adiciones o reformas el proyecto en lo que haya sido aprobado pasará para el Ejecutivo para los efectos de la fracción A.
- Si la Cámara revisora insistiere en sus reformas y adiciones, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden con la mayoría absoluta de los miembros presentes, que se expida la ley o decreto en los artículos aprobados, reservando los adicionados para sesiones siguientes.

Ahora bien, estos lineamientos respecto de las modificaciones no pueden aplicarse en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, porque están concebidos en una dinámica de dos Cámaras.

En efecto, a partir de este inciso en sesiones en que se discutió el presente asunto, se argumentó la existencia de un veto parcial, lo que es inexacto, pues la decisión de publicar o no parcialmente una ley o decreto en los artículos aprobados pertenece a las Cámaras y no al Poder Ejecutivo, por lo que éste no podría decidir la publicación parcial de lo no observado, pues ello sería ir más allá de sus facultades constitucionales.

El veto parcial no existe en nuestro sistema jurídico y si se pretende instituir, debe hacerse a través de una reforma constitucional y no a través de la interpretación jurisprudencial. Se ha manifestado en sesiones anteriores que el Tribunal Constitucional no debe sustituir a los órganos representativos, posición que comparto, pero que creo que debe aplicarse con mayor intensidad a la interpretación constitucional: a través de la misma no pueden realizarse reformas a la Constitución.

Para los señores Ministros son muy atractivos los precedentes de la Corte Suprema de los Estados Unidos, para algunos resultan un argumento decisivo en sus intervenciones, por ello me parece importante a fin de reforzar este punto, que la Suprema Corte de los Estados Unidos, aun con las graves crisis presupuestarias que han existido en aquel país con motivo del conflicto entre el Presidente y el Congreso, ha declarado inconstitucional el derecho de veto parcial al Presidente que le había sido concedido por una ley federal. En efecto en *William J. Clinton, President of the United States, et. Al., Apellants v City of New York et al.*, la Suprema Corte juzgó la constitucionalidad del "line-item veto", que permitía al Presidente vetar partidas especiales de gasto aprobadas por el Congreso en el Presupuesto de Egresos.

Por una mayoría de 6-3 la Suprema Corte norteamericana decidió que el Congreso no tenía autoridad de otorgar tal poder al Presidente, el cual sólo tenía dos opciones: Promulgar el presupuesto o regresarlo completo al Congreso. Stevens, quien redactó la sentencia, afirmó: "*If there is to be a new procedure in which the president will play a different role in determining the text of what may "become a law", such change must come not by legislation but through the amendment procedures set forth in Article V of the Constitution*"<sup>2</sup>

Como vemos, aún con lo audaz de la interpretación finalística que caracteriza a la Corte Estadounidense, según afirmó algún Ministro en sesión, ésta se autotimpone límites, cuando un silencio en la Constitución tiene una trascendencia tal que la interpretación significaría una reforma constitucional.

El reconocimiento del veto parcial del Presupuesto de Egresos en favor del Presidente de la República significa dotarlo de un poder exorbitante, que puede eliminar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto de Egresos que le otorga la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, en tanto que el Presidente de la República, forzará la conformación de una mayoría calificada para la superación del veto y, en caso de que no se pudiera conformar, se publicará el Presupuesto de Egresos en lo aprobado, con lo cual se cerrarán los espacios de negociación en el proceso presupuestario, pues la Cámara no podrá provocar una situación de presión que obligue a una negociación política a fin de que exista Presupuesto de Egresos.

**b) El procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal**, establece que la Cámara de Diputados podrá modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación y toda vez que actúa en ejercicio de facultades exclusivas no tiene que consultar las modificaciones con la Cámara de Senadores.

#### **D.- Fecha de aprobación:**

<sup>2</sup> Si debe existir un nuevo procedimiento en el cual el Presidente juegue un papel diferente en determinar el texto final de lo que debe "convertirse en ley" ese cambio no debe darse a través de la legislación, sino a través de la reforma de los procedimientos que se establecen en el artículo V de la Constitución.

a) **El procedimiento legislativo ordinario, previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal**, en sus incisos A, B, C, D, E y G, del artículo 72 de la Constitución, determina diversos lineamientos relativos a la aprobación, sin embargo, en éstos no se establece un término perentorio para efectos de la culminación del procedimiento legislativo, salvo en el caso de los diez días del Presidente para formular observaciones, e inclusive se prevé la posibilidad de que en algunos casos los proyectos se discutan hasta el siguiente periodo de sesiones o hasta el siguiente año, lo cual resulta incompatible con el Presupuesto de Egresos.

b) **En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal** la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación **a más tardar** el quince noviembre del año correspondiente. El veto resulta incompatible con los plazos previstos en el citado precepto constitucional.

#### **E.- Votación**

a) **El procedimiento legislativo ordinario** no prevé una regla relativa para la votación los proyectos, por lo que debe acudir a una interpretación en donde se tome en cuenta el artículo 63 de la Constitución, que dispone que las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de la mitad más uno del número total de sus miembros, por lo que la regla de votación se construye por un principio de mayoría. En los incisos D y E del multicitado artículo 72 de la Constitución Federal hay reglas de mayoría absoluta, sin embargo, estas sólo operan en el caso del desechamiento total o parcial por parte de la revisora.

b) **El procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal** no contempla una regla de votación, sin embargo, puede acudir a la misma interpretación a un principio de mayoría.

#### **F.- Publicación:**

En sesiones del Tribunal en Pleno en que se discutió este asunto, algún ministro puso énfasis en esta cuestión, indicando que el procedimiento del presupuesto no contenía reglas sobre la publicación. Esta situación es cierta, sin embargo, tampoco se prevén de manera directa en el procedimiento legislativo común, como se demostrará a continuación:

a) **En el procedimiento legislativo ordinario**, se prevé la publicación de las leyes y decretos, sin embargo, debe resaltarse que estas reglas están íntimamente ligadas con el ejercicio del derecho de veto, más que con la publicación en sí.

b) **En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos**, es totalmente innecesario acudir al artículo 72 de la Constitución Federal, pues el principio de publicidad de las normas es aplicable a todas las leyes y, además, no es necesario acudir a este precepto porque el artículo 89, fracción I, establece que dentro de la **facultades y obligaciones** del Presidente de la República, se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Lo anterior, se corrobora con los artículos en los cuales se sustentó el Poder Ejecutivo Federal, para la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, de los cuales se advierte que no fundó la publicación en artículo 72, sino en los artículos 74, 87, 89, fracción I y 126 de la Constitución Federal, como se muestra a continuación:

***“Presupuesto publicado en la Primera y Segunda Secciones Vespertinas del Diario Oficial de la Federación, el lunes 20 de diciembre de 2004.***

***Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.***

***VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento de la obligación que me imponen los artículos 74, 87, 89, fracción I, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y”***

Como hemos visto la Constitución Federal establece un procedimiento completo y especial respecto del Presupuesto de Egresos, razón por la cual resulta totalmente innecesaria e impropia la remisión que se hace al artículo 72 de la Constitución y, por vía de consecuencia, la existencia del derecho de veto del Presidente de la República respecto a dicha facultad exclusiva.

#### **7.- El Presupuesto de Egresos de la Federación y la improcedencia de la aplicación del veto.**

El Presupuesto de Egresos de la Federación no es un acto que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo Federal en atención a lo siguiente:

a) La figura del veto tiene por objeto producir que el Presidente suspenda la entrada en vigor de una ley o decreto que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial y de obligar al Órgano Legislativo a la conjunción de una mayoría calificada para su superación.

En este sentido, tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que determina los gastos anuales de la Federación por lo cual no es susceptible de ser suspendida, pues los efectos suspensivos del veto impedirían que se realice la autorización del gasto público, generando una crisis difícilmente superable. Así tenemos que no es correcto interpretar la Constitución en el sentido de que con base en una falsa argumentación de la división de poderes, se autorice el derecho de veto, si de ello se desprende un caos político y social, como el que significaría la ausencia de Presupuesto de Egresos.

Además, el reconocimiento del veto produciría la violación del contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual establece sólo dos casos excepcionales en los cuales puede prorrogarse en su aprobación del Presupuesto de Egresos, pues es inconcuso que la interposición del veto hará imposible que se cumplan con los tiempos previstos en la Constitución Federal para la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Por último, en relación con los principios de universalidad, unicidad y no afectación que rigen el Presupuesto de Egresos de la Federación, tenemos que el gasto público no debe interpretarse como susceptible de dividirse y, por tanto, de suspenderse en partes, por lo cual tampoco podría aceptarse un veto parcial, en atención a que cada una de los gastos contemplados en dicho Presupuesto tiene efectos y consecuencias en la totalidad del gasto público.

b) El Presupuesto de Egresos de la Federación, no es obra del Congreso de la Unión, ya que de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, su aprobación se confía en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, por lo no se adecua a los supuestos establecidos en los incisos del artículo 72 de la Constitución Federal.

El Presupuesto de Egresos se rige por su propio procedimiento legislativo y no necesita acudir al artículo 72 para efectos de la determinación de su procedimiento. En efecto, la interpretación que realiza la sentencia en el sentido de que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede vetarse porque todas las leyes y decretos se rigen por lo dispuesto por el artículo 72 y, en consecuencia, todos son vetables, es inexacta porque, en primer término, la fracción IV del artículo 74 constitucional prevé un procedimiento legislativo autónomo y distinto del previsto en el 72, toda vez que establece los sujetos legitimados para intervenir en él, delimita su objeto y, además, establece los plazos para llevarse a cabo.

Ahora bien, el proceso presupuestario consta de dos etapas, la primera es aquella que lleva a cabo el Ejecutivo de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en donde se establecen los lineamientos para llevar a cabo la preparación de la iniciativa, en tanto que la segunda se refiere al proceso de creación de leyes que lleva a cabo el órgano legislativo, que en el caso mexicano, se trata de la Cámara de Diputados.

Respecto a los sujetos que están legitimados para intervenir en ese procedimiento, se encuentra el Presidente de la República, quien es el único que tiene facultad de iniciativa con respecto al Presupuesto de Egresos, además, el Secretario de Despacho correspondiente que debe dar cuenta del mismo, lo cual desde luego constituye una forma de intervención concreta del Poder Ejecutivo en el proceso de discusión del Presupuesto de Egresos que no puede ser despreciada, pues en esta etapa el Ejecutivo puede formular a través del Secretario del Ramo las observaciones que estime pertinentes.

Igualmente, la Cámara de Diputados es el órgano legitimado para llevar a cabo la discusión parlamentaria y la aprobación, lo que como aclaró la última reforma constitucional, lleva implícita su modificación, por lo que no se prevé la injerencia de otros órganos en cuanto a la aprobación, por lo tanto, el Ejecutivo Federal no puede obstaculizar este proceso presupuestario.

Por otro lado, esta fracción establece los plazos en los que se deberán llevar a cabo las distintas etapas del proceso unicameral de aprobación de presupuesto, como en el caso de la iniciativa, la cual debe hacerla llegar el Ejecutivo Federal a más tardar el día ocho del mes de septiembre, excepto cuando inicie su encargo, en donde podrá entregarla a más tardar el día quince de diciembre. Además, se establece que la fecha límite para aprobarlo que es, en principio, el quince de noviembre. El reconocimiento del veto podría llevar al incumplimiento de dichas fechas lo que es contrario a la intención del Órgano Reformador.

Asimismo, se prevé el objeto de ese procedimiento el cual es la aprobación de una norma jurídica con vocación funcional especializada, en el cual el Poder Legislativo asume un papel aún más destacado que el que se realiza en el proceso ordinario de creación de leyes, pues se trata de la aprobación del plan maestro

de política económica, en donde se afirma su papel representativo de la voluntad popular, por lo cual debe reflejar las aspiraciones populares en el Presupuesto de Egresos.

En otras palabras, este procedimiento es totalmente autónomo del que establece el artículo 72, toda vez que contiene los sujetos, objeto y demás formalidades como el plazo para su aprobación, por lo que no es susceptible de ser vetado.

c) De conformidad con nuestros antecedentes, el constituyente sólo previó una forma de control de la Cámara de Diputados, una "válvula de escape" y esta es la prevista en el artículo 75, que prevé que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo establecido por la ley, se entenderá señalada la que hubiera tenido en el presupuesto anterior o en la ley de su creación.

De los puntos anteriores es factible concluir que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de veto respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### **4. Comentarios a diversas argumentaciones sostenidas en las sesiones públicas a favor del veto.**

En las sesiones en que se discutió el asunto en estudio, se sostuvo que debemos acudir una interpretación sistemática de la Constitución de tal manera que se encuentre armonía entre los preceptos de la Constitución.

Sin embargo, para sostener la existencia de un derecho de veto del Presidente de la República se hicieron razonamientos forzados, se argumentó la inexistencia del procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos y se sostiene la facultad de veto en la aplicación de las reglas del artículo 72 de la Constitución Federal; se acudió a argumentos sobre la rectoría económica del Estado y se pretende hacer de esta facultad del Estado mexicano, un monopolio del Presidente de la República; asimismo, se indicaron fechas y cálculos, diciendo que el tiempo alcanza para la superación del veto pero, sobre todo, que confiemos a que la Cámara de Diputados llegará a un consenso y que habrá presupuesto; se argumenta en pro de un veto parcial, inexistente en la Constitución Federal y, por último, se nos insistió en que se debía resolver con base en la "confianza" en los actores políticos.

Algunas de estas observaciones no formarán parte de la sentencia, pero resulta importante desvirtuarlas a fin de demostrar la inexactitud del criterio mayoritario, lo que intentaré en las siguientes líneas:

1) Se sostuvo en las sesiones públicas en que se discutió el asunto, que por una interpretación sistemática debe existir el derecho de veto a fin de equilibrar a los poderes.

Al respecto, cabe preguntarse ¿Qué sistema puede existir, cuando la solución que se propone provocará nuevos y más graves problemas y, además, se vacía de contenido a las facultades exclusivas? ¿Se puede hablar de interpretación sistemática cuando el resultado que se propone es la probable existencia de una crisis constitucional?

Algunos ministros expusieron, con toda razón, su preocupación respecto de los efectos de la sentencia, porque estamos hablando de una norma de vigencia anual por disposición constitucional. Ciertamente, resulta sumamente atractivo el discurso de la colaboración de los Poderes a favor del reconocimiento de la facultad del veto, mas debemos atender que la aprobación del presupuesto de egresos constituye el ejercicio de una facultad exclusiva en donde prevalece sobre la división de poderes el principio democrático y, además, debemos tomar en cuenta la realidad política del país, en donde los tiempos para la aprobación del presupuesto son limitados, pero sobre todo, la exigencia de una mayoría calificada al día de hoy es difícilmente alcanzable. La solución que tomó este Alto Tribunal, conlleva el riesgo de que si no se alcanza la mayoría calificada no exista Presupuesto de Egresos o se retrase su aprobación de tal manera que se causen graves perjuicios al país, con motivo de una dudosa interpretación constitucional

En el proceso de discusión se sostuvo por algún ministro que no debíamos preocuparnos, que acudamos a la reconducción parcial del artículo 75 de la Constitución Federal, es decir, que asegurando el sueldo de los servidores públicos, aseguraremos la tranquilidad y buena marcha del país. Habrá que ver lo que sucede cuando los Poderes detengan su actuar, cuando dejen de fluir las aportaciones y participaciones federales.

Una regla fundamental para la interpretación sistemática de la Constitución Federal, es que la solución de un problema constitucional no puede construirse a partir del caos y ese es el riesgo precisamente del reconocimiento del derecho de veto del Presidente de la República: que no exista presupuesto o, al menos, que se retrase indefinidamente su aprobación.

Para evitar lo anterior, la mayoría transitó por la construcción de un veto parcial, esto desde luego suena seductor, pero si para la determinación de la existencia del Presupuesto de Egresos se acudió a una interpretación forzada, ¿Es legítimo que se haya acudido a una interpretación que significa una abierta reforma al texto constitucional? La iniciativa de reformas del Presidente de la República al artículo 74 proponía

la existencia del veto parcial, no lo obtuvo ante al Organismo Reformador, pero sí a través de la interpretación jurisprudencial de la mayoría del Tribunal en Pleno.

Ciertamente, su iniciativa presentada el cinco de abril de dos mil uno en la parte relativa al veto parcial establecía:

**“(…)En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Para desahogar este procedimiento se propone un plazo de tres días para formular observaciones, así como de cinco días para que resuelva dicha Cámara. En caso de que la H. Cámara de Diputados confirmara dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendría que publicar inmediatamente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En caso de que la Cámara no lograra la votación calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.**

**(…)Artículo 75. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las siguientes disposiciones:**

**A. La autorización de los ingresos deberá preceder a la de los gastos, conforme a lo siguiente:**

**I. El Congreso de la Unión o en su caso la Cámara de Diputados, deberán motivar en el dictamen correspondiente, los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán únicamente cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento, o bien cuando se señalen las reducciones a los programas correspondientes, y**

**II. Los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente.**

**El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso o en su caso por la Cámara de Diputados; en este caso devolverá a dicha Cámara los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, o este último, dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación.**

**El Congreso o en su caso la Cámara de Diputados resolverán sobre las observaciones del Ejecutivo, conforme a lo siguiente:**

**a) Las observaciones a la Ley de Ingresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas; si las modificaciones fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, el proyecto pasará a la Cámara de Senadores, la cual contará con un plazo igual para discutirlos. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que el Congreso no confirmare las modificaciones, el Ejecutivo promulgará la Ley de Ingresos sin incluir las mismas;**

**b) Las observaciones al Presupuesto de Egresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Si las modificaciones de la Cámara fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, se devolverá el proyecto de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo para su promulgación; en caso contrario, se promulgará el Presupuesto sin incluir dichas modificaciones;**

**c) Cuando el periodo ordinario de sesiones no sea suficiente para llevar a cabo las votaciones a que se refieren los incisos anteriores, la Comisión Permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario de sesiones.**

**En caso de que haya concluido el periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo presentará las observaciones a la Comisión Permanente, la cual convocará inmediatamente al Congreso o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones para llevar a cabo la votación a que se refiere esta fracción.”**

Lo que no aprobó el Organismo Reformador de la Constitución fue concedido a través de la resolución de este Alto Tribunal.

2) Para el reconocimiento de veto, afirmó otro ministro de la mayoría, debemos de apelar a la confianza de los actores políticos. ¿Hasta dónde la confianza es fuente de interpretación? Si llevamos esa regla a sus

extremos no se justificaría la existencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, pues con base en la confianza no existirían problemas constitucionales.

3) Por otra parte, en la sesión se nos ilustró con nuevos métodos de interpretación, uno muy seductor el relativo a la "viabilidad democrática del contenido de las atribuciones que se están interpretando", sin embargo, es curioso el resultado "democrático" que sostenía quien enarbolaba interpretación: a) Facultad exclusiva de iniciativa para el Presidente de la República, b) Derecho de veto para el Presidente de la República, c) Facultad limitadísima de la Cámara de Diputados para hacer modificaciones, subordinada a la ley, en donde tendrá que consultar cualquier modificación al Secretario de Hacienda y Crédito Público y, por otra parte, subordinación a la rectoría económica del Estado, cuya dirección "atribuye" al Poder Ejecutivo.

A la luz de este método de interpretación, ¿cuál es el papel de la Cámara de Diputados? El resultado parece ser que el de una oficina de trámite, en donde conviene preguntar no ya sobre la viabilidad democrática de sus facultades, sino sobre la viabilidad de la intervención de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario o bien sobre la concepción de democracia de quien sostiene tal teoría.

4) Se afirmó que el proceso presupuestario es complejo, que la Cámara de Diputados carece de información para tomar decisiones presupuestarias, que esta situación técnica nos debe llevar a reconocer el derecho de veto y a limitar las modificaciones que puede realizar la Cámara de Diputados.

¿En dónde queda entonces el voto del electorado que ha reprobado las políticas públicas del Presidente, acabando con su mayoría en la Cámara de Diputados o disminuyendo su minoría? ¿Cuál es el significado del artículo 51 de la Constitución Federal al disponer que los Diputados sean representantes de la Nación, cuando por la vía de la tecnificación de la administración se pretende anular su intervención en la decisión de política económica y de política social de un país, que es la construcción de un Presupuesto de Egresos?

La aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, porque así lo dispone la Constitución. Sería deseable que interviniera también la Cámara de Senadores en su aprobación, sería deseable, tal vez, que existiera un veto parcial del Presidente de la República.

Sin embargo, lo que tenemos que atender es al actual diseño constitucional que otorga esta facultad exclusiva a la Cámara de Diputados, compuesta por representantes de la Nación, facultad en la que se plasma un principio democrático que resulta incompatible con el reconocimiento jurisprudencial de la facultad de veto, pues la Constitución sólo establece como protección al Presidente de la República una "válvula de escape": la reconducción parcial del artículo 75, pero no la del veto.

Por las razones anteriores, no comparto la postura de reconocer la facultad de veto al Presidente de la República respecto de las observaciones, pues en lugar de construir una solución se ha sembrado un serio problema, ya que la mayoría de este Alto Tribunal optó en lugar de una interpretación constitucional, por una reforma jurisprudencial de la Norma Fundamental.

### **III. LA VOTACION QUE DETERMINO POR MAYORIA DE SEIS VOTOS QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA TIENE FACULTAD DE VETO RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, FUE INSUFICIENTE PARA ALCANZAR SU INVALIDEZ, POR LO QUE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DEBIO SER DESESTIMADA EN ESTE ASPECTO.**

Como he narrado con anterioridad, la mayoría resolvió declarar la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados de catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se negó a reconocer al Presidente el derecho de veto, así como en la "nulidad parcial" del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, esta resolución me parece inexacta, pues era requerida la votación calificada de cuando menos ocho votos a favor de la inconstitucionalidad, en atención a que el Presupuesto de Egresos es una norma general.

#### **III.1. PARA EFECTOS DE LA FIJACION DE LA NATURALEZA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS ¿VINCULABA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION LA RESOLUCION TOMADA POR MAYORIA DE SEIS VOTOS EN EL RECURSO DE RECLAMACION 317/2004 EN EL SENTIDO DE QUE LAS PARTIDAS ESPECIFICAS RESPECTO DE LAS QUE SE SOLICITABA SUSPENSION ERAN ACTOS ADMINISTRATIVOS?**

En el proceso de discusión se planteó, lógicamente, que para determinar el alcance de la votación de seis votos era necesario resolver si el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo o una norma general, esta cuestión era elemental, pues el Presupuesto no puede equipararse a cualquier acto administrativo emanado de un órgano que carece de representatividad.

Al respecto, algunos ministros trajeron a colación que al confirmar el otorgamiento de la suspensión en el presente juicio, el Tribunal Pleno resolvió que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto y no una norma general, por lo que afirmaron que el Tribunal Pleno se encontraba obligado por estas decisiones.

La afirmación de que la resolución tomada en el recurso de reclamación 371/2004, vinculaba a este Alto Tribunal es inexacta por las siguientes razones:

1) La votación que se realizó en el proceso de discusión para la resolución de recurso de reclamación respecto de la naturaleza del Presupuesto de Egresos tenía como finalidad determinar si se actualizaba uno de los supuestos prohibitivos para la concesión de la suspensión.

2) Esta discusión no puede tener efectos vinculatorios para el fondo, pues se realizó en un accesorio que se tramita por cuerda separada del principal que no puede vincular al Pleno para efectos del dictado de la sentencia definitiva.

3) Por otra parte, la votación que se realizó en el recurso de reclamación no tuvo el mismo punto de partida para todos los señores ministros, pues algunos concibieron que las partidas constituirían un acto indisoluble con el Presupuesto de Egresos, razón por la cual emitieron su opinión considerando genéricamente la naturaleza de éstos. Mientras que otros señores ministros realizaron su análisis y emitieron su opinión a partir de la naturaleza de las partidas específicas respecto de las que se pedía suspensión, razón por la cual no puede concluirse que este es un tema concluido, pues quedó pendiente de análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, inclusive el señor ministro Aguirre Anguiano argumentó que no había abandonado su criterio expuesto en el voto minoritario de la acción de inconstitucionalidad 4/98, en el sentido de que se trata de una norma general.

4) El análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos para determinar los requisitos de validez de la sentencia y sus efectos no puede partir de la naturaleza de las partidas específicas que se impugnan, puesto que al haberse determinado por mayoría la procedencia del veto, es evidente que el pronunciamiento que se realice, en caso de que exista sentencia, será un criterio respecto del Presupuesto de Egresos en su totalidad y a futuro, sin que para ello tenga trascendencia la naturaleza de las partidas o artículos específicos que se impugnen.

5) Las consideraciones de la mayoría **ni siquiera fueron plasmadas en el recurso de reclamación 371/2004**, que se limitó a transcribir el contenido de la jurisprudencia P./J. 24/99, cuyo rubro indica "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARACTER DE NORMA GENERAL."

En orden a lo anterior, el Tribunal Pleno tenía libertad para determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, la cual debió realizarse de manera abstracta como instrumento constitucional sin atender las partidas específicas que se impugnan.

### **III.2. LA IMPOSIBILIDAD DE DESVINCULACION ENTRE EL ACUERDO PARLAMENTARIO IMPUGNADO Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

En la argumentación expuesta en las sesiones en que se discutió la presente controversia constitucional para determinar cuál era la votación idónea para la invalidación del acuerdo denegatorio del veto, se trató de desvincular éste con el Presupuesto de Egresos como si se tratara de dos actos independientes que no tienen ninguna relación, se afirmó que no era necesaria la votación calificada de ocho votos en favor de la invalidez en virtud de que lo impugnado es el acuerdo que desechó las observaciones del Presidente de la República y no el Presupuesto de Egresos.

Esta argumentación me parece inexacta, pues trata de desvincular lo indisoluble: El acto dentro del procedimiento legislativo por medio del cual se desechan las observaciones y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2005. En efecto, si el Presupuesto de Egresos fue publicado, ello se generó como consecuencia del oficio de la Cámara de Diputados que se negó a reconocer el derecho de veto del Presidente, en tanto que aquel se vio en la necesidad de culminar el procedimiento legislativo con la publicación, a fin de que el país tuviera Presupuesto de Egresos, según argumentó en su demanda.

En efecto, el acuerdo al que se hace referencia no constituye un acto aislado y sin ninguna relación con el presupuesto como se argumentó por algunos ministros en la sesión; es cierto, es un acto muy específico que fue emitido dentro del procedimiento legislativo, sin embargo, este acto constituye en realidad un vicio que trasciende de manera fundamental al Presupuesto de Egresos en tanto significó el desconocimiento de la Cámara de Diputados de la facultad del veto, de acuerdo con lo expuesto por la mayoría del Tribunal Pleno.

Ciertamente, esta imposibilidad de hacer una disección entre el acuerdo denegatorio del veto y el Presupuesto de Egresos vigente, atiende a la lógica que existe en el procedimiento legislativo como una serie de actos concatenados que nos llevan a un producto que es una norma o un acto, que tienen una relación

indestructible con dicho producto, además, algunos de estos actos son de tal entidad que la existencia de un vicio en relación con ellos puede producir la invalidez de la norma. En múltiples tesis, este Alto Tribunal ha sostenido la doctrina que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, sólo a manera de ejemplo citaremos la jurisprudencia 129/2001 del Tribunal Pleno que dispone:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SOLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL. Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.**

En la sesión de dieciséis de mayo de dos mil cinco, algún ministro afirmó que el único efecto de la sentencia sería que la Cámara de Diputados revisara dichas observaciones y decidiera el asunto, pero hay que preguntarse, ¿Acaso la invalidez del acuerdo no impactó en las partidas del Presupuesto de Egresos que se encuentran vigentes en virtud de su publicación?

Supongamos que el Presupuesto de Egresos no se hubiera reclamado por vicios propios, sino únicamente por el vicio de procedimiento legislativo consistente en el dictado del acuerdo ¿Cuál sería, entonces, el efecto de la resolución de la Cámara de Diputados respecto de las partidas observadas? Bajo la postura descrita en el párrafo anterior, que limita los efectos de la sentencia al acuerdo, tendríamos que si se supera el veto las partidas seguirían vigentes, pero si no se superan las observaciones con la votación calificada entonces, sorprendentemente, las partidas también seguirían vigentes **en tanto no se ha producido la invalidez del Presupuesto de Egresos**, como vemos esto no es aceptable lógicamente.

Ahora bien, la actualización de un vicio de procedimiento legislativo que trasciende de manera fundamental a la norma impugnada produce la invalidez de la misma y, en este tenor, es evidente que es necesaria la dilucidación de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos como acto administrativo o norma general, a fin de determinar la aplicabilidad de la regla prevista por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que para que se produzca la invalidez de una norma general debe existir una votación calificada de cuando menos ocho votos. Es evidente que esta regla debe aplicarse sin importar que el motivo de la inconstitucionalidad sea la actualización de vicios formales de procedimiento o por cuestiones sustantivas del contenido de la norma, pues en última instancia lo que está en juego es la validez de la norma misma.

A manera de ejemplo pensemos en el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios establecido por el artículo 8o. transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002, supongamos que en controversia constitucional se reclama la iniciativa del impuesto en tanto que no se discutió primero en la Cámara de Diputados y, además, se alegan vicios propios del contenido del impuesto. Aun cuando el acto reclamado fuera la iniciativa, es evidente que su invalidez traerá como efecto la invalidez del impuesto, pues este fue producto de un procedimiento legislativo viciado, sería absurdo que el efecto de la sentencia fuera el que se discutieran las observaciones del Presidente en la Cámara de Diputados y que el impuesto permaneciera incólume.

Como se ha visto, era jurídicamente imposible desvincular los actos impugnados para determinar los efectos de su invalidez, por lo que la solución de este Alto Tribunal que ni siquiera abordó la naturaleza del Presupuesto de Egresos es peligrosa y va en contra del principio democrático, como demostraremos en líneas posteriores.

**III.3. ¿CUAL ES LA NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS? ¿ES UNA LEY O UN ACTO ADMINISTRATIVO?**

En relación con este asunto, es necesario precisar que el Presupuesto de Egresos es una norma general, más en específico que se trata de una ley. Sin embargo, aun cuando la argumentación que realizaremos versará sobre este aspecto, es necesario dejar en claro que debió dilucidarse de una vez por todas si el Presupuesto de Egresos es o no una norma general.

Las razones por las cuales el Presupuesto de Egresos es una norma general y no un acto administrativo, son las siguientes:

1) Del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo y porque era relativo al interés general.

2) El Presupuesto de Egresos es una ley porque surge de un procedimiento legislativo especial; porque interesa a todos los ciudadanos en tanto afecta el interés general al ser el principal instrumento de la política económica del Estado y, además, porque constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados, lo que de ninguna manera le despoja de su carácter legislativo.

3) Porque la Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio. Sin embargo, el Presupuesto de Egresos es un acto unitario, no complejo: no estamos ante una ley en sentido formal, ni ante una ley de aprobación o de autorización, sino ante una ley normal, en la que la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa normal, aunque con particulares limitaciones que no desnaturalizan el carácter legislativo de la función parlamentaria y representativa en su aprobación.

4) Porque, *como mínimo*, ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos, que no constituye tan sólo una cuantificación de dichos gastos, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero la Administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario, pues este despliega toda su eficacia jurídica en virtud de que los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo y vinculante en tres vertientes: cuantitativa, en tanto no se puede gastar por encima del crédito presupuestario; cualitativa, en tanto los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas, y temporal, en tanto los créditos han de emplearse dentro del ejercicio, quedando anulados, por regla general, los remanentes.

5) La Ley de Presupuestos es una ley plena y no puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión y el texto legal que los aprueba porque ambos constituyen fragmentos de un *todo orgánico*. La Ley presupuestaria, pues, es una norma *unitaria* y las cifras de gastos o recursos revisten carácter sustancial e integran la norma misma; los agregados, cuadros, comparativos, etc. cumplen funciones explicativas, pero no son jurídicamente independientes. Por otra parte, el hecho de que se tenga que acudir a otras normas para su comprensión e interpretación, no le despoja de su carácter de ley, pues esta característica no es ajena a otras normas jurídicas.

En efecto, el articulado del Presupuesto de Egresos, entre otros temas, comprende:

a) Como mínimo la expresión en cifras de las habilitaciones de gasto de los distintos entes públicos.

b) Normas de gestión y administración relativas a cuestiones reguladas o no por la legislación vigente, pero que sólo desean modificarse durante ese ejercicio presupuestario.

c) Normas de control del gasto público y de disciplina presupuestaria.

d) Al ser un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no sólo puede y debe contener las autorizaciones del gasto, sino también disposiciones generales que guarden relación directa con los gastos o con los criterios de política económica general, en tanto que el Presupuesto de Egresos es el instrumento en que ésta se concretiza.

6) Porque una vez aprobado, la reserva de ley en materia presupuestaria que existe en nivel federal, establecida por los artículos 13, 75 y 126, obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos o determinados por ley posterior, con lo que se confirma en plenitud su carácter normativo.

7) Porque la degradación del Presupuesto de Egresos a través de la distorsión de su naturaleza jurídica al considerarlo como acto administrativo, vacía de contenido otras competencias constitucionales como la de revisión de la cuenta pública, pues si el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo, como tal carece de fuerza vinculatoria respecto de la administración pública, razón por la cual el verificar que se haya respetado el Presupuesto de Egresos carecería de todo sentido.

8) Porque la distorsión de la naturaleza legislativa del Presupuesto de Egresos y su asunción como acto administrativo, aunado al reconocimiento del derecho de veto, traería como consecuencia una auténtica subordinación de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo, a la luz de la cual no cabría preguntarse por la "viabilidad democrática de las facultades que se interpretan", sino por la viabilidad de la Cámara de Diputados en la intervención del proceso presupuestario.

En orden a lo anterior, es evidente que el Presupuesto de Egresos es una norma general plena y no un acto administrativo.

#### **III.4. ¿FUE CORRECTO DECRETAR LA VALIDEZ DEL ACUERDO INTERMEDIO POR LA MAYORIA SIMPLE DE 6 VOTOS, AUNQUE SE HAYA DECRETADO LA NULIDAD PARCIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS POR VIA DE CONSECUENCIA?**

En atención a que en la sesión pública de doce de mayo de dos mil cinco sólo se alcanzó una votación de seis votos en favor de la inconstitucionalidad del acuerdo de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2004, por el que no se negó a reconocer al Presidente de la República la facultad para formular observaciones al Presupuesto de Egresos, la controversia constitucional debió haber sido desestimada en el aspecto relativo al veto y en lo referente al acuerdo impugnado, en tanto que, como ha quedado precisado, la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es la de una norma general, razón por la cual al constituir el acuerdo impugnado un vicio del procedimiento legislativo del Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2005, no pueden ser desvinculados en virtud de la doctrina reiterada de este Alto Tribunal de que los actos que integran el procedimiento legislativo y la norma generada de aquellos constituyen una unidad indisoluble.

En este sentido, debió acudirse a la regla prevista por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone como requisito *sine qua non* para la invalidez de una norma general, una votación calificada de cuando menos ocho votos en pro de la inconstitucionalidad. Como afirmé con anterioridad, esta regla debe aplicarse sin importar que el motivo de la inconstitucionalidad sea la actualización de vicios formales de procedimiento o por cuestiones sustantivas del contenido de la norma, pues en última instancia lo que está en juego es la validez de la norma misma.

Lo anterior es así, porque al actualizarse un vicio del procedimiento legislativo que por su naturaleza trasciende de manera fundamental a la norma, esto traería como consecuencia la invalidez tanto del acto intraprocedimental, como del producto legislativo de dicho acto, es decir, del Presupuesto de Egresos en su totalidad, en tanto que el Ejecutivo devolvió todo el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, en términos del inciso C del artículo 72 de la Constitución Federal, por lo cual resultaba indispensable acudir a la regla de los ocho votos exigidos por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal para la invalidez de la norma, por lo que al no haberse alcanzado dicha votación en el presente asunto, debió desestimarse la controversia constitucional en este aspecto.

Ciertamente, al igual que sucede con cualquier norma general, en virtud del impacto que la invalidez parcial o total del Presupuesto de Egresos provoca en la sociedad, debe exigirse una votación calificada de al menos ocho votos por la inconstitucionalidad, pues debe garantizarse la solidez de un criterio que producirá sus efectos sobre la generalidad de la población. Este es el espíritu que guió la tesis aislada P. LXII/2004 del Tribunal Pleno que dispone lo siguiente:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN AMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACION DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACION. El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; por su parte, el último párrafo de la citada fracción establece que en “los demás casos”, las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, pero no señala si para invalidar parcialmente las normas generales de la Federación impugnadas por los Estados o Municipios, o las normas de los Estados combatidas por los Municipios, basta una votación mayoritaria simple. Ahora bien, si de la interpretación de las disposiciones sobre el control de constitucionalidad que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la invalidez de normas generales se salvaguarda con una votación calificada de al menos ocho votos para garantizar la solidez de un criterio que habrá de producir efectos sobre la generalidad de la población, a diferencia de cuando se impugnan actos en sentido estricto, respecto de los cuales basta una votación mayoritaria simple para decidir su invalidez, por no tener una repercusión tan amplia, es indudable que toda resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalide***

***normas generales, sea de manera absoluta o parcial, debe ser emitida por mayoría calificada de cuando menos ocho votos. En ese sentido, cuando la controversia constitucional es promovida por un Municipio contra una norma general de la Federación o del Estado, o por un Estado en contra de una ley de la Federación, la resolución de la Suprema Corte que declare su invalidez también requiere la votación calificada de cuando menos ocho votos, puesto que se trata de actos de la misma naturaleza, esto es, de normas jurídicas generales y, por tanto, deben regirse por la misma regla que ha sido establecida implícitamente por el legislador ordinario en los artículos 42 de la ley reglamentaria de la materia y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, el hecho de que del referido artículo 105, fracción I, constitucional, se desprenda que la invalidez de la ley impugnada es total cuando la Federación controvierte la de un Estado o Municipio, o cuando un Estado impugne una ley municipal, mientras que es parcial cuando un Municipio impugne una ley federal o estatal, o un Estado controvierta una ley de la Federación, no cambia la regla de la votación calificada, porque de cualquier manera la invalidez tendrá efectos generales, ya que dichas consecuencias sólo se diferencian en su dimensión o alcance, tomando en cuenta que en la controversia constitucional y tratándose de la materia que se analiza, las partes son entes públicos que tienen un perímetro de competencia mayor o menor según se trate de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pero en todo caso la invalidez será general dentro del contorno de la entidad que conforme a la regla constitucional corresponda. Consecuentemente, cuando a través de una controversia constitucional se impugnen disposiciones generales que rigen en un ámbito espacial de validez mayor del que corresponde a la entidad actora, si en la resolución relativa no se alcanza la votación de ocho votos, cuando menos, a favor de la invalidez de aquéllas, procede su desestimación.”***

Como lo afirmé desde el voto particular que formulé respecto de la resolución del recurso de reclamación 371/2004, derivado de la presente controversia constitucional, considero que desde aquel momento debió realizarse en su integridad el examen de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos; sin embargo, si en aquella ocasión dicho análisis fue particularizado tomando en cuenta la naturaleza de cada una de las partidas suspendidas, no es excusable que al resolver el fondo se haya omitido este estudio, lo que pone en evidencia lo frágil de la posición mayoritaria que sostiene que el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo, pues como hemos demostrado en líneas anteriores es inexacto que en este aspecto existiera cosa juzgada.

En efecto, como ya sostuve en aquel voto, la decisión de si el Presupuesto de Egresos es o no una norma general impacta directamente en el procedimiento de la controversia constitucional, pues al eliminar la categoría de norma general al Presupuesto de Egresos, se destruye también la presunción de la constitucionalidad de las normas, lo que tiene dos trascendentes consecuencias: a) Implica que pueda ser procedente la concesión de la suspensión; y b) Destruye el requisito de la votación calificada para efectos de la declaración de invalidez, pues al ser considerado acto administrativo, sólo serán necesarios seis votos para tal declaración y no los ocho requeridos en el caso de normas generales.

En la votación calificada para la obtención de invalidez de una norma general subyace el principio de presunción de constitucionalidad que protege a las mismas, principio que debe verse reforzado en el caso de las normas que siguen el procedimiento legislativo marcado en la Constitución Federal, ya que tal situación implica el respeto al principio democrático plasmado en las resoluciones legislativas sujetas a los principios de mayoría y publicidad en la discusión. Por ello, considero que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma general sujeta al principio de presunción de constitucionalidad, misma que debió prevalecer hasta en tanto no se declare lo contrario por la sentencia que resuelva el fondo de la controversia constitucional con una votación calificada de cuando menos ocho votos requeridos tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y de su Ley Reglamentaria, por lo que ante la votación mayoritaria de seis votos a favor de la inconstitucionalidad debió haber producido la desestimación de la controversia en este aspecto y que a continuación se estudiara el aspecto relativo a los límites de la modificación del Presupuesto de Egresos.

Luego, la controversia constitucional debió haber sido desestimada con fundamento en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42, segundo párrafo de su Ley Reglamentaria que, respectivamente, disponen lo siguiente:

***“Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

***I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:***

- a).- *La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b).- *La Federación y un municipio;*
- c).- *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d).- *Un Estado y otro;*
- e).- *Un Estado y el Distrito Federal;*
- f).- *El Distrito Federal y un municipio;*
- g).- *Dos municipios de diversos Estados;*
- h).- *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i).- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j).- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k).- *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

*“ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.*

*En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

El que se haya decidido por mayoría de diez votos que sólo se necesitaban seis votos para producir la invalidez del Presupuesto de Egresos con motivo de un vicio de procedimiento legislativo, sin pasar por el análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos me parece inexacto y, además, un grave golpe al principio democrático y al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, pues a partir de una interpretación cuestionable, se ha decretado la invalidez de uno de las leyes esenciales para el funcionamiento de la República y, además, sin cumplir con la votación calificada por la Constitución Federal para producir esa invalidez.

### **III.5. ¿SON CORRECTOS LOS EFECTOS FIJADOS EN LA SENTENCIA RESPECTO DEL ACUERDO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS?**

La mayoría decidió declarar la nulidad del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2005 únicamente en la parte que fue objeto de observación para el efecto de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a la brevedad posible convoque a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados la que en ejercicio de sus facultades exclusivas se hará cargo de las indicadas observaciones como en derecho corresponda.

Ahora bien, la sentencia es lacónica al fijar sus efectos y muchos cuestionamientos y nuevos problemas constitucionales en potencia se quedan sembrados en el camino.

En el considerando relativo a los efectos se indica lo siguiente:

1) Que el acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro de la Cámara de Diputados, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho acto afectándolo de nulidad parcial.

2) Que procede declarar la invalidez del acuerdo así como la nulidad del Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones.

3) Lo anterior para el efecto de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a la brevedad posible convoque a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados y que ésta en ejercicio de sus facultades exclusivas se haga cargo de las indicadas observaciones como en derecho corresponda.

4) Que el Presupuesto de Egresos se rige por los principios de anualidad previsto en la fracción IV del artículo 74 y el de "inmodificabilidad" regulado en el diverso 126 ambos de la Norma Fundamental, sin embargo, "la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria".

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

En relación con los anteriores efectos formulo los siguientes comentarios:

a) En primer lugar, la sentencia adiciona al ordenamiento jurídico mexicano una nueva institución: La nulidad parcial.

Esta figura no se encuentra prevista ni por la Constitución Federal ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su artículo 105, pues las sentencias en este tipo de asuntos son de invalidez y no de "nulidad parcial". Asimismo, debe tomarse en cuenta que en algunos casos sólo tienen efectos para las partes, sin embargo, en casos como el presente se prevé la invalidez general en el penúltimo párrafo de la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal, al tratarse de un conflicto entre poderes, por lo que resulta inexplicable la terminología de la sentencia.

Por otra parte, el efecto que se imprime a la sentencia es que la Comisión Permanente convoque a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados para que ésta se haga cargo de las observaciones formuladas por el Presidente de la República y decida lo que en derecho corresponda.

Este párrafo críptico de la sentencia, produce una grave interrogante ¿Qué es lo correspondiente en derecho?

Esta pregunta no es contestada claramente por la sentencia, sino que apenas se puede pergeñar una posición de una correlación de sus elementos, lo que resulta violatorio de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que dispone que las sentencias de este Alto Tribunal deben fijar con claridad y precisión los alcances y efectos de las sentencias.

Ahora bien, en otra de sus partes la sentencia indica que a través de ella se está construyendo una excepción a los principios de anualidad e "inmodificabilidad" del Presupuesto de Egresos.

De una interpretación armónica de la sentencia, podríamos desprender que se regresan las observaciones para efecto que la Cámara de Diputados resuelva sobre su superación, constituyendo esta situación una excepción a los principios de anualidad y de "inmodificabilidad" del Presupuesto de Egresos, sin embargo, esto tampoco nos lleva a puerto seguro.

La situación anterior resulta bastante irregular porque a las creaciones jurisprudenciales del veto respecto del Presupuesto de Egresos y de la existencia del veto parcial debe sumarse ahora una nueva creación que rompe con cualquier principio lógico: El veto respecto de una norma que ya está publicada.

El veto es una institución que opera dentro del procedimiento legislativo cuando éste aun no ha culminado, evitando la publicación inmediata de lo aprobado por el Congreso, sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo ya ha publicado la norma no puede aceptarse la existencia del veto, porque ello es contrario a la naturaleza intraprocedimental de dicho instituto. No obstante lo anterior, la sentencia transita por un novísimo camino del cual no se tiene precedente en el mundo: El veto respecto de una norma ya publicada.

Por otra parte, resulta inexacta la afirmación de la sentencia de un principio de "inmodificabilidad" del Presupuesto de Egresos regulado en el artículo 126 de la Constitución Federal, lo que en ese precepto se regula es una limitación a quienes ejercen el gasto público a fin de que no realicen pagos no comprendidos en el presupuesto, mas no una limitación a la Cámara de Diputados de inmutabilidad del Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, la Suprema Corte no da ningún parámetro en su sentencia sobre los escenarios que se pueden presentar con respecto al estudio de las observaciones, en aras de una supuesta autolimitación del Tribunal Constitucional que resulta inexacta, pues lo que se logra con los efectos crípticos de la sentencia es crear confusión y sembrar nuevos conflictos en virtud de la interpretación no ya de la Constitución, sino de los efectos de la sentencia.

**IV. ¿DEBIO ESTUDIARSE EL TEMA RELATIVO A LOS LIMITES DE LAS FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA MODIFICAR EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE LE ENVIA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA?**

Este tema debió haber sido estudiado en atención al principio de exhaustividad regulado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone la obligación de los tribunales de emitir sus resoluciones de manera completa.

En el caso de la justicia constitucional, más en específico, en el caso de las controversias constitucionales, debe llevarse a plenitud dicho principio de tal manera que se resuelva de manera completa la cuestión efectivamente planteada y se atienda la litis en su integridad, sin que baste una sentencia "para efectos", pues en virtud de la gravedad y delicadeza de los problemas constitucionales el Tribunal debe optar por resolver en la medida de lo posible los problemas planteados y por no aplazar para casos futuros las soluciones que se pueden emitir en el asunto que se está estudiando.

Bajo esta tesis, resultaba indispensable el estudio del tema relativo a los límites de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de realizar modificaciones a la iniciativa del Presupuesto de Egresos, razón por la cual en el apartado siguiente expondré mi opinión, relacionándola con la propuesta que presentaba el proyecto.

#### **V. FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA MODIFICAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

En lo referente al segundo tema, el relativo a la modificación del Presupuesto de Egresos, el proyecto sujetaba esta facultad a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, lo cual sustentaba en una afirmación dogmática que sostenía el rango superior de las leyes respecto del presupuesto, sin analizar la posición del mismo en el sistema de fuentes ni su jerarquía normativa respecto de las leyes ordinarias.

Asimismo, se indicaba que tanto el Poder Ejecutivo como la Cámara de Diputados deben someter su actuación al mismo marco normativo (Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) con el argumento que no tendría sentido que el mismo fuera sólo para la elaboración del proyecto, mas no para la modificación del contenido.

Los ordenamientos jurídicos que rigen la materia, según el Proyecto, son los siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente, el artículo 26.
2. Ley de Planeación, artículos 1o., 3o., 4o., 9o., 14, 16, 21, 27 y 32.
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 1o., 4o., 5o. y 13.

Ahora bien, el resultado a que conduce la interpretación del proyecto a lo largo de sus considerandos, consiste en que el Ejecutivo Federal, mediante el Plan Nacional de Desarrollo que tiene naturaleza de un acuerdo -definido como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente-, subordina a la Cámara de Diputados en cuanto a la elaboración de las políticas públicas. Para demostrar lo anterior, estudiaré el problema desde una perspectiva constitucional, en la cual queda evidenciada la inexacta interpretación que realiza el proyecto.

En primer lugar, debe ponderarse el valor del Presupuesto de Egresos frente al Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, es importante destacar que de una interpretación literal del referido precepto, el Plan Nacional de Desarrollo sólo es obligatorio para la Administración Pública, toda vez que la Constitución Federal le asigna esa connotación en la parte final del párrafo segundo del referido precepto. Aún más, en el cuerpo del citado artículo constitucional no se establece ningún tipo de vinculación del Plan Nacional de Desarrollo respecto al Presupuesto de Egresos, ni tampoco se establece que la Cámara de Diputados deba ceñirse a los postulados del citado documento.

Igualmente, desde el punto de vista del sistema de fuentes del sistema jurídico mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el Ejecutivo Federal es jerárquicamente inferior con respecto a las leyes que expide el Poder Legislativo, dentro de las cuales se encuentra el Presupuesto de Egresos, toda vez que es un acuerdo de naturaleza administrativa que vincula a los subalternos del Presidente de la República sobre los lineamientos a los que deberán ceñirse, es decir, es una especie de guía vinculante para la Administración Pública por disposición constitucional y por superioridad jerárquica del Presidente, respecto de políticas públicas que se concretan en programas, relativas a los propósitos sexenales del Ejecutivo en turno.

Siguiendo con el tema de la jerarquía, el Ejecutivo Federal sólo está autorizado para expedir leyes en dos casos, las relacionadas con los artículos 29 y 131 constitucionales, las cuales tendrán la jerarquía de ley, por lo que válidamente puede concluirse que el Plan Nacional de Desarrollo no tiene una jerarquía superior al Presupuesto de Egresos de la Federación que aprueba la Cámara de Diputados, según lo señalamos en la parte relativa a la naturaleza del Presupuesto.

Otorgar un nivel jerárquico mayor en el sistema de fuentes al Plan Nacional de Desarrollo que al Presupuesto de Egresos de la Federación, 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.

Además, como señalamos, el Presupuesto es una ley que por su singularidad, concretiza la asignación de gastos en un período determinado por lo que, por su carácter especial, debe prevalecer cuando exista antinomia con respecto a otro ordenamiento, no siendo óbice a lo anterior el hecho de que solamente se apruebe por la Cámara de Diputados pues su fuerza de ley no se construye exclusivamente por quienes intervienen en su emisión, sino por el procedimiento democrático que sigue en su creación y por la naturaleza y valor jerárquico que otorga la propia Constitución.

Asimismo, atendiendo a una interpretación genético-teleológica de la reforma que estableció este Sistema Nacional de Planeación Democrática, debemos tomar en cuenta que no se señaló ni en los dictámenes ni en las discusiones, que el Presupuesto de Egresos debía regirse por el Plan Nacional de Desarrollo o que éste guardaba relación jerárquica de superioridad respecto al Presupuesto, por lo que no es posible concluir dicho vínculo.

Por el contrario, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal se contemplaron atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional. En efecto, se establecía que:

***“El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al plan nacional de desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales”***

De lo anterior tenemos que si bien la Administración Pública era obligada por el Plan Nacional de Desarrollo, para el Poder Legislativo sólo consistía en un criterio a considerar para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Ahora bien, la iniciativa constitucional fue modificada en el Dictamen de la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales, no para disminuir las facultades del Congreso de la Unión, sino para aumentarlas, en la que se buscó dar mayor participación al Congreso de la Unión al establecer que éste podría instituir por medio de ley, la manera en que iba a tomar parte en el citado Sistema para efectos de su ponderación y evaluación, pero de ninguna manera deseaba subordinarlo al Ejecutivo en relación con la toma de decisiones de políticas públicas, vía Plan Nacional de Desarrollo.

En este tenor, resulta inexacto lo que sostenía originalmente el proyecto presentado por el ministro ponente, en la parte que sostenía que el Congreso de la Unión se habría autolimitado en la ley, pues podría tener una mayor participación en el proceso de planeación, cuando es claro que este proceso se atribuye constitucionalmente al Ejecutivo Federal y, además, la intervención que el órgano reformador dio al Congreso fue para efectos de ponderación y evaluación, pero de ninguna manera que éste se hiciera cargo de dicho proceso, facultad que parecía insinuar el proyecto original.

Por otra parte, atendiendo a una interpretación sistemática de la Constitución se debe tomar en cuenta su artículo 25, el cual establece que “el Estado” tendrá la rectoría del desarrollo nacional, sin que dicho precepto excluya de la participación en las políticas públicas al Poder Legislativo.

Además, de una interpretación sistemática de los artículos 39, 40, 41, 51 y 74, fracción IV, se puede concluir que la Cámara de Diputados cuenta con facultades para participar en la decisión de dichas políticas públicas. Lo anterior es así, porque el ejercicio de la democracia no se concretiza en forma absoluta en el Presidente de la República, por el contrario, los diputados son representantes populares que sostienen ideologías, plataformas y programas de gobierno de sus partidos políticos que constituyen el medio de acceso de los ciudadanos al Poder Público, los cuales a través de sus Grupos Parlamentarios, deben plasmar las aspiraciones sociales en instrumentos jurídicos como lo es el Presupuesto de Egresos.

Si se interpretara de forma distinta dicho artículo, se llegaría a la conclusión de que las leyes y decretos del Organismo Legislativo tendrían que ser acordes con el multicitado Plan de Desarrollo, con lo cual se vulnerarían los principios constitucionales de democracia y división de poderes.

Las elecciones cada tres años de la Cámara de Diputados son un duro examen para el Poder Ejecutivo sobre sus políticas públicas que no podemos desestimar, pues si el la ciudadanía decide acabar con la mayoría del partido que detenta el Poder Ejecutivo o disminuir su minoría, no es posible vaciar de contenido esta elección popular, dando prioridad al Plan Nacional de Desarrollo y con ello al Poder Ejecutivo, respecto de la actividad legislativa cuando aquél ha recibido en las urnas un mandato reprobatorio de sus políticas públicas presidenciales.

Por ello, no es posible pretender imponer al Poder Legislativo un determinado plan, tomando en cuenta que dicho Poder tiene un papel de ponderación y evaluación en la planeación interna o guía del Ejecutivo Federal, toda vez que dicho Plan Nacional es una orden jerárquica que elabora el Ejecutivo con fundamento en sus facultades de dirección que implícitamente tiene sobre sus subalternos, el cual le sirve como guía para su gobierno, pero de ello no puede desprenderse que ese documento pueda vincular al Poder Legislativo o al Poder Judicial, que son poderes autónomos con facultades constitucionales expresas.

Además, debe tomarse en consideración que la representatividad política que tienen los Diputados no se refiere únicamente a las mayorías, sino también es una forma de protección a las minorías - no solamente son "consultadas" sino que tienen poder decisivo-, las cuales tendrían voz y voto dentro del marco del pluralismo político y social, que constituye otro de los bienes constitucionalmente protegidos, el cual también se vería severamente afectado si concluyéramos que el Ejecutivo Federal puede imponer a la Cámara de Diputados sus políticas propias, a través del Plan Nacional.

Ciertamente, la Constitución establece en el último párrafo del artículo 26 constitucional que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, lo cual ha sido regulado esencialmente en la Ley de Planeación, donde se ordena al Presidente de la República que remita el Plan de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, sin embargo, dicha Ley de Planeación tiene como vocación funcional el instrumentar el proceso de planeación en lo relacionado al Ejecutivo y concretar la participación del Congreso de ponderación y evaluación, sin embargo, de ninguna manera vincula a los Organos Legislativos los que tienen plena autonomía política, estructural e ideológica respecto al Ejecutivo.

Igualmente, la declaración que, en su caso, llegase a realizar el Congreso respecto de la ponderación del Plan no tiene efectos vinculantes respecto al Ejecutivo, por lo que es simplemente una opinión sin eficacia jurídica relevante. En efecto, la declaración que llegara a presentar el Congreso de la Unión no es más que un juicio sobre dicho Plan, sin que el Ejecutivo Federal se vea en la necesidad de hacer suyas esas observaciones.

Así las cosas, el texto constitucional no establece una jerarquía normativa entre el Plan Nacional de Desarrollo con otros ordenamientos emanados de los órganos del Poder Legislativo, toda vez que la Constitución no regula un escalonamiento jerárquico entre dichos actos jurídicos, por lo que la posición del proyecto que prioriza el Plan y la Ley de Planeación del Presupuesto de Egresos de la Federación vulnera el principio de división de poderes y afecta de una manera muy sensible el principio democrático.

Además, debe tomarse en cuenta que en nuestro país no existe un mecanismo para controlar las políticas públicas del Presidente, es decir, las decisiones políticas en materia económica escapan del control ciudadano, quien no cuenta con iniciativa popular, ni referéndum, ni revocaciones del mandato presidencial, por lo cual, la única vía para ponderar las decisiones presidenciales sería el voto de rechazo en las elecciones y el ejercicio pleno de las facultades presupuestarias y de revisión de la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Argumentar lo contrario, significaría asumir que el Ejecutivo Federal es el único encargado de las políticas públicas, tesis que descartamos, toda vez que esto sería contrario a la Constitución, la cual no contiene norma que faculte al Ejecutivo Federal para ser el único con poder de decisión en tareas financieras, sociales y económicas.

Igualmente, no es ni racional ni jurídicamente válido pensar que la Cámara de Diputados cuenta con la sapiencia, recursos técnicos y jurídicos cuando participa en los procesos bicamerales de creación de leyes, pero al aprobar el Presupuesto carece de ellos, por lo que de ninguna manera puede justificarse democráticamente la prevalencia del Ejecutivo sobre el Legislativo porque tiene mejor información o alguna otra idea semejante.

Aún más, existen países como Brasil y Colombia que cuentan con planes que son jerárquicamente superiores al Presupuesto de Egresos, es decir, éste debe ser acorde con el Plan General, sin embargo, debe tomarse en cuenta que en esos países es el Parlamento quien aprueba el Plan a largo plazo, lo cual constituye una importante salvaguarda del principio democrático a nivel constitucional, toda vez que los representantes populares tienen facultades decisorias en el proceso de planeación, toda vez que aprueban el Plan General.

Regresando a la materia de la controversia constitucional, podemos afirmar que la Cámara de Diputados puede participar en la elaboración de las políticas públicas del país, instrumentando programas para hacerlos efectivos, sin que exista norma constitucional alguna que se lo prohíba y tomando en cuenta, además, su esencial carácter representativo de la voluntad popular.

Ahora bien, en el proyecto original se esgrimía que “fue el propio Congreso quien aprobó la Ley de Planeación y que, siendo la Cámara de Diputados, la de origen, estaba en posibilidades de contar con una facultad mucho más amplia y, al no haberlo hecho se impuso una autolimitación, puesto que en términos del último párrafo del artículo 26 de la Constitución Federal, “en el sistema de planeación democrática el Congreso tendrá la intervención que señale la ley”. Lo anterior resulta inexacto, en virtud de los siguientes argumentos:

a) Un Organismo constituido no puede modificar las facultades que la Constitución ha otorgado a otro Poder u órgano, toda vez que la posibilidad de la Cámara de Diputados de participar en las políticas públicas se desprenden de su carácter representativo, otorgado por el texto constitucional y concretado en la aprobación del Presupuesto de Egresos, por lo que una ley ordinaria no podría limitar esas facultades.

b) Como señalé anteriormente, la Comisión que dictaminó la reforma al artículo 26 esgrimió que estimaban la necesidad de otorgar al Congreso de la Unión y a los partidos políticos en él representados, una intervención en el proceso. De lo anterior se desprende que se deseaba una especie de colaboración entre poderes en el proceso de planeación, toda vez que el Plan Nacional es un instrumento interno del Ejecutivo Federal, pero de ninguna manera de esto se desprende una disminución de las facultades constitucionales del Poder Legislativo.

Posteriormente, en el proyecto planteado originalmente se establecía que constitucional y legalmente la política presupuestal está a cargo del Ejecutivo Federal. El argumento anterior es inexacto, toda vez que la política presupuestaria está constitucionalmente a cargo tanto del Ejecutivo como del Legislativo, porque se trata de un acto compartido, fruto de colaboración de poderes en donde el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados tienen delimitadas constitucionalmente sus facultades, en la iniciativa y aprobación.

Así, en el procedimiento de creación del Presupuesto, el Ejecutivo tiene la facultad de iniciativa del Presupuesto, pero de ello no se desprende que su proyecto no sea reformable tomando directrices distintas a la establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo que, se insiste, no vincula a las facultades constitucionales de la Cámara de Diputados.

La posibilidad de modificar el Presupuesto comprende la facultad de crear, suprimir o modificar partidas, toda vez que el Presupuesto de Egresos está elaborado en programas, es decir, necesariamente tendrá que ser afectada la programación global y particular plasmada en el Proyecto del Ejecutivo.

En el proyecto presentado por el ministro ponente se sostenía que los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben someter su actuación al mismo marco normativo, indicándose que no tendría sentido que el mismo fuera sólo para la elaboración del proyecto, mas no para la modificación del contenido, con lo cual se pretende vincular la actividad constitucional presupuestaria de la Cámara de Diputados a la coordinación de la Secretaría de Hacienda.

Considero que la postura anterior es inexacta, pues como hemos sostenido el Presupuesto de Egresos es una ley, producto de facultades contenidas en la Constitución, por lo que no puede sostenerse que el mismo deba ceder frente a la Ley de Planeación, toda vez que se rige por un principio de especialidad frente a ella, como lo hemos señalado prolijamente.

Con relación a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cabe señalar que dicho ordenamiento jurídico tiene como finalidad regular el proceso presupuestario con relación a la Administración Pública Federal, estableciendo reglas claras sobre la forma en que habrá de llevarse a cabo, por ello es jurídicamente inexacto pretender vincular a la Cámara de Diputados con respecto a esa ley.

En efecto, la legislación en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, tiende a facilitar el control de la administración pública en materia financiera que en última instancia, pertenece también a la Cámara de Diputados a través de los procesos de discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos así como de la fiscalización y aprobación de la cuenta pública. Por lo anterior, las limitaciones de la legislación son aplicables únicamente para la administración pública, mas no para la propia Cámara de Diputados, la que únicamente se encuentra vinculada por la Constitución Federal.

Se pierde de vista que mientras el Poder Ejecutivo realiza una actividad administrativa, que si bien tiene un fuerte contenido político en cuanto a su libertad en la integración de la iniciativa, la de la Cámara de Diputados es una cuestión de ejercicio de la soberanía financiera, donde el pueblo, en atención al principio democrático que descansa en la configuración de la Cámara de Diputados, decide la aprobación de los gastos públicos que deben regir para ese año, la que constituye tal vez la actividad más importante del Poder Legislativo.

En orden a lo anterior, disiento del proyecto presentado originalmente por el ministro ponente, que pretendía vincular con una argumentación de jerarquía, la actividad constitucional presupuestaria de la Cámara de Diputados, a una legislación que es únicamente aplicable a la administración pública y que, en los hechos pretende que cualquier modificación al presupuesto sea consultada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual es francamente violatorio de los principios democrático y de división de poderes.

En mi opinión, la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto de Egresos tiene como base cuatro principios:

1. Puede hacer todas las modificaciones que sean necesarias para que el Presupuesto de Egresos cumpla con el texto constitucional, como sería el caso de crear partidas cuya existencia se contempla en la Norma Fundamental, por ejemplo, las relativas a los pueblos indígenas, salud, educación, vivienda, etc.
2. Puede participar activamente en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas, en específico a las de gasto público.
3. Es un contrapeso efectivo a las políticas públicas del Ejecutivo Federal y el mecanismo idóneo para realizarlo es por medio del Presupuesto de Egresos y su modificación.
4. Puede modificar el Presupuesto de Egresos cuando se lesionen bienes constitucionalmente protegidos, como en el caso en que se pretendan financiar programas discriminatorios o que atenten contra la dignidad de las personas.

Considero que la actividad de la Cámara de Diputados en la modificación y en la actividad de presupuestación debe estructurarse únicamente a la luz de lo dispuesto por la Constitución Federal, camino por el que no transitaba el proyecto.

En efecto, en la Constitución Federal existen una serie de lineamientos en materia económica, política y social que el Poder Constituyente ha señalado como deberes del Estado, los cuales limitan las posibilidades de elección de los Organos encargados del proceso presupuestario, al estar vinculados con dichas disposiciones.

En otras palabras, en la Constitución se encuentran los grandes objetivos nacionales, los cuales constituyen el auténtico Plan General Económico y Social diseñado por el Constituyente, el cual deben cumplir los Organos Estatales, que deben subordinar su actuación a la Constitución.

Así, tenemos que existen reglas respecto a la rectoría económica, la intervención estatal en la economía, el fomento a las empresas, subsidios a las actividades prioritarias contenidas en el capítulo económico de la Constitución, la promoción del empleo y la organización social contenidas en el artículo 123; el deber de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, de acuerdo a la fracción XX del artículo 27 constitucional; la necesidad de prever partidas en el presupuesto de egresos a fin de hacer efectivos los derechos de las comunidades indígenas. Además, se establecen deberes públicos a cargo del Estado, como la protección a la niñez, salud, vivienda digna, medio ambiente adecuado, el derecho a la información, acceso a la justicia, entre otras.

Lo anterior es así, toda vez que el Poder Constituyente ha conformado un Estado Social de Derecho en donde los Organos Públicos no solamente tienen una función pasiva respecto a los ciudadanos, por el contrario, existen normas constitucionales que ordenan a la actividad estatal la permanente observancia o satisfacción de determinadas tareas, los cuáles tienen un carácter dinámico e impulsor.

En este tenor, el Estado deberá instrumentar las políticas públicas concretas necesarias para hacer efectivos esos derechos sociales. Por ello es inexacto pensar que el Ejecutivo Federal sea quien deba diseñar con exclusividad la política económica nacional, toda vez que, como hemos señalado, existe en la Constitución un Plan General Económico y Social que debe desarrollarse por los Poderes de la Unión y por los niveles de gobierno, lo que sin lugar a dudas vincula a todos los Organos encargados de elaborar el Presupuesto de Egresos, sin que existan elementos para sostener una exclusión de la Cámara de Diputados en la elaboración de las políticas públicas.

Igualmente, como señalé en la parte relativa al Plan Nacional de Desarrollo, el Plan del Ejecutivo regulado en el artículo 26, es una guía para la Administración Pública y una orden para sus subalternos sobre las orientaciones que tendrá durante su sexenio, sin que ello deba ser el "Plan definitivo e irreformable" de todos los Organos estatales, ni mucho menos puede sostenerse que vincule a la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario, pues esta es independiente de las posturas del Presidente y se maneja en atención al juego de los Grupos Parlamentarios.

Asimismo, este Plan General de la Constitución Política se debe materializar en políticas públicas concretas que se reflejen en el Presupuesto de Egresos y que se instrumenten a través de programas, que tienen como finalidad última hacer cumplir el texto constitucional, es decir, hacer efectivos sus principios económicos y sociales. En este orden de ideas, el Organismo encargado de la aprobación del Presupuesto de Egresos tiene el deber de hacer efectivo el texto constitucional aprobando, modificando y eliminando programas para que el Presupuesto de Egresos sea acorde a la Constitución.

Ahora bien, en el curso de las discusiones del presente asunto se ha argumentado que la actividad presupuestaria es una actividad compleja, muy tecnificada, se ha insinuado que la Cámara de Diputados no cuenta con la información suficiente para decidir, dentro marco constitucional, el destino de los recursos públicos, por lo cual debe limitarse al máximo su actividad.

En primer lugar es conveniente recordar que la actividad presupuestaria es en esencia una actividad política, la Cámara de Diputados cuando decide aumentar, disminuir o reasignar partidas o crear nuevos programas está adoptando decisiones de política económica en orden a su naturaleza representativa, la actividad de programación o de formulación del presupuesto constituye, en última instancia, a pesar de su tecnificación, decisiones políticas, pues se decide con base en recursos económicos escasos priorizar un renglón u otro de la actividad económica, por lo que no debe olvidarse que en estas decisiones tiene gran trascendencia la naturaleza representativa de la Cámara.

Si el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría en la Cámara de Diputados no tendrá problema para sacar adelante su iniciativa; si, en cambio, su partido está en minoría o en las elecciones intersexenales el pueblo ha emitido un voto reprobatorio de la gestión del Presidente y ha optado por fortalecer los Grupos Parlamentarios de la oposición, resulta evidente que esta decisión electoral del pueblo no puede ser neutralizada limitando las facultades de la Cámara con base en la argumentación de su poca preparación o subordinando la actividad presupuestaria a las Leyes de Planeación o de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, lo que en última instancia traería como consecuencia la subordinación de la Cámara a la opinión de la Secretaría de Hacienda.

Si bien es cierto que nuestro sistema presidencial no está diseñado para que el Presidente opere con una minoría legislativa y sin alianzas con los Grupos Parlamentarios de la oposición, ello no es una razón para que a través de la interpretación constitucional se vacíen de contenido las facultades de la Cámara de Diputados, y se subordine a ésta al Ejecutivo a pesar de la votación de la ciudadanía.

Asimismo, el proceso de transición democrática en el que nos encontramos, en virtud de la nueva correlación de fuerzas, la Cámara de Diputados ha empezado a reivindicar sus competencias constitucionales, ejerciendo su facultad de modificar el presupuesto.

Sin embargo, ahora cuando comienza a ser un contrapeso del Ejecutivo, se nos dice que atendamos a la viabilidad democrática, que el proceso presupuestario es técnico y que la Cámara no cuenta con la información o preparación técnica suficiente para tomar decisiones presupuestarias, para crear nuevos programas. Así, esta situación fáctica intenta traducirse en la limitación de las facultades constitucionales de la Cámara de Diputados, lo cual es inaceptable pues ello es contrario al principio democrático que subyace en nuestra Constitución, pues será en todo caso a la ciudadanía a quien corresponderá juzgar las decisiones de la Cámara.

Ahora bien es responsabilidad de la propia Cámara de Diputados fortalecer sus mecanismos técnicos para una mejor toma de decisiones respecto a las decisiones presupuestarias, como lo fue en el caso de los Estados Unidos de América en donde crearon en 1974 una Oficina de Presupuesto, de la *Congressional Budget Office* cuya misión fue contrarrestar la creciente influencia del Presidente en el planteamiento presupuestario, dotando a las comisiones de presupuesto y al Congreso, de una fuente natural e independiente de información presupuestaria y económica. Dicha oficina prepara informes que brindan proyecciones económicas relacionadas con el Presupuesto, un análisis de las Propuestas del Presidente y opciones alternativas de gastos e ingresos para ser considerados por los legisladores.

Sin embargo, la falta de una oficina no es una razón válida para vaciar de contenido la facultad exclusiva que pertenece a la Cámara de Diputados por disposición constitucional: la aprobación del Presupuesto de Egresos, lo que sin lugar a dudas conlleva la modificación de la iniciativa, como se aclaró en la última reforma constitucional.

Asimismo, la Cámara de Diputados puede allegarse de los datos suficientes respecto a la atención de las necesidades sociales a partir de las siguientes fuentes de información:

1. El Ejecutivo Federal debe hacer llegar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de Presupuesto.

3. La Cámara de Diputados dispone de la información contenida en los informes de Gobierno, según el artículo 68 constitucional, que se componen más que de un mensaje político, de los informes escritos y anexos estadísticos sobre el estado general que guarda la administración pública del país. Además, cabe agregar que las Cámaras del Poder Legislativo realizan la glosa del informe, es decir, el análisis del informe del Ejecutivo.

4. En virtud de lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Federal, los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos, asimismo, el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece un deber a los Secretarios de informar cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

5. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al artículo 8 de la Ley de Fiscalización.

6. Existen entes gubernamentales encargados de la recopilación de datos relativos a la situación de la población como el INEGI, cuya información es pública. Además el Banco de México elabora estudios sobre estadísticas económicas y financieras que están a disposición del público.

7. Asimismo, los ciudadanos también hacen llegar a sus representantes las denuncias sobre algunas realidades que acontecen.

8. No debe perderse de vista que la Cámara de Diputados revisa año con año la Cuenta Pública por lo que tiene acceso a información relacionada con la situación del Gasto Público.

9. En múltiples leyes como las de Planeación, Fiscalización Superior, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se establecen diversos deberes de información y evaluación en relación con el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados.

En suma, es inaceptable pretender decir que la Cámara de Diputados cuenta con información de menor calidad que el Poder Ejecutivo como se ha sugerido, pues debe tomarse en cuenta que éste tiene el deber de proporcionar la información que le solicite la Cámara respecto del Proyecto del Presupuesto.

Por otro lado, no es ni lógico ni jurídicamente válido pensar que la Cámara de Diputados carece de la preparación técnica para preparar el Presupuesto de Egresos, pero en cambio es competente e ilustrada para discutir y aprobar las demás leyes, lo cual es una contradicción. Igualmente, el principio democrático que nutre la actividad legislativa y que dota a la ley de una naturaleza creativa y de una expansividad ilimitada dentro de los límites de la Constitución, es el mismo que nutre la actividad presupuestaria, en el proceso de discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egreso.

En orden a lo anterior, la actividad presupuestaria sólo está vinculada a la Constitución, mas no a las leyes ordinarias que únicamente tienen como objeto ordenar la actividad de la administración pública en el proceso de planeación, programación y presupuestación, pues ello produce una peligrosa disminución de la jerarquía del presupuesto y una abierta subordinación de la Cámara de Diputados respecto del Poder Ejecutivo. La Cámara de Diputados puede a través del procedimiento de modificación del presupuesto de egresos estructurar nuevos programas, siempre y cuando éstos sean respetuosos de las normas, principios y valores establecidos en la Constitución Federal.

**VI.** En conclusión, los principios democrático, de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, han sido vulnerados con la sentencia mayoritaria en atención a las siguientes conclusiones:

a) Se ha reformado jurisdiccionalmente la Constitución creando una facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos.

b) Se ha reformado a través de la sentencia la Constitución, creando un veto parcial a favor del Presidente de la República que vulnera gravemente el principio de división de poderes.

c) La votación requerida para lograr la invalidez del Presupuesto de Egresos es de ocho votos, pues su naturaleza jurídica es la de una ley.

d) Se ha realizado una interpretación poco ortodoxa a través de los efectos, reconociendo un derecho de veto respecto de normas que ya fueron publicadas.

e) Se han fijado los efectos de manera críptica de tal manera que se han sembrado nuevos problemas constitucionales.

f) No se resolvió la litis en su integridad, postergando problemas jurídicos actuales que se debieron haber resuelto y que pueden generar nuevos y graves conflictos constitucionales.

Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.

**VOTO DEL MINISTRO JUAN DIAZ ROMERO, PARALELO CON EL FORMULADO POR LA MINORIA.**

Desde un punto de vista coincidente con el voto minoritario, pero que estimo importante señalar, apunto que el derecho de veto establecido fundamentalmente en el artículo 72 constitucional tiene características sui generis que impiden su ejercicio en el Presupuesto de Egresos.

En efecto, de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, una vez que se aprueba un proyecto en la Cámara de origen, pasa a la revisora, y si ésta la aprueba debe remitirlo al Ejecutivo para su publicación. Si el Ejecutivo no lo devuelve con observaciones a la Cámara de origen dentro del plazo de diez días útiles, se entenderá que lo aprobó y debe ordenar la publicación, pero si dentro de ese término hace observaciones, la Cámara de origen deberá discutirlo de nuevo y si fuese aprobado por la mayoría calificada de dos terceras partes pasará a la Cámara revisora; si ésta lo sanciona por la misma mayoría calificada, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

De tales disposiciones aparece con toda claridad que en dicho procedimiento constitucional solamente hay un término, que es el de los diez días útiles para que el Ejecutivo haga observaciones; fuera de éste, ya no hay términos dentro del procedimiento señalado para el veto, por lo que las Cámaras (sea el caso de intervención unicameral o bicameral) no tienen fijado ningún tiempo para decidir sobre las observaciones del Presidente de la República. Este es el procedimiento que al respecto establece la Constitución, de modo que las observaciones presidenciales pueden ser atendidas por las Cámaras de inmediato, transcurrido cierto tiempo o simplemente no atenderlo, lo cual no es raro pues existen proyectos de leyes o decretos que están archivados porque ha pasado el tiempo y no se ha decidido sobre las observaciones.

Ahora bien, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal establece en su segundo párrafo que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el ocho de septiembre, de manera que la Cámara debe examinar, discutir y aprobar el Presupuesto a más tardar el quince de noviembre, debiendo remitirlo al Presidente para su promulgación. Existe, pues, una fecha fija establecida constitucionalmente, a más de que siendo anual el Presupuesto de Egresos no puede pasar para su publicación del treinta y uno de diciembre.

Por tanto, si de acuerdo con el procedimiento constitucional, para decidir sobre las observaciones del Ejecutivo la Cámara no tiene término de acuerdo con el artículo 72 citado, es lógico considerar que este procedimiento no es aplicable al Presupuesto de Egresos, ya que éste tiene señalado un plazo de manera explícita, que es el quince de noviembre; y de manera implícita, el treinta y uno de diciembre, esto es, el derecho de veto tiene un procedimiento que no se adecua al trámite del Presupuesto de Egresos. Si torturando lo establecido en la norma constitucional se aplica forzosamente el veto al diseño del Presupuesto de Egresos, la Suprema Corte, más allá de la interpretación, tendría que crear las reglas que faltan referidas al plazo.

No quiere decir lo anterior que se deje sin intervención al Ejecutivo, pues desde que se presenta la iniciativa del Presupuesto hasta que decide la Cámara, tiene dos meses y quince días para realizar todos los acercamientos de carácter político, financiero y administrativo con la Cámara para acordar lo conducente.

Solo debe agregarse algo más: El derecho de veto se da, de acuerdo con el artículo 72 ya citado, antes de que se publique la ley o el decreto, no después, como pretende el actor en esta controversia constitucional.

Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, HACE CONSTAR: Que el señor Ministro **Sergio Armando Valls Hernández** mediante comunicación recibida hoy en esta Secretaría General de Acuerdos a mi cargo, suscrita por la licenciada **Laura García Velasco**, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a su Ponencia, la cual se agrega a este expediente, declinó su derecho de formular voto particular en la controversia constitucional número 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. México, Distrito Federal, a treinta y uno de mayo de dos mil cinco.- Rúbrica.

LIC. JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.  
PRESENTE

Por instrucciones del Ministro Sergio A. Valls Hernández, hago de su conocimiento que él no formulará voto particular en la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración.

Atentamente

México, D.F., a 31 de mayo de 2005.- La Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, **Laura García Velasco**.- Rúbrica.

**VOTO PARALELO AL DE LA MAYORÍA, FORMULADO POR EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

El suscrito, si bien comparte el criterio sustentado por la mayoría, estima necesario formular voto paralelo, en la medida en que el texto final de la ejecutoria no da respuesta cabal a diversos cuestionamientos que fueran planteados durante las sesiones públicas del Pleno, en relación con la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Algunas de las posiciones contrarias al criterio que finalmente predominaría se apoyaron, esencialmente, en las siguientes tesis:

- a) La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, misma que corresponde a la de una ley.
- b) Que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, no es sino el reflejo del avance democrático de la República y que cualquier subordinación a la ley supondría vaciar de contenido las facultades constitucionales que le fueron atribuidas por el propio constituyente.
- c) Que la actividad presupuestaria es netamente política y que, por ende corresponde a la Cámara de Diputados en exclusiva pues ésta tiene el carácter de representante directa de los ciudadanos y constituye para ellos un medio de acceso al Poder Público.

Así, a partir de estos supuestos, se intentó construir una argumentación que pretendió demostrar:

- 1) Que el reconocimiento de la existencia del veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación, no deriva de una interpretación constitucional, sino que se trata de una creación jurisdiccional que en la práctica supone una reforma al texto constitucional.
- 2) Que dicho veto supone la suspensión de la autorización del gasto público y ello, a su vez, provocará un caos político y social, máxime que se está proponiendo la existencia de un veto a una norma ya publicada, lo que contraría la naturaleza misma del veto.

Que, en todo caso, debía analizarse el tema de las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, porque se estaba supeditando a este órgano legislativo a normas que sólo pueden vincular al Ejecutivo, cuando por tratarse de un órgano de carácter representativo no puede ser limitado por la ley ordinaria, pues está vinculado exclusivamente a los mandatos constitucionales.

Pues bien, considero pertinente, previamente a dar respuesta a los argumentos desarrollados por la minoría, dar contestación a la primera tesis en la que se apoyan.

En este sentido, debe indicarse, en primer lugar, que no existe consenso unánime a nivel doctrinario sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

Bajo ese contexto, la posición que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye materialmente un acto administrativo y formalmente uno legislativo es válida, sobre todo por lo que hace a las partidas presupuestales específicamente impugnadas, que son particulares y concretas y no tienen como características la generalidad y abstracción propias de la ley, de hecho, la norma que en ellas se contiene, una vez cumplida u obedecida se agota.

De ello se deriva que el Presupuesto pueda dividirse pues no sólo se pueden hacer observaciones a algunas partidas, aceptándose las otras modificadas por la Cámara de Diputados -como en efecto ocurrió- sino que inclusive podrían hacerse observaciones parciales respecto a cada partida en específico.

De lo anterior, también se sigue que, tal y como sucedió en el caso concreto, salvo las partidas impugnadas que dieron motivo a la interposición de la controversia constitucional que nos ocupa, el resto del Presupuesto de Egresos, fue ejercido normalmente.

Ahora bien, respecto al primer argumento, es preciso señalar que, contrariamente a lo aducido por algunas posiciones de la minoría, el reconocimiento del derecho de veto al Poder Ejecutivo o, dicho de otra manera, a la facultad de hacer observaciones al Presupuesto, responde efectivamente a una creación jurisprudencial, efectuada a partir de una interpretación constitucional, que toma en cuenta no el texto literal de la Constitución Federal, sino el espíritu y los principios en ella consignados, traducidos en la necesidad de que exista una real y armónica colaboración entre los Poderes de la Nación encargados de elaborar el Presupuesto de Egresos Federal, colaboración ordenada por el Constituyente para el beneficio de los habitantes del país.

En este contexto, la labor de un Tribunal Constitucional es justamente la de interpretar el texto de la Constitución y determinar racionalmente la conducta jurídica prohibida, obligatoria o permitida.

Interpretar tiene por objeto asignar un significado jurídico a un texto jurídico, sin embargo, lejos de ser una labor meramente teórica, hoy por hoy, las corrientes doctrinales reconocen que esta labor se inscribe dentro del saber práctico, esto es, el juzgador al interpretar utiliza una razón práctica y, por tanto, al interpretar actúa, modifica la realidad social al aplicar las normas que previamente ha interpretado. Esta labor, característica de todo tribunal implica una construcción teórico práctica (una creación), de una norma que antes no existía, y cuya existencia está determinada por el conflicto que debe ser solucionado, sin que el producto de esta interpretación jurisdiccional, en ningún sentido pueda confundirse con la labor legislativa que supone la reforma del texto constitucional.

Debe recordarse que la interpretación constitucional no necesariamente obedece o está limitada a los métodos interpretativos empleados usualmente para analizar y aplicar las leyes secundarias, en tanto los textos constitucionales contienen no sólo normas sino, destacadamente, principios y valores. Así, la interpretación constitucional efectuada por la mayoría, evidentemente tomó en cuenta: la optimización de la fuerza normativa de la Constitución; la existencia de un sistema jurídico derivado de ésta, así como su unidad; la funcionalidad del régimen político adoptado por el Constituyente, que implícitamente nos remite al

equilibrio y colaboración entre Poderes; la consolidación de los valores constitucionales, específicamente la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la actividad presupuestaria.

Igualmente, el criterio plasmado en el texto final de la ejecutoria aprobada por la mayoría, se hizo cargo de las consecuencias sociales de la decisión tomada, motivo por el cual se respetaron escrupulosamente las facultades constitucionalmente atribuidas a cada Poder y se fijaron los alcances del fallo para permitir que la asignación de los recursos correspondientes a las partidas anuladas se haga de la manera más expedita posible.

Por lo anterior, considero que la decisión de reconocer la facultad del Poder Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, no es sino el resultado de una rigurosa interpretación constitucional, que en ningún caso supone una actividad legislativa, sino que antes bien, refleja la esencia de la labor que tiene encomendada esta Suprema Corte en su calidad de Tribunal Constitucional.

En relación con el segundo argumento propuesto por la minoría, que considera que reconocer al Poder Ejecutivo la facultad de hacer observaciones al Presupuesto supone la suspensión de la autorización del gasto público y que ello, a su vez, provoca un caos político y social, me parece que es menester dimensionar la cuestión efectivamente planteada y resuelta.

Por un lado, en ningún momento se está reconociendo la existencia de una facultad de veto respecto a un Presupuesto ya publicado, puesto que, lo que la sentencia determina es la reposición del procedimiento legislativo mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos. En este sentido, es evidente que en ningún caso se está reconociendo un derecho de veto sobre un Presupuesto publicado, sino ordenando que se reponga el procedimiento legislativo respectivo, para que, antes de ser nuevamente aprobado por la Cámara (al menos las partidas específicas que quedaron insubsistentes), se discutan y superen, siempre que se obtenga la votación calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

Igualmente, el reconocimiento de esta potestad a favor del Presidente de la República, en modo alguno provoca el caos político y social que se presagia, en tanto se inscribe dentro de un proceso legislativo cuyos tiempos están debidamente consignados por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, plazos que obligan tanto a la Cámara de Diputados como al Poder Ejecutivo, motivo por el cual, la posibilidad de desencadenar un caos político o social, solamente podría derivar del incumplimiento a estos tiempos por parte de los Poderes involucrados en la aprobación del Presupuesto, pero de ninguna manera podría considerarse como efecto directo de la sentencia dictada por esta Suprema Corte.

Finalmente, en relación con el argumento sobre la necesidad de analizar y establecer los límites de las facultades de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debo reconocer que, ciertamente, en su momento consideré apropiado que se analizara el segundo tema planteado por la parte actora en la demanda de controversia constitucional, consistente precisamente en el análisis y delimitación de las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria.

Sin embargo, al haberse votado, en su momento, la conveniencia de entrar a discutir ese tema o no hacerlo, y habiéndose estimado que al declarar la invalidez del acuerdo de 14 de diciembre de 2004, se declaraba -en vía de consecuencia- la invalidez de las partidas presupuestales impugnadas, lo cierto es que tal discusión nunca se inició y, por tanto, las posiciones sobre el tema no fueron confrontadas debidamente.

Aunado a lo anterior, en las escasas intervenciones sobre el particular, más que plantearse un problema constitucional, se hicieron valer argumentos de clara índole política e ideológica que difícilmente admiten una respuesta desde la técnica jurídica constitucional.

Es decir, la discusión sobre los límites de las facultades de la Cámara de Diputados o, para el caso, los límites de cualquier órgano público, no puede sustentarse exclusivamente en el papel político o sociológico que, en un lugar y tiempo determinado (transición democrática), cumple un órgano, sino que la discusión sobre dichos límites deberá estar acotada por los fijados previamente, sea por la ley o por la Constitución.

Proceder de otra manera, atenta directamente contra el principio de legalidad que rige toda democracia moderna, en tanto éste sujeta a todos los órganos de poder al imperio de la ley, debiendo recordarse que en la concepción misma de un régimen democrático subyace la idea de que toda ley constituye expresión de la voluntad popular y, por tanto, cumplir con ésta es cumplir con aquélla.

Apelar a la naturaleza eminentemente política de la actividad presupuestaria desarrollada por la Cámara de Diputados, no es suficiente para resolver el problema de sus atribuciones o competencias constitucionales, en tanto los dos poderes involucrados en el conflicto comparten la característica de ser órganos políticos, electos por votación popular.

En este contexto, debemos precisar que, en todo caso, será la decisión respecto a la asignación o no de los montos para las partidas presupuestadas lo que constituye la facultad exclusiva de la Cámara en materia de presupuesto, facultad que, por lo demás, se encuentra absolutamente preservada en el fallo de esta Corte.

Por último, considero que contrariamente a lo manifestado en alguna intervención, la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus funciones se encuentra sujeta no sólo a la Constitución, sino también a múltiples leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión y que le resultan vinculantes, por ejemplo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o bien la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Pero aún suponiendo que la Cámara en el ejercicio de su función en materia presupuestaria se encontrara únicamente sujeta al mandato constitucional, lo cierto es que la Constitución también confiere facultades en la misma materia al Poder Ejecutivo y, por ende, en caso de haberse discutido el tema, hubiera sido necesario analizar y armonizar dichas facultades, sin prejuicios y optando siempre por una interpretación constitucional con miras al bien de la Nación en su conjunto.

Dar respuesta a estos argumentos, que de otra manera quedarían formulados de manera unilateral, ajena a la naturaleza de un órgano colegiado, es la razón por la cual, aun y cuando comparto plenamente el criterio mayoritario plasmado en la ejecutoria, estimé conveniente formular este voto paralelo, subsanando con ello, cualquier omisión al respecto en el texto final de la sentencia.

Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

**VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, JUAN DIAZ ROMERO Y OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.**

Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

Quienes aquí suscribimos, manifestamos nuestro respeto por la decisión tomada por la mayoría de los Ministros del Tribunal Pleno, en el sentido de que el Ejecutivo Federal está facultado para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando no compartimos dicho criterio. En nuestra opinión, contrario a ello, el Ejecutivo Federal no goza de una facultad semejante, en virtud de lo que, acto seguido, procedemos a explicar.

La Constitución, ciertamente, es muy parca al establecer el marco normativo al que debe sujetarse el proceso presupuestario, o más concretamente, la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Son muchas las problemáticas que, idóneamente, debiera atender y no hace, y este tema —el de la posibilidad de que el Ejecutivo Federal formule observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación— es uno más de esos claros oscuros. No existe, como en otros países, una norma que expresamente autorice al Ejecutivo Federal a formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, como tampoco una que le niegue categóricamente este derecho.

En cuanto a una facultad semejante, las únicas referencias constitucionales las encontramos, no en el marco de una normatividad específica sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino dentro del marco genérico del proceso legislativo. Es por esta razón que, aún cuando el problema a dilucidar es si el Ejecutivo puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, más bien, debemos proceder a interpretar la normatividad que rige el proceso legislativo y determinar, a partir de ello, si tal facultad es oponible ante el procedimiento político económico que ahora nos ocupa.

Sin embargo, pese al ayuno constitucional en referencia, creemos que existen serios elementos de índole constitucional que permiten aseverar que no asiste al Ejecutivo federal una facultad semejante, como también creemos que tal atribución no puede sustentarse en las razones que aduce en este juicio el Ejecutivo para tal efecto. Trataremos de explicar a continuación nuestra postura.

Quienes sostienen que el Ejecutivo Federal sí puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, lo hacen con fundamento en diversas y variadas razones, pero en todos esos razonamientos se presentan dos elementos como constantes; y es que quienes comparten dicho credo, al margen de otras cosas, encuentran asidero a esta facultad en: (i) sostener que la frase "*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras*" del artículo 72 no rige o califica todo el entramado normativo de ese artículo; y (ii) sostener que el inciso j) del mismo ordinal establece que NO podrá ser objeto de observaciones, resultando entonces que todo lo demás sí es "observable", si se permite la expresión.

A reserva de referir y refutar más adelante las demás razones que esgrimen quienes afirman que el Ejecutivo Federal sí tiene esta facultad, creemos que lo pertinente es empezar por desvirtuar estos primeros dos puntos, pues, en su preciso contrario, radican también argumentos de peso significativo para negarlo.

En efecto, para dejar establecido por qué consideramos que el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, hay que partir de la interpretación del artículo 72 constitucional, en específico, de su primer párrafo, de sus incisos a), b), c) y j); amén de que, establecido lo anterior, se proceda a concatenar con otros argumentos. El artículo constitucional en referencia dispone:

**Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.**

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

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

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

**Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.**

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE NOVIEMBRE DE 1923)

**J. 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.**

En nuestra opinión, la dinámica que rige este artículo, es aplicable en aquellos casos en que se trata del ejercicio de facultades congresionales que se comparten por ambas Cámaras, y no en aquellos unicamerales. Así, creemos, lo impone no sólo el contenido del primer párrafo del mismo, sino el contenido entero del ordinal sigue esa lógica.

En efecto, el artículo mismo inicia por delimitar el ámbito de su aplicación, cuando expresamente señala que rige para aquellas hipótesis “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, y define así cuál es el objeto de su existencia y contenido: regular el procedimiento bicameral. No se trata de una frase accidental o inútil, o cuya remoción dejaría al precepto en cuestión leyendo lo mismo que lee con ella, como se ha señalado. Tampoco creemos que dicha frase tiene por objeto únicamente disponer que la discusión es *sucesiva* y no *simultánea*, como también se ha dicho; sin que neguemos tampoco que esta última es, en efecto, una de las diversas reglas que prevé el precepto.

Es importante apreciar que el *contenido entero* de ese precepto es consecuente con esta lógica pues regula un procedimiento en el que participan ambas Cámaras a través de discusiones y aprobaciones sucesivas, de manera que sería del todo inconsistente considerar que las reglas previstas por tal ordinal aplican tanto para el ejercicio de facultades unicamerales como bicamerales. Aducir su aplicabilidad para el caso de facultades unicamerales, dejaría sin objeto prácticamente a todo el articulado, pues está diseñado bajo una lógica bipartita. Eric Suzan Reed ha explicado esto con mayor detalle, cuando dice:

I. El único artículo, de toda la Constitución, que hace alusión al fenómeno conocido como veto presidencial (la Constitución habla de formulación de observaciones por el Ejecutivo) es el artículo 72 y éste es un artículo que inicia señalando: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras...”. Dado que el artículo 72 consiste en un listado de diversos casos en los que deberán observarse reglas específicas, estando precedida la enunciación

de ese conjunto de reglas del enunciado general ya citado, se entendería que el caso al que se aplica cada regla es el descrito en ella pero en el marco del enunciado introductorio del artículo, esto es, sólo en tratándose proyectos de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Así, el hecho de que sean los incisos “B” y “C” los que hagan alusión al llamado veto presidencial implicaría que éste exclusivamente tiene lugar en el caso de proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.

...

3. En la redacción de los incisos que contiene el artículo 72 se reitera constantemente, de manera expresa o implícita, la existencia de una Cámara de origen y de una Cámara revisora. De los incisos “A” a “I” (el artículo contiene tan sólo un inciso más: el “J”), únicamente un inciso: el “F”, no hace alusión en su redacción, de manera expresa, a una Cámara de origen y a una Cámara revisora. Sin embargo, conviene destacar que aún este inciso “singular”, esto es el inciso “F”, lo hace remotamente, pues a la letra dice: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formulación” (esto siguiéndose las reglas comprendidas en los incisos “A” a “I” que sí hacen alusión en su redacción, de manera expresa o implícita, a una Cámara de origen y a una Cámara revisora). Esta omnipresencia del proceso bi-cameral en la hipótesis a que se refieren las reglas que establece el artículo 72 ratificaría que la aplicación de dicho artículo se excluye en el caso de la emisión de leyes o decretos por las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas que no implican una intervención, subsecuente y complementaria de la otra Cámara.<sup>1</sup>

Como se ve, todos los incisos que tratan la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones, hacen referencia y se explican en un marco de participación bicameral, que no es el caso tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación; y todo el contenido del artículo 72, hace también referencia a un proceso que se lleva entre dos órganos de un mismo cuerpo. De ahí que este primer elemento nos genere convicción de que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones sólo tenga cabida, como hemos anticipado, en aquellos procedimientos legislativos bicamerales, y no en el caso del ejercicio de facultades unicamerales.

Por otra parte, tampoco creemos que el inciso j) pueda ser asidero para una interpretación contraria a la nuestra. Sostener que por el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación no está

---

<sup>1</sup> SUZÁN REED, Eric, “La Indisponibilidad del Veto Presidencial respecto del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación”, publicado en la revista *LEX, Difusión y Análisis*, Año III, diciembre 1997, número 30.

expresamente señalado en ese inciso como un acto no vetable, resulta entonces un acto sí vetable, es una lógica de contrarios que no admite la Constitución como lógica interpretativa.

En efecto, el hecho de que la Constitución no señale expresamente una situación, no significa, de suyo, que justifique o autorice su contrario, menos aún tratándose del ámbito de atribuciones de los poderes públicos, con la agravante, en este caso, de tratarse de las atribuciones que en un mismo procedimiento tienen dos poderes públicos. La interpretación de la Constitución no opera como una lógica de contrarios, pues hay detrás de ella toda una dogmática que no puede soslayarse al interpretarla. Esto pareciera diluir el argumento de que el Presupuesto de Egresos de la Federación es vetable porque no está señalado en el susodicho inciso j) como un acto no vetable, pero también hay otras razones que abonan en este sentido.

Para que este fuera un argumento de peso para considerar vetable el Presupuesto de Egresos de la Federación, tendríamos que admitir que todo lo que no está expresamente señalado en dicho inciso j) como un acto no vetable, sí es vetable, extremo que no nos resulta aceptable. En primer término, porque en la propia Constitución encontramos una diversa norma expresa, el artículo 70, que señala otra ley que no es vetable. En su parte conducente, tal artículo establece:

Art. 70.- ...

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

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

...

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

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

La intelección en referencia del inciso j) del artículo 72 conforme a la cual el Presupuesto de Egresos de la Federación puede ser objeto de observaciones por el Ejecutivo por no estar expresamente mencionado en tal inciso, nos parece que también es inadmisibile, pues una intelección como esa, asumidas en pleno sus consecuencias, nos llevaría a que tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación, *como cualquier otro acto de las Cámaras del Congreso*, podría ser objeto de veto por no estar ahí mencionado.

Esto es, si el Presupuesto de Egresos de la Federación es vetable porque no está expresamente mencionado en el susodicho inciso j), entonces tendrían que resultar vetables también todos los demás actos de las Cámaras del Congreso, o sino, ¿bajo que justificación abrir la posibilidad a vetar una facultad unicameral y no todas las demás?.

En un escenario como ese, el Ejecutivo podría hacer observaciones no sólo al Presupuesto de Egresos de la Federación, sino, por mencionar algunos casos, también respecto de: (i) los resultados de la revisión de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), que es facultad exclusiva unicameral de la Cámara de Diputados; (ii) los nombramientos de Consejeros del Instituto Federal Electoral, que es facultad de la Cámara de Diputados (artículo 41, fr. III); como también respecto a (iii) la ratificación de tratados internacionales por parte del Senado (artículo 76, fracción I); (iv) la declaratoria de desaparición de poderes de un Estado (*ídem*, fracción V); o (v) la resolución del Senado por la que se da fin a un conflicto entre poderes estatales (*ídem*, fracción VI).

Estas consecuencias, inadmisibles e impensadas en la lógica del sistema, dejan en evidencia que el sólo hecho de que un acto no esté mencionado en el inciso j) del artículo 72, como un acto no vetable, no hace que éste sea vetable. Eso se traduciría en un espectro tan amplio como indefinido, o quizá indefinible, de actos vetables, consecuencia que no resulta admisible en un contexto constitucional en el que el marco de actuación de los poderes públicos es definido por la norma y no es el resultado de lo que deja de regular la norma.

Por otra parte, también se ha sostenido, en relación con este multireferido inciso j), que es inútil por redundante; que carece de objeto en tanto que, aún cuando no manifestara que esos actos no son vetables, éstos por sí mismos, de igual modo, no lo serían. Incluso, quienes están en pro del veto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación, en esta supuesta inutilidad del inciso j) sustentan que para hacerlo útil, hay que admitir que lo que éste no prohíbe está permitido.

Sin embargo, el inciso j) no tiene esa apariencia inútil o simplemente reiterativa que algunos le imputan. Ciertamente, se podría haber interpretado que los actos que ahí se señalan expresamente como no vetables, eran o son, en efecto, no vetables; pero la certeza plena que se gana cuando la Constitución expresamente lo refiere, es infinitamente mayor a la incertidumbre que se crea cuando algo queda resuelto por la vía interpretativa, pues, cuando menos, se deja margen a que se despierte controversia al respecto o se ponga en tela de juicio.

Para explicar lo anterior, veamos cuáles son los supuestos que expresamente se señalan como no vetables. Así, tenemos:

**El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras,**

**(i) cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o (ii) de jurado, lo mismo que (iii) 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 (iv) convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.**

Estas normas encuentran mejor explicación si acudimos a ciertos datos históricos, pues se refieren en parte a figuras constitucionales que hoy en día ya no están vigentes. Veamos:

#### **Funciones de cuerpo electoral.**

El antecedente inmediato de esta limitación, se encuentra en la reforma de mil ochocientos setenta y cuatro al inciso G del artículo 70 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete que disponía: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o jurado”.

En términos del texto constitucional originario de mil novecientos diecisiete, habría que considerar que el artículo 84 facultaba al Congreso para que, actuando como cuerpo electoral, eligiera —de ser el caso— al presidente provisional o sustituto, y que el *Presidente Provisional podría ser elegido como Presidente Sustituto*. Conforme a esta posibilidad, era factible que el Presidente Provisional intentase vetar la resolución de las Cámaras del Congreso conforme a la que se eligiera el siguiente Presidente Sustituto, de manera que —de no haberse expresamente establecido esta prohibición— se habría dejado abierta la posibilidad, al menos a nivel de duda, de si un veto en semejante hipótesis fuera viable.

Eventualmente, mediante reforma constitucional del veintinueve de abril de mil novecientos treinta y tres, se excluyó del texto del artículo 84 la posibilidad de que el Presidente Provisional fuera elegido como Presidente Sustituto, pero el texto del artículo 84 en vigor sí sigue contemplando la hipótesis de que el Congreso se erija en Colegio Electoral cuando ocurre la falta absoluta del Presidente de la República en los dos primeros años del periodo respectivo, de ahí que siga siendo justificable y aplicable esta porción normativa, pues bajo el argumento de que se trata de una facultad que ejerce el Congreso en sus dos Cámaras, era posible el intento de veto.

- **Las resoluciones que emita como jurado; la resolución de la Cámara de Diputados como órgano de acusación.**

El antecedente de ésta limitación, se encuentra en la reforma de mil ochocientos setenta y cuatro al inciso G del artículo 70 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete y se relaciona con lo dispuesto en dicho texto constitucional sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Previo a la reforma de mil ochocientos setenta y cuatro en comentario, se establecía que el Congreso (sólo compuesto por la Cámara de Diputados) se erigiría en Gran Jurado para que declarara si procederían o no en contra de los funcionarios señalados por la comisión de delitos **comunes**; y por lo que hacía a los delitos **oficiales**, establecía un proceso donde intervenían dos poderes: el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

En esta virtud, no era necesario que el texto original contemplara la limitación a la facultad del Ejecutivo para sancionar los actos del Congreso que se comentan, en primer término, porque, la facultad presidencial de hacer observaciones era de por sí restringida en esa época, pero porque el ser jurado en los procedimientos seguidos en contra de los funcionarios por delitos oficiales, era una facultad que ejercían, en un primer momento la Cámara de Diputados y luego la Suprema Corte, situación ésta que inhibía por sí misma cualquier intento del Ejecutivo para hacer observaciones a la decisión emanada de dicho procedimiento, pues no se trataba de una decisión que proviniera de ambas Cámaras del Congreso.

Las reformas de mil ochocientos setenta y cuatro, además de restaurar al Senado, modificaron el esquema normativo respecto a la facultad del Presidente para hacer observaciones; y, en lo que atañe a la responsabilidad de altos funcionarios, reemplazaron la participación de la Suprema Corte en el procedimiento por delitos oficiales por la participación del propio Senado, de manera que la resolución final a la que se llegara podría interpretarse como una resolución emanada del “Congreso”, por ende, vetable; de manera que adquiriría sentido hacer la mención expresa a que dicha resolución no era susceptible de ser observada por el Ejecutivo. Esto es, como dicha resolución ya encuadraba en el supuesto de ser un producto bicameral, convenía hacer regla expresa acerca de la imposibilidad de que fuera observada.

En el texto original de mil novecientos diecisiete, la limitación prevista en el inciso j) del artículo 72, se justificaba en estos mismos términos, en virtud de que para los delitos oficiales cometidos por funcionarios, el artículo 111 también establecía un procedimiento en el que intervenían ambas Cámaras, una como acusadora y la otra como jurado.

Esta situación sufre una variante con las reformas de mil novecientos ochenta y dos al sistema de responsabilidades de servidores públicos<sup>2</sup>. En efecto, en dicha reforma, el procedimiento que se seguía por delitos oficiales, en el que la Cámara de Diputados actuaba como acusador y el Senado como órgano resolutor, desaparece como tal, por lo que, en principio, podría pensarse que el inciso j), en la porción aquí en comentario, se vacía al no tener referente.

Sin embargo, en esa misma reforma constitucional, el artículo 110 fue modificado para regular el *juicio político*, como un procedimiento en el que la Cámara de Diputados actúa, al igual que en el desaparecido procedimiento de delitos oficiales, como órgano acusador, mientras que el Senado actúa como jurado de sentencia, de tal suerte, que el inciso j) cobra sentido vinculado con este nuevo referente. Y al tratarse de una función ejercida por ambas Cámaras, aún cuando desde su origen se han establecido como “inatacables”, era conveniente inhibir con disposición expresa al Ejecutivo de cualquier intento de veto.

- **Convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.**

Esta norma fue introducida en su original sentido en la Constitución de mil novecientos diecisiete, en cuya época sólo establecía la limitación al Ejecutivo para realizar observaciones al decreto de convocatoria que expidiera la Comisión Permanente, con fundamento en el artículo 84<sup>3</sup> de la propia Constitución; pero en mil novecientos veintitrés la prohibición fue ampliada para hacerla extensiva a *cualquier* convocatoria que hiciera la Comisión Permanente.

González Oropeza explica que esta reforma de mil novecientos veintitrés interesaba al Presidente Obregón y al Congreso de la Unión por un problema ocurrido en julio de mil novecientos dieciocho, cuando Carranza vetó la resolución de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias a efecto de conocer de las acusaciones contra el gobernador de Guanajuato Agustín Alcocer.<sup>4</sup>

Al igual que en los casos anteriores, la entidad propia de esta facultad, al no ser producto de un proceso legislativo bicameral, era apta para sustentar por sí misma la imposibilidad de que un decreto semejante de la Comisión Permanente fuera vetado. Sin embargo, como se aprecia a lo largo de esta narrativa, ésta era la misma situación que privaba respecto de las otras hipótesis referidas por el inciso j): en éstas *no era indispensable la prohibición expresa, pero, en cambio, sí resultaba conveniente*.

En efecto, siendo que la Comisión Permanente encarna, durante los periodos de receso, al Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, esta disposición evitaría que el Ejecutivo Federal intentara o considerara realizar una acción semejante bajo el cuestionable argumento de que era una decisión bicameral.

- **La hoy llamada “declaración de procedencia” de la Cámara de Diputados.**

Ahora bien, podría señalarse que, aun sin ser objeto de mención expresa en el inciso j) del artículo 72, éste precepto, al hacer referencia a las “funciones de jurado” incluye también la diversa resolución de la Cámara de Diputados denominada, conforme al texto hoy vigente de la Constitución, “declaración de procedencia”; y que, siendo una facultad unicameral, este inciso j) regula tanto lo unicameral como lo bicameral, luego entonces siendo comprehensiva de la totalidad de los supuestos en los que no procede el veto presidencial. Conclusión esta que llevaría, a decir de algunos, a admitir que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede ser objeto de veto.

Sin embargo, consideramos que esa intelección no es admisible. En primer término, no hay certeza de que dicha declaración de procedencia sea, efectivamente, una de esas funciones de “jurado”; pero, aun concediendo que sí esté referida en el inciso j), lo cierto es que, *al igual que los demás supuestos ahí contenidos*, se trata de un acto que por sí mismo no admitiría el veto presidencial, pero que se consideró conveniente hacer la declaratoria expresa al respecto.

En efecto, conforme al hoy artículo 111 constitucional, las decisiones de este tipo son *definitivas* e inatacables, lo que excluye, entre otras cosas, la posibilidad de que pudieran ser vetadas por el Ejecutivo para ser sometidas, de nuevo, a una ulterior reconsideración por parte de la Cámara de Diputados; pero, en aras

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación del veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

<sup>3</sup> Referente a las hipótesis procedentes ante la falta de Presidente electo; refiere al Presidente Provisional y al Presidente Sustituto.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación*, p. 17.

de una mayor certidumbre al respecto que erradicara cualquier posible duda, se hace la mención expresa, bajo el mismo ánimo de que se infunden las demás hipótesis previstas en el inciso j).

En todo caso, esto, aunado a lo narrado en estas últimas páginas, explica que el inciso j) del artículo 72, más que ser de un ánimo totalitario (en el sentido de que pretendiera hacer referencia a la totalidad de los actos no vetables, que permitiera la aplicación de una lógica *a contrario sensu*), es de ánimo preventivo, en el sentido de cerrar dudas acerca de ciertos casos frontera o considerados de riesgo en que pudiera haber un intento de veto, a pesar de que por sí mismos no fueran vetables.

Lo aquí explicado en relación con las diversas hipótesis previstas por el inciso j), también es abordado por el citado Suzán Reed, en términos similares, pero con algún comentario adicional que bien vale traer a colación, y por ello lo citamos cuando dice:

Si bien constitucionalistas renombrados<sup>5</sup> consideran que el inciso "J" fue un acto innecesario que nada aporta, pues -a su juicio- la norma es clara: el veto no procede contra ley o decreto cuya resolución sea exclusiva de alguna de las Cámaras, estimo que el inciso "J" sí tiene una lógica, pero esta lógica parece no tener nada que ver con una supuesta voluntad de que el veto presidencial sí esté disponible respecto de decretos emitidos por las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, salvo por lo que respecta a los casos enunciados en el inciso "J". A la luz del antecedente de 1874, la lógica a la que obedece la existencia del inciso "J" resulta una refutación a la pretensión de interpretar que dicho inciso "J" implica la indisponibilidad del veto presidencial no respecto de todo decreto emitido en ejercicio de facultades exclusivas sino únicamente respecto de las resoluciones enunciadas en el inciso "J".

Al haber incluido el constituyente las precisiones del inciso "J" no quiso -en forma alguna- autorizar el veto de resoluciones exclusivas de una de las Cámaras o del Congreso distintas a las listadas en el inciso "J". La inclusión del inciso "J" obedece a una lógica distinta y nada tienen que ver con cuestiones como el caso del Presupuesto de Egresos. El constituyente simplemente quiso excluir del veto ciertas hipótesis que, de no haberse incluido tal precisión, si hubieran sido susceptibles de veto o hubieran sido susceptibles de cierta controversia:

1. La inclusión de una precisión respecto de las resoluciones del Congreso y de alguna de las Cámaras en ejercicio de funciones de cuerpo electoral, es pertinente toda vez que, de no incluirse el inciso "J", podría incentivarse el que el Presidente Provisional intentase vetar la resolución por la que el Congreso eligiere como Presidente Substituto a una persona distinta a aquél, toda vez que dicha resolución no quedaba comprendida dentro de la excluyente general de "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras" (al ser un acto del Congreso y no un acto exclusivo de una de las Cámaras): En el texto original de 1917 la resolución por la que el Congreso elegía Presidente Substituto formaba parte integral de un proceso en el que intervenían ambas cámaras. De acuerdo con el texto del artículo 84 constitucional, el Congreso de la Unión, actuando como Colegio Electoral, elegiría al Presidente Substituto encargado de concluir el periodo presidencial de presentarse la falta absoluta del Presidente Constitucional elegido por la ciudadanía en los dos últimos años de su periodo. Debe considerarse que el Presidente Provisional era elegible como Presidente Substituto por disposición expresa en ese sentido del texto del propio artículo 84. En este contexto, la primera precisión realizada por el Constituyente en el inciso "J" no era superflua dado que la ambición política podría llevar al Presidente Provisional (que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión debería elegir si la falta absoluta ocurriese no estando reunido el Congreso) a vetar la resolución por la que el Congreso eligiere al Presidente Substituto, buscando ser él mismo la persona elegida para concluir el periodo presidencial. Así pues esta es una primera razón a la que obedeció la inclusión del inciso "J".

2. La inclusión de una precisión respecto de las resoluciones del Congreso y de alguna de las Cámaras en ejercicio de funciones de jurado, también es pertinente toda vez que, de no incluirse el inciso "J", el Presidente podría llegar a pretender que dichas resoluciones si eran susceptibles de ser cuestionadas por el Ejecutivo, bajo el argumento de que se trata de resoluciones que forman parte de un proceso que desarrolla el Congreso y en el que

<sup>5</sup> Manuel Herrera y Lasso, Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa.

participan conjuntamente ambas cámaras y que, en ese sentido, no quedarían comprendidas dentro de la excluyente general de "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras".

3. La inclusión de una precisión respecto de la resolución de la Cámara de Diputados que declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales pareciera buscar desacreditar expresamente un intento de interpretación de que ésta resolución si era susceptible de veto presidencial por formar parte de un procedimiento en el que intervenían ambas cámaras. El texto original de 1917 señalaba en la fracción V de su artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores. Como complemento, el texto original de 1917 señalaba en la fracción VI de su artículo 76 como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. Si bien cada Cámara ejercía facultades exclusivas, ello ocurría al interior de un proceso que tenía lugar de manera sucesiva en el Congreso: Cuando a un funcionario público se le imputaba la comisión de un delito de carácter oficial, la Cámara de Diputados conocía del asunto ejerciendo la función de investigación a la manera de un Ministerio Público, integrando elementos, sin prejuzgar sobre la culpabilidad, para que la Cámara de Senadores procediera a resolver si los hechos hacían acreedor al funcionario de desafuero, destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo. La reiteración de la no procedencia de observaciones por el titular del Ejecutivo podía obedecer a que el Presidente podría llegar a intentar proteger a cierto acusado vía veto (incluso arrepintiéndose de un señalamiento original que hubiese hecho el propio Presidente ante la Cámara de Diputados y que hubiere dado lugar a la resolución vetada. Una hipótesis que podría generar tal escenario podría ser motivada por el deseo del Presidente en turno de evitar que estallase un escándalo que afectara la imagen del propio Presidente o de su administración, al percatarse de que el acusado pretende revelar cierta información altamente delicada, de la cual el Presidente no tenía conciencia alguna al formular el señalamiento original).

4. La inclusión de una precisión respecto del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente es pertinente toda vez que, de no incluirse en el inciso "J", podría interpretarse que éste decreto si era susceptible de veto presidencial toda vez que no queda comprendido dentro de la excluyente general de "todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", al tratarse de un decreto que ni emana de la Cámara de Diputados ni de la Cámara de Senadores, sino de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Bajo esta lógica resulta razonable sostener que el inciso "J" no implicaría con contundencia que el veto si está disponible respecto del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación que emita la Cámara de Diputados. A la luz de las motivaciones citadas, de los antecedentes históricos recabados y de la ausencia de una consideración específica por los diputados constituyentes durante los debates sostenidos en 1917, resulta razonable estimar que, al aprobar el inciso "J", el constituyente no buscaba de manera clara, consciente y determinante conceder al Presidente la facultad de vetar resoluciones resultantes del ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras. Parece razonable estimar que lo que quiso hacer fue establecer que el veto presidencial no procede, tampoco, respecto de tres resoluciones específicas y reiterar que no procede en el caso de la resolución de la Cámara de Diputados que declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, motivado por las razones ya expuestas. A la luz de todo lo expuesto, resulta debatible la afirmación de que este último caso manifiesta una voluntad clara, consciente y determinante, por parte del constituyente, de conceder al Presidente la facultad de vetar resoluciones resultantes del ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras (incluyendo la relativa a la aprobación del Presupuesto).

El párrafo "J" presenta, sin duda, deficiencias de técnica jurídica de consecuencias desafortunadas. Cuando menos el texto del inciso "J" debió presentarse como párrafo ordinario final complementario al párrafo introductorio del artículo y no como uno más de 10

incisos alfabéticos. Sin embargo, ello no implica que el inciso "J" ofrezca un asidero jurídico contundente en el que pudiera basarse una interpretación que sostenga que la Constitución concede al Presidente de la República la atribución de vetar, de juzgarlo necesario, el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación que emita la Cámara de Diputados. Si el deseo del Constituyente hubiere sido dar prevalencia al punto de vista del Presidente en materia presupuestal hubiere resultado mucho más lógico establecer en la propia fracción IV del artículo 74 que para que la Cámara de Diputados pudiese hacer alteraciones al proyecto presentado por el Ejecutivo debían reunirse los votos de cuando menos las dos terceras partes de las diputados presentes.<sup>6</sup>

Con lo antes explicado acerca del inciso j), que si bien ha sido una exposición larga, hemos considerado necesaria en esa extensión, explica los motivos por los que, en nuestra opinión, no es de admitirse que con fundamento en la misma se encuentre asidero a una facultad a favor del Ejecutivo Federal para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, a lo antes dicho respecto a que el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, por el ámbito que rige el artículo 72, según su propio párrafo primero con la frase "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de la Cámaras", y lo explicado en torno a su inciso j), debe agregarse que existen también otros elementos que abonan también a tal conclusión.

La evolución histórica de la figura del veto presidencial o, más bien, de la facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones, es uno de esos elementos.

La figura del veto presidencial o la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones tiene ya una centenaria existencia en nuestros textos constitucionales, y fue en algunos momentos de la historia congresional, objeto de arduos debates. Vale retomar estos antecedentes desde mil ochocientos cincuenta y siete a la fecha, pues el texto de esa Constitución, según la reforma que sufrió en mil ochocientos setenta y cuatro, es, además de la más próxima en tiempo, la más próxima en contenido.

En mil ochocientos cincuenta y siete, tras largos y polémicos debates en el seno del Constituyente que no es el caso por ahora referir, finalmente —y ante la reticencia de muchos diputados— se estableció a favor del Ejecutivo Federal la facultad de que presentara observaciones al Congreso (que era unicameral), aunque ello fuera con matices que nos atrevemos a calificar de tímidos toda vez que: (i) se le permitía hacer observaciones, después de una primera discusión en el Congreso, *pero también antes de tomar siquiera una primera votación al respecto*; esto es, se discutía, se le remitía para observaciones, y devuelto que fuera se procedía a votar o a abrir una segunda discusión, tras la cual se votaría; (ii) no se especificaba una mayoría específica para superar las observaciones formuladas; (iii) el plazo que tenía el Ejecutivo era corto (siete días); y (iv) se preveía la posibilidad de que en situaciones de urgencia, pudiera dispensarse este trámite.<sup>7</sup>

La restauración del Senado, por razones obvias, llevó a modificar la mecánica del procedimiento legislativo, ocasión en la cual, también la facultad del Ejecutivo en comentario fue objeto de reforma. Con la reforma, el Ejecutivo podría hacer observaciones: (i) una vez que el proyecto fuera *aprobado* por las dos cámaras; (ii) tenía diez días para hacer sus observaciones; (iii) se señalaba que las observaciones debían entregarse a la cámara de origen, quien tendría que superarlas por mayoría absoluta, y (iv) hecho que fuera, superadas también por la misma mayoría en la Cámara revisora. Como se ve, una facultad fortalecida a favor del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, en mil novecientos diecisiete —como hasta la fecha permanece— no hubo gran modificación con respecto a este antecedente de mil ochocientos setenta y cuatro, pese al alarde que de ello se hizo en algún dictamen legislativo.

En efecto, durante la trigésimo octava sesión ordinaria, celebrada el once de enero de mil novecientos diecisiete se leyó un dictamen que hablaba sobre el multicitado artículo 72, y que señalaba, en relación con el derecho de veto, lo siguiente:

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Legislativo<sup>8</sup>, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras

<sup>6</sup> SUZÁN REED, *op. cit.*, pp. 22-23

<sup>7</sup> Véanse artículos 69 y 70 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete.

<sup>8</sup> La cita del dictamen es textual, sin embargo, se infiere que se refería a la restricción del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado **un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto**. Esto lo corrige el inciso c) del artículo 72 del proyecto, en donde **las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación<sup>9</sup> por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa<sup>10</sup>**.

En mil novecientos diecisiete la discusión no giró en torno, a si debía o no atribuirse al Ejecutivo una facultad semejante, ni cuál debiera ser el alcance o los límites de tal facultad; la cita recién expuesta refleja un intento de "mejor organización", pero lo cierto es que a la hora de legislar, los cambios, en lo que atañe al veto presidencial, se circunscribieron a: (i) requerir una aprobación de dos tercios de ambas cámaras para superarlo, que de suyo es un cambio importante; y (ii) añadir un supuesto más en el que se prohibiera el ejercicio de esta facultad (adición del segundo párrafo del inciso j).

Estos antecedentes dan cuenta de un proceso iniciado en mil ochocientos cincuenta y siete, con un ulterior estadio en mil ochocientos setenta y cuatro, y luego otro en mil novecientos diecisiete, que tendió a fortificar la participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, *pero de este proceso no puede inferirse un principio pro Ejecutivo que nos imponga ahora interpretar el derecho actual bajo esa dinámica*.

En efecto, si bien es cierto que en esos tres momentos hubo avances paulatinos hacia una facultad de hacer observaciones más seria, también es cierto que al propio tiempo se fueron estableciendo restricciones específicas a tal derecho: primero, en mil ochocientos setenta y cuatro, con la creación del ahora inciso j), al que ya se ha hecho mucha referencia; y segundo, en mil novecientos diecisiete, con la adición de un segundo párrafo a ese propio inciso; y tercero, con la modificación sufrida por ese mismo segundo párrafo del inciso j) en mil novecientos veintitrés, *tendientes a ampliar el número de actos contra los cuales, expresamente, no procede el veto del Ejecutivo*. Es decir, estamos en presencia de dos tendencias en sentidos diversos.

Así mismo, también habría que tener presente que si alguna nota ha distinguido la evolución de los tres poderes federales a lo largo de la evolución de nuestra actual Constitución, especialmente a lo largo del siglo veinte, es que el Ejecutivo Federal fue conservando su dimensión constitucional, mientras que el Congreso de la Unión se fue fortaleciendo desde muchas ópticas diferentes procurando una relación más pareja entre éste y el propio Poder Ejecutivo. Esta tendencia puede advertirse tanto en la cantidad de facultades legislativas que se le fueron otorgando, como la facultad de nombramientos o ratificaciones de funcionarios, como la integración pluripartidista a través del sistema plurinominal, por mencionar algunos.

De esta guisa, resulta que no es viable encontrar en el desarrollo histórico de la figura del veto presidencial un principio interpretativo o un argumento en pro de un veto presidencial más fuerte o más amplio que el que la sola lectura del texto constitucional autoriza. Antes bien, los elementos recién explicados nos conducen a pensar que, ***ni hay una pauta definitiva o definitoria en tal sentido en la evolución constitucional, ni hay elementos para, a partir de la historia, justificar que el veto procede en más supuestos de los que la norma en su redacción originaria y en su literalidad prevé***.

Más bien, el desarrollo histórico referido favorece nuestra afirmación en el sentido de que el veto presidencial sólo aplica en tratándose de procedimientos bicamerales, pues las discusiones o inquietudes que en mil ochocientos cincuenta y siete, mil ochocientos setenta y cuatro y mil novecientos diecisiete al respecto se suscitaron, más bien dan cuenta de que el planteamiento que buscaron en cada uno de esos momentos los constituyentes atender era respecto a qué participación correspondía al Ejecutivo en la creación de leyes provenientes del Congreso, y no qué participación debiera tener en los actos o resoluciones que cada una de las Cámaras tomara en lo individual, en ejercicio de sus facultades exclusivas.

En otra línea argumentativa, consideramos que también es importante y de tenerse en cuenta al dilucidar esta polémica, que el ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación encuentra el fundamento de su existencia y el alcance de su participación en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y no en el artículo 72 de la misma.

<sup>9</sup> Recordemos que el dictamen de referencia comparaba la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete (reformada en mil ochocientos setenta y cuatro) con el proyecto de Carranza.

<sup>10</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo II, Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, México, 1987, p. 312.

Como se ha venido explicando, el artículo 72 establece las reglas del proceso legislativo cuando es bicameral, y no las reglas a que se sujeta el ejercicio de facultades unicamerales, lo que de entrada descartaría la aplicación al Presupuesto de Egresos de la Federación de las reglas previstas en este ordinal.

En efecto, debe advertirse que el marco competencial de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y las reglas específicas para este procedimiento están más bien determinadas por lo que señala el artículo 74, en las siguientes porciones normativas:

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

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

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

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

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

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

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

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

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

...

(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

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

En este artículo se establece:

- (i) Que es el Ejecutivo Federal quien debe presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- (ii) Que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examinar, discutir, aprobar y modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- (iii) Que previo a ello debe haberse aprobado la Ley de Ingresos;
- (iv) Cuáles son los plazos que rigen la presentación del proyecto y la aprobación del mismo; y,
- (v) La limitación respecto a las partidas secretas.

Esto supone que, además de las razones que previamente se han dado sobre la inaplicabilidad del artículo 72 al Presupuesto de Egresos de la Federación, concretamente en el aspecto de la facultad que éste confiere al Ejecutivo para hacer observaciones, está también, por otra parte, la existencia de una norma *especial* que rige las facultades que en la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación tienen los poderes ejecutivo y legislativo: el artículo 74, fracción IV y que *excluye la posible aplicación de las demás reglas genéricas, como podría ser el artículo 72*. Hay entonces un principio de especialidad que coopera a resolver esta problemática.

Por otra parte, debe también tenerse en consideración que, al establecer el artículo 74 que corresponde al Ejecutivo presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se torna inaplicable, de entrada, lo dispuesto en el diverso artículo 71 (respecto a quienes pueden presentar una iniciativa ante las Cámaras del Congreso) —precepto este íntimamente vinculado con el procedimiento legislativo que regula el artículo 72—. Así mismo, al establecer como facultad *exclusiva* de la Cámara de Diputados el discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, se deja también fuera de

aplicabilidad el entramado normativo del artículo 72. Esto resulta de suma importancia pues, como puede apreciarse, en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen dos exclusividades que, si no derogan, cuando menos hacen tácitamente inaplicables las reglas generales, y son:

- a) Una facultad exclusiva, por ende excluyente, a favor del Ejecutivo Federal en cuanto a la presentación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación; y, por otro lado,
- b) Una facultad también exclusiva, por ende excluyente, a favor de la Cámara de Diputados para examinar, discutir, aprobar y modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las dos exclusividades referidas conducen a que se trata de un mismo procedimiento en el que cada uno de los participantes tiene una intervención cuya materialización impide la participación o la interferencia de la otra. Ni la Cámara puede presentar por sí, o por conducto de alguno de sus integrantes, un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pues haría nugatorio el derecho que constitucionalmente tiene consagrado el Ejecutivo Federal; ni puede éste interferir o entorpecer la ejecución de la decisión que llegue a tomar la Cámara de Diputados por medio de la formulación de observaciones contra lo que acuerde dicha representación.

Se trata pues de dos esferas competenciales que, efectivamente, tienen un punto de contacto en la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero que deben respetar mutuamente la exclusividad y definitividad que la Constitución ha conferido a los actos que a cada uno de ellos les ha asignado.

Admitir que el Ejecutivo Federal pudiera hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, mermaría de alguna manera la exclusividad de su decisión, al obligarla a reabrir una decisión ya tomada por ella a una segunda discusión con condiciones de votación significativamente diferentes.

Es también de tomarse en consideración que al establecerse plazos específicos para la presentación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el artículo 74, fracción IV, lo inherente al Presupuesto de Egresos de la Federación vuelve a extraerse de las normas genéricas del proceso legislativo bicameral que, *grosso modo*, no funcionan con base en plazos o términos.

Este contexto nos corrobora en la convicción de que las reglas específicas y básicas en torno al procedimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación están previstas en el artículo 74, fracción IV, y no se encuentran o yuxtaponen con reglas genéricas previstas para otros supuestos legislativos diferentes a lo largo de la Constitución.

Con base en esta normatividad especial, la participación del Ejecutivo se concreta a presentar su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que en un ulterior momento pueda volver a intervenir en el proceso. Mas esto no debe llevar a que su facultad se devalúe o menosprecie, pues los términos en que la ejerza condicionan de manera muy significativa el margen de actuación que asiste a la Cámara de Diputados al respecto.

Así mismo, esto nos genera convicción en el sentido de que si la intención del constituyente, originario o permanente, hubiese sido que el Ejecutivo pudiera eventualmente formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, habría establecido algo en tal sentido en el propio artículo 74 en referencia, lo cual no sucedió.

En otro orden de ideas, debe también tomarse en consideración que en la última reforma que sufrió este precepto, de muy reciente cuño (dos mil cuatro), las iniciativas que proponían adicionar la Constitución con normatividad expresa que atribuyera al Ejecutivo la facultad de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, no prosperaron, de manera que parecieran revelar que la intención del constituyente permanente fue, más bien, reformar algunos aspectos importantes del proceso presupuestario, pero nunca que el Ejecutivo gozara de semejante facultad.<sup>11</sup> Esto es, la regulación constitucional del

---

<sup>11</sup> En el dos mil uno, dentro del paquete de la reforma fiscal, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma de varios artículos constitucionales entre los que se encontraba el artículo 72 en comento, la cual, fue turnada a la Comisión de Puntos y junto con otras veintidós iniciativas dio lugar a la reforma al artículo 74 fracción IV constitucional mediante la cual se concede a la Cámara de Diputados la facultad expresa de modificar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación presentado por el Ejecutivo Federal, y se modifica el término para la presentación del mencionado proyecto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil cuatro. Aunque no trascendió a la reforma el Ejecutivo propuso en la citada iniciativa la inclusión en el artículo 75 de la Ley Suprema de un procedimiento especial aplicable para la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo a los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso de la Unión y por la Cámara de Diputados, respectivamente. Llama la atención el hecho de que el Ejecutivo propuso la adición del inciso K) al artículo 72, que en lo conducente señalaba que el Ejecutivo Federal seguiría un procedimiento especial establecido en diverso artículo para realizar las observaciones al proyecto de Ley de Ingresos, pero a pesar de que contemplaba que el procedimiento especial se siguiera también en relación con el proyecto de Presupuesto de Egresos, no lo excluyó expresamente del procedimiento general para el veto

Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido recientemente reformado y habiendo la posibilidad —porque en ese sentido había iniciativa— de que se introdujera un derecho semejante a favor del Ejecutivo Federal, las Cámaras legislativas no optaron por ello, y antes bien, soslayaron esta proposición.

Una razón más en torno a la inviabilidad del veto en tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, sería la cuestión de los tiempos. Admitir tal posibilidad supondría adicionar diez días hábiles más, posteriores a la aprobación de la Cámara de Diputados, que con su solo transcurso, harían nugatorios los esfuerzos de la reforma de dos mil cuatro que modificó los plazos para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y haría prácticamente imposible llegar a un Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo en aquellos ejercicios fiscales que fueran precedidos por un cambio en la Presidencia de la República.

En efecto, la reforma de dos mil cuatro a que se viene haciendo referencia, tuvo entre sus principales objetivos, procurar que se contara con un Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y final lo más pronto posible, pues se reconocía que son muchas las decisiones financieras y económicas y de toda índole que deben tomar tanto instituciones del sector público como del sector privado que penden de cómo se confeccione el Presupuesto de Egresos de la Federación, y su apresuramiento o el hecho de que su aprobación se pegue al fin del ejercicio fiscal, no dejaba margen para la planeación y toma de decisiones en referencia.

Si a esto agregamos que, conforme marca el propio artículo 72, en México, si bien es factible que el Ejecutivo Federal formule observaciones a una parte o a todo el proyecto aprobado por el legislativo, eso de ninguna manera supone que la parte respecto de la que no tuvo observaciones pase a ser promulgada o publicada y eventualmente esté vigente.

No, en México esta facultad del Ejecutivo es, como en doctrina se llama “total”, en el sentido de que si hubiere observaciones, aún cuando fuera sólo respecto de una parte, el proyecto se devuelve *por completo* a la Cámara legislativa que corresponda, para que ésta las atienda y, en su caso, supere; pero, entre tanto eso sucede, las partes del proyecto que no fueron observadas por el Ejecutivo quedan en suspenso e incluso, en aptitud de ser modificadas nuevamente por las Cámaras legislativas.

En México el Ejecutivo no puede, como sucede en otras geografías, promulgar y publicar las porciones del proyecto que sí sean de su agrado y vetar y devolver lo que no lo sea. El todo corre una misma suerte, de manera que, habiendo observaciones, aun cuando sólo sean respecto de ciertas partes, el todo es devuelto al Congreso y entretanto se superen tales observaciones, nada de lo antes aprobado puede entrar en vigor.

Esta imposibilidad de fragmentación entre lo vetado y lo no vetado, sumada a lo antes señalado en cuanto a que admitir la posibilidad de un veto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación forzaría significativamente los tiempos y haría nugatoria la reforma de dos mil cuatro que al respecto sufrió el artículo 74, fracción IV, torna aún más evidente que en nuestro régimen constitucional no admite semejante facultad a favor del Ejecutivo.

En efecto, si hubiera esa posibilidad de fragmentación, todavía podría señalarse que se publicara y entrara en vigor la parte del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto de la que no hubo observaciones, y se entretuviera y mantuviera sin regir la parte en que sí las hubo, hasta que fueran superadas, de manera que los perjuicios de no tener un Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo al final del ejercicio no serían tan graves.

Sin embargo, eso no es una posibilidad en nuestro régimen, pues, observado que fuera el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando sólo en algunas partidas presupuestarias, la consecuencia de derecho sería que *todo* el Presupuesto de Egresos de la Federación fuera devuelto a la Cámara, sin que mientras hubiera partidas que pudieran regir la situación financiera del Estado.

De esta manera, de no superarse las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos de la Federación, por una mayoría calificada llevaría a que no existiera presupuesto durante ese ejercicio, con todo lo que esto implica.

Estos factores, en nuestra opinión, evidencian serias inconsistencia y dificultades operativas para el caso de que se admitiera el veto de Ejecutivo contra el Presupuesto de Egresos de la Federación, y más bien

---

presidencial, por lo tanto, se infiere que el Ejecutivo Federal no consideraba que el veto presidencial sobre el último de los proyectos mencionados, estaba contemplado en el supuesto general. También consideramos importante mencionar que en la Exposición de Motivos de la iniciativa señalada, el Ejecutivo reconoció que existía una discusión doctrinaria sobre la procedencia del veto en relación con el proyecto de presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, aunque concluía que la admisión de dicha facultad presidencial resultaba conveniente para mejorar el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y para que éste último pudiera defender su propuesta de política de gasto para el siguiente año.

abonan en demostrar que nuestro sistema no está diseñado ni tiene cabida para reconocer una facultad en tal sentido a favor del Ejecutivo Federal.

Finalmente, si a lo aquí expresado agregamos que —ante todo— en un estado constitucional debe prevalecer e imperar en todo momento el principio de legalidad, que a la postre es también de seguridad jurídica, conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas, tenemos que, en tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, no hay norma expresa que autorice al Ejecutivo Federal a formular observaciones contra el mismo, por lo que en respeto a dicho principio —cuya observancia cultiva un ambiente de seguridad jurídica para todos— el Ejecutivo está impedido para formular tales observaciones.

Si bien los argumentos expuestos en las páginas precedentes expresan nuestra postura respecto a este planteamiento del juicio, conviene, antes de cerrar este apartado, cabe hacer una referencia aún cuando breve a los argumentos que esgrime el Ejecutivo cuando sustenta que sí puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, distintos a los que implícitamente han sido respondidos ya en las páginas precedentes. Así, tenemos que, entre sus argumentos, el Ejecutivo ha aducido también:

- *Que la facultad de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación es acorde con su facultad de iniciativa.* Basta advertir que el hecho de que una entidad esté autorizada para presentar una iniciativa ante el Congreso o sus cámaras, no la faculta para presentar observaciones en contra de lo que apruebe eventualmente el órgano legislativo. Si así fuera, los sujetos enumerados en el artículo 71 constitucional (legisladores y legislaturas) también tendrían derecho a formular observaciones, extremo que nuestro régimen constitucional está lejos de admitir.
- *La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación.*— Al margen de si las facultades de la Cámara de Diputados son absolutas o limitadas, no hay conexión entre una cosa y la otra; los pesos y contrapesos que deben prevalecer entre estos poderes no necesariamente se materializan con una facultad para vetar.
- *Existen antecedentes históricos en los que el Ejecutivo Federal ha formulado observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación y se les ha tramitado.* Suponiendo que esto fuera cierto, lo que no se concede,<sup>12</sup> el hecho de que se haya reiterado una práctica en semejante sentido no la hace constitucional ni puede convalidarla por el transcurso del tiempo. La costumbre o la práctica de ciertos actos no es fuente de derecho constitucional.
- *Es incongruente que no pueda formular observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pero que en cambio, sí puede formular observaciones respecto de la Ley de Ingresos o de una ley posterior que modifique el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 126).* Ciertamente, en materia presupuestaria, la Constitución presenta ciertas inconsistencias, al menos aparentes, que viene arrastrando históricamente, algunas desde mil ochocientos cincuenta y siete, otras desde mil ochocientos setenta y cuatro o desde mil novecientos diecisiete (no es el caso por ahora identificarlas todas). La que apunta el Ejecutivo respecto al artículo 126 tiene su origen en una reminiscencia del siglo antepasado, pues cuando la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación pasó a ser facultad exclusiva de una Cámara (en lugar del Congreso), este precepto, así como sucedió con otros, no fue ajustado en su momento ni se ha ajustado hasta la fecha. Sin embargo, han transcurrido ya tantos años, más de cien, y ha habido tantas ocasiones en que la Constitución se ha reformado para superar inconsistencias como esa, amén de que se haya reformado también en lo específicamente inherente al Presupuesto de Egresos de la Federación, que en la actualidad debe más bien considerarse, no tanto una inconsistencia, sino una norma que da un trato diferenciado —deliberado y no casual— a una hipótesis vinculada y muy similar a la del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otra parte, es innegable la conexión que existe entre

<sup>12</sup> GONZALEZ OROPEZA, *op. cit.* Adicionalmente, cabe agregar en relación con el dicho del Ejecutivo Federal acerca de la autoridad moral que cree asiste a Carranza, quien vetó un Presupuesto, por haber sido constituyente en mil novecientos diecisiete, debe agregarse que precisamente por el ejercicio abusivo o torcido de sus facultades en materia hacendaria y veto, a Carranza, en su momento, un buen número de diputados lo llegaron a considerar el mayor traidor de la Constitución, según consta en los Diarios de Debates de mil novecientos dieciocho y siguientes.

Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos, pero igualmente resulta innegable que, a pesar de ello, el Constituyente desde hace más de cien años ha establecido para cada uno en dichos documentos un régimen competencial y procedimental diferente, cuya conveniencia o inconveniencia no es el caso aquí dilucidar, de ahí que por más estrechez que caracterice la relación ingresos-egresos, ello no supone que a ambas se les deba dar el mismo tratamiento, como tampoco en el caso de presupuesto de egresos-ley posterior que los modifique. En resumen, sin negar la relación sistémica que priva entre ingresos y egresos, así como las leyes posteriores que modifiquen estos últimos, lo cierto es que no hay motivo que justifique dar a todos éstos el mismo trato, siendo que es la propia Constitución la que exige hacerlo de manera diferenciada.

Estas son pues, las razones en que, quienes integramos esta minoría, sustentamos que no asiste al Ejecutivo Federal facultad alguna que le permita formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ministro **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.- Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.-  
Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 109/2004 PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN CONTRA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.**

De modo preliminar, quiero aclarar que no estuve de acuerdo con la suspensión otorgada en este asunto, los argumentos que fundamentan esta consideración se encuentran en el voto particular que se formuló en su oportunidad al resolver el Recurso de Reclamación 371/2004. No voy a reiterar las razones mencionadas pero es necesario aclarar que las mismas guardan una relación sistemática y de consistencia con las expresadas en el presente voto.

En el caso particular que nos ocupa, estoy de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, éste se sustenta en ciertos argumentos que no comparto del todo y creo que existen alternativas para darle una mayor consistencia a la resolución, mismas que haré explícitas en los párrafos subsiguientes:

A) En primer término me quiero referir al modo de utilización de los cánones de interpretación. La resolución utiliza de manera sucesiva los métodos gramatical, sistemático, histórico y genético-teleológico; éstos, si bien son métodos viables de interpretación, son utilizados sin ningún orden o sentido de prevalencia para posteriormente realizar un "cruce" de los mismos y llegar a la conclusión de la existencia de la facultad para realizar observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En realidad no existe un orden o un límite a la cantidad de métodos posibles de interpretación por parte de los órganos encargados de aplicar la Constitución, los mismos no se encuentran limitados u ordenados como se encontraban por los métodos clásicos de interpretación de la ley elaboradas durante el siglo XIX, concepciones que quedaron expresadas en muchos textos constitucionales, como en el caso del artículo 14 de nuestra Carta Magna. La Constitución, por otro lado, es un ordenamiento distinto a la Ley, tanto en su contenido material como en su finalidad, por lo que los cánones interpretativos desarrollados en el siglo XIX y su pretendido orden de prelación no pueden ser transportados de manera directa a la interpretación constitucional. En este sentido, me parece relevante revisar, aunque sea brevemente, los cánones interpretativos utilizados en la resolución.

En cuanto a la interpretación literal, me parece que más que un canon interpretativo autónomo, es un método para identificar los problemas normativos a los que se enfrenta el órgano encargado de individualizar o concretizar la norma constitucional: antinomias, contradicciones, vaguedad, ambigüedad. Este tipo de interpretación es simplemente una primera aproximación para iniciar el procedimiento para establecer el sentido semántico de una expresión normativa, en ningún momento es conclusivo ni preferente a ningún otro canon de entre los existentes. El orden utilizado por el artículo 14 de la Constitución en relación a la materia civil estableciendo la posibilidad de interpretación conforme a la letra de la ley o a la interpretación jurídica de la misma, no se refiere en ningún caso a la prevalencia de un método interpretativo sobre otro, simplemente esta reproduciendo el principio interpretativo: *in claris non fit interpretatio*, que se refiere a la situación en la cual si la aproximación literal no arroja problemas interpretativos, la aplicación debe ser conforme al texto legal.

En lo que se refiere a la interpretación histórica, la misma es rica en antecedentes que se refieren a instituciones constitucionales en nuestro país, sin embargo, éstos no nos proporcionan respuestas claras a los problemas que concretamente presenta el asunto. Utilizando este método interpretativo corremos dos tipos de riesgo: el primero se refiere a la confusión entre lo que dijeron nuestros constitucionalistas históricos y lo que nosotros asignamos como sentido a lo que ellos dijeron; el segundo, es que las interpretaciones doctrinales, que siguen una tendencia ideológica velada o simplemente no explicitada, sean adoptadas por esta Suprema

Corte por su mero valor histórico, haciendo suya la ideología de individuos pertenecientes a generaciones anteriores a las que claramente les era imposible prever los cambios en la situación contextual del texto normativo, tanto en sentido fáctico como en su relación con las demás normas jurídicas integrantes del orden normativo.

En cuanto al criterio genético-teleológico, cuya denominación se genera en una tesis del Tribunal Pleno la cual, de nuevo haciendo referencia al artículo 14 de la Constitución, se refiere específicamente a los casos de "insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley"; este criterio establece la utilización preferente de exposiciones de motivos, trabajos de comisiones y el mismo debate parlamentario para desentrañar las causas de la modificación de la norma y su finalidad, lo que refleja los mas altos valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico<sup>1</sup>. Es claro que este criterio es relevante cuando el mismo texto y contexto normativo no nos proporcionan una solución al problema identificado mediante la aproximación literal; el desentrañar el sentido y origen mediante la *personalización* de una voluntad por parte del órgano que emite la norma es entonces un método subsidiario que se usa sólo cuando no es posible desentrañar el sentido de la norma de su enunciado o de su contexto normativo; la pretendida voluntad del órgano emisor de la norma en pocos casos es unívoca, siendo un procedimiento complejo que, si bien expresa la decisión de la mayoría, incorpora una multitud de opiniones y tendencias de parte de los integrantes de los órganos representativos, esto es, es un procedimiento de naturaleza plural.

Por lo anterior, cuando nos referimos a la interpretación de la Constitución Política, hay que partir del supuesto de que la misma no es simplemente un conjunto de normas aisladas, sino un *cuerpo o estructura normativa* que debe ser interpretada de modo integral y coherente<sup>2</sup>. En este sentido, el método de interpretación mas adecuado para determinar el contenido y el sentido de las disposiciones contenidas en la Constitución es el sistemático. Quiero enfatizar que esto no significa inventar el sentido y contenido de las instituciones, ni determinar la existencia de "oscuridad o insuficiencia" de la letra de la ley como en el caso del método genético-teleológico; la función de la interpretación sistemática, es determinar el contenido de la norma a partir de los enunciados normativos expresados en el texto, esto es, no utiliza ningún elemento fuera del mismo conjunto normativo (extrasistemático) sino que extrae el sentido del conjunto normativo mismo.

Esta interpretación sistemática, por tanto, no solamente funciona como un medio para determinar el sentido de la propia Constitución, sino que además nos permite establecer los límites del propio órgano encargado de la interpretación de la Constitución; estos límites surgen de la delimitación de las facultades de los demás órganos de la división de poderes Constitucional y de las funciones que tienen asignadas, en particular la de los órganos que cuentan con legitimación democrática directa para la toma de decisiones; de este modo, el Tribunal Constitucional no se extralimita y, en un ejercicio responsable y respetuoso de las funciones de los órganos democráticos del Estado, permite la construcción de las reglas para el diálogo y adecuado funcionamiento del procedimiento de toma de decisiones por parte de aquéllos.

Tratándose de la Constitución, los cánones de interpretación podrán utilizarse de manera paralela o concurrente, o aun "cruzarlos" como en el caso del criterio mayoritario; sin embargo, creo que el canon que debe funcionar como base, guía, y límite del proceso para desentrañar el sentido de las expresiones normativas de la norma suprema es el sistemático. Entiéndase que los demás criterios son complementarios al punto de partida del sistema; esto es particularmente relevante a nivel constitucional, ya que si bien todas las leyes forman "todos lógicos" para fines de su individualización, la Constitución como norma suprema y última dentro del ordenamiento jurídico tiene una unidad y coherencia normativa presupuesta: en la misma, como ya se mencionó, no pueden existir ni antinomias ni contradicciones por lo que debe entenderse que el sentido de sus disposiciones debe extraerse del conjunto de disposiciones como estructura.

B) Desde esta aproximación, y en el problema concreto que nos ocupa, tenemos que referirnos al sistema general de creación de normas en la Constitución e integrarlo de manera sistemática con los demás procedimientos parciales que se encuentran en otros artículos de la misma para determinar los pasos

<sup>1</sup> Tesis P. XVIII/98, Novena Epoca, tomo VII, abril de 1998, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 117: INTEPRETACION DE LA CONSTITUCION. ANTE LA INSUFICIENCIA U OSCURIDAD DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN RECONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O POR EL PODER REVISOR.

<sup>2</sup> Esto se reconoce parcialmente en la tesis de Pleno: XXXIX/90, Octava Epoca, Tomo V, primera parte, enero-junio 1990, p. 17: CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL.

necesarios en el procedimiento de aprobación presupuestaria. En este sentido, creo que el procedimiento que sirve como eje para la creación de normas generales en la Constitución es el procedimiento legislativo que se encuentra establecido en el artículo 72. Para ilustrar este punto tomemos como ejemplo la fracción III del artículo 73, que establece la facultad del Congreso para crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes; en esta fracción se establecen ciertas reglas y modalidades aun más agravadas que el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135, pero no todos los elementos del procedimiento, como la publicación y el refrendo, para lo cual hay que tomar como referencia el artículo 72. En el caso que nos ocupa, la relación se da con los primeros cuatro párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, estableciendo ciertas reglas y modalidades para el procedimiento de creación del presupuesto, pero en ningún caso establece un procedimiento autónomo o especial.

De una lectura del artículo mencionado, podemos desprender que la Constitución establece las modalidades de: aprobación anual del presupuesto, su discusión posterior a la aprobación de las contribuciones y la aprobación de la cuenta pública del año anterior, los tiempos para la entrega de la iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, los tiempos de entrega en el caso de inicio del encargo del Ejecutivo, las fechas límites de aprobación de los dos casos anteriores, la prohibición de partidas secretas y el empleo de las mismas por los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

En el primer párrafo se establece asimismo el: "previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal", estas acciones por parte de la Cámara de Diputados son las que deben ser interpretadas de manera armónica y sistemática con las disposiciones del artículo 72 constitucional que establece justamente el procedimiento y las consecuencias de las acciones que le corresponden de manera exclusiva a la Cámara de Diputados<sup>3</sup>.

En este sentido, es cierto que el artículo 72 de la Constitución pareciera referirse, en su primer párrafo, de manera exclusiva a procedimientos bicamerales:

***"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."***

Sin embargo, el mismo artículo 72 en su inciso j) se refiere claramente a procesos que son competencia de una sola de las Cámaras, este inciso, además, se refiere directamente a aquellos procedimientos en los cuales el Ejecutivo Federal no puede hacer observaciones:

***"j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando al 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."***

Así, el inciso j) del artículo 72 funciona como una *regla de clausura* de los procedimientos de creación normativa en los cuales interviene el Congreso de la Unión, estableciendo en los cuales de ellos no proceden las observaciones del Ejecutivo y claramente ampliando el ámbito de aplicación de las reglas del procedimiento a aquellos procedimientos establecidos constitucionalmente. El único procedimiento que pareciera quedar fuera de este eje procedimental, es el ya mencionado procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de nuestra Constitución Política, y aún este procedimiento tiene que referirse a otros artículos

---

<sup>3</sup> Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

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

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

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

constitucionales, como el 71, para determinar la facultad de iniciativa y así integrar de manera completa el procedimiento, por lo que tampoco puede considerarse como autónomo y cerrado.

Como corolario del análisis realizado, debemos entender que al procedimiento de aprobación presupuestaria se le aplican las reglas generales establecidas en el artículo 72, en particular aquellas que se refieren a la facultad de realizar observaciones por parte del Ejecutivo Federal

Hay que hacer énfasis en que la conclusión alcanzada en ningún momento violenta los tiempos establecidos en el mismo sistema de aprobación presupuestaria, esto se hace evidente haciendo un breve ejercicio sobre los tiempos establecidos constitucionalmente. El artículo 66 de la Constitución establece los períodos de sesiones de la Legislatura: el primero comienza el 1o. de septiembre y termina el 15 de diciembre; el Ejecutivo Federal tiene que hacer llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, compareciendo el secretario de despacho para dar cuenta de los mismos; discutiéndose primero la Ley de Ingresos, se tiene que aprobar el Presupuesto de Egresos; este último tiene que estar aprobado para el 15 de noviembre de ese mismo año, siendo éste un plazo fatal para la Cámara; posteriormente se le envía al presidente de la República y, como se establece en el inciso B) del artículo 72 constitucional, tiene un periodo de 10 días útiles para hacer observaciones, por lo que éste no puede ir más allá del 30 de noviembre, devolviendo el proyecto con observaciones a la Cámara a más tardar el 1o. de diciembre. Este primer período de la legislatura culmina el 15 de diciembre, pero tampoco existe inconveniente alguno en hacer uso, como frecuentemente se hace, de lo dispuesto en el artículo 67 para abrir un periodo extraordinario, de forma que del momento en que regresa a la Cámara, en un periodo ordinario hay 15 días y en una posibilidad adicional hay 30 o 31 días para que se pronuncie esto.

C) Ahora bien, he sostenido que la aproximación sistemática es aquella que arroja mejores resultados en la interpretación de la mecánica del presupuesto, sin embargo, también es cierto que su procedimiento de integración se encuentra incompleto. En este sentido me parece que parte del proceso de interpretación sistemática incluye la introducción de las reglas necesarias para la realización completa del procedimiento, incluida la fase del veto, así como el establecimiento de límites, tanto de los órganos que integran el procedimiento como del órgano encargado del control de la constitucionalidad de las normas y los actos resultantes del mismo; esta determinación tiene que ser acorde a la función que cada uno de los órganos les corresponde, derivada de la naturaleza misma del procedimiento de aprobación presupuestaria. Como se apuntó anteriormente, esto responde a una concepción sistemática, armónica e integral del documento constitucional, que incorpora los principios rectores de la división funcional de los órganos encargados de cumplir las funciones más altas del Estado.

Que el procedimiento no encuentre una regulación acabada en el texto constitucional no significa que el veto no exista, sino que la interpretación de la mecánica del presupuesto debe seguir un camino que permita la integración del sistema de manera completa para mantener la unidad y coherencia constitucional. Este tipo de integración de procedimiento lo ha hecho este Tribunal en la Controversia Constitucional 9/2003, resuelta por el Pleno el 9 de junio de 2004, donde se creó de manera íntegra el procedimiento de ratificación de magistrados del Tribunal Superior Agrario.

Para determinar la naturaleza del procedimiento de aprobación presupuestaria, tenemos que considerar que en el mismo se establece una relación de diálogo orgánico en el cual la Cámara puede modificar, en primer término, los elementos presupuestarios establecidos por el Ejecutivo, y este último puede a su vez realizar observaciones a las modificaciones establecidas por la Cámara. De un análisis de la Constitución, se desprende que la misma no contiene parámetros que nos permitan establecer qué tipos de gasto pueden realizarse y qué gastos no. Para poder establecer los casos de irregularidad de las partidas establecidas en el proyecto de presupuesto, en las modificaciones hechas por la Cámara o en las observaciones realizadas por el Ejecutivo, tendríamos que utilizar, de manera fundamental, los artículos 26 y 133 de la Constitución, esto es, jerarquía más planeación, para posteriormente poder contrastar una variedad de leyes con el decreto del presupuesto de Egresos de la Federación, y de ahí establecer que la Cámara de Diputados no puede modificar las partidas relacionadas con aquellas materias que se encuentran competencialmente asignadas a alguna de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Este criterio tiene dos problemas graves: en primer término, establece un criterio difuso, ambiguo y materialmente indeterminado para definir qué rubros y/o partidas pueden ser modificados por la Cámara de Diputados, este criterio puede llegar a ser calificado de "contingente", ya que constitucionalmente no encontramos definido este criterio material y el mismo tendría que integrarse de una gran cantidad de normas secundarias y dependería de los cambios en el ordenamiento normativo legal; en segundo término, esta ambigüedad incentivaría a que cada año el Poder Ejecutivo o la representación popular de la Cámara de Diputados acudieran a la SCJN para definir, en los casos concretos, qué partidas son constitucionales y cuáles no lo son. Esto claramente constituiría una práctica nefasta al dejar en el más alto tribunal, que no en los órganos con legitimación popular directa, la determinación del destino del gasto público.

Hay que recordar que todas las grandes revoluciones de finales del s. XVIII, que han tenido como resultado el establecimiento del constitucionalismo moderno, han tenido como punto de partida la relación entre las

finanzas del Estado y la población (*no taxation without representation* norteamericano, y la convocatoria a los Estados Generales en Francia). Los problemas centrales se referían a quién debía decidir sobre los gastos y la recaudación exigida a los ciudadanos. El resultado es bien conocido, las decisiones sobre las finanzas, recaudación y gasto público deben estar en manos de órganos con legitimidad popular, son los representantes populares los que deben decidir el destino del gasto público; esta idea rectora se convierte en uno de los más sólidos pilares del constitucionalismo contemporáneo. Los tribunales de constitucionalidad, por el contrario, son órganos creados con otra finalidad, el control de la regularidad jurídica de las normas emitidas por estos órganos representativos, el cual se hace objetivable siempre y cuando el parámetro de control se encuentre firmemente establecido constitucionalmente; en este caso, sin embargo, es claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cuenta con los parámetros constitucionales para fundamentar una decisión y no detenta una legitimidad democrática para el establecimiento de los destinos de gasto de los dineros del Estado.

En este sentido, considero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente debe intervenir en los casos en los cuales el procedimiento no llegue a su fin por inacción u omisión de uno de los órganos involucrados y no en la determinación sustantiva de las partidas de que se trate. En este caso hay que ser enfáticos en que la Constitución no establece parámetros para determinar cómo debe ser orientada la política financiera del Estado en sentido abstracto. Esta determinación, se repite, es función de los órganos legitimados democráticamente, en cualquier otro caso se estaría sustituyendo a estos órganos mediante una utilización incorrecta del sistema de control y protección de la Constitución. Este Tribunal, aun siendo el intérprete supremo del ordenamiento jurídico y, por tanto, órgano límite dentro del mismo, debe autolimitarse no tomando decisiones de política pública que quedan fuera de su función, sino solamente clarificando y robusteciendo los mecanismos para que esas decisiones sean tomadas. En cualquier otro caso, sus decisiones desvirtuarían el sistema de distribución funcional, con sus pesos y contrapesos, establecido constitucionalmente.

Como se ha mencionado, el órgano supremo de control de la constitucionalidad puede realizar el control de regularidad constitucional en donde exista la posibilidad de identificar un parámetro y hacerlo de alguna manera objetivo u objetivable. El órgano de control puede construir y aún integrar estos parámetros desde los elementos constitucionales, mas no puede inventarlos. La Suprema Corte, en este sentido, se encuentra frente a la necesidad de autolimitarse en lo que se refiere a decisiones que deben ser tomadas por la representación democrática del Estado, aún cuando formalmente tuviere competencia para ello. Esto es la esencia de la función de control de la Constitución en un Estado democrático: el mantenimiento de los procedimientos constitucionales para la participación de los órganos e individuos legitimados mediante el voto popular y no la intervención en los mismos; cualquier otro escenario afectaría de manera grave no sólo la legitimación de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, sino de los órganos cuya responsabilidad es la toma de estas decisiones.

Así, teniendo en cuenta que el procedimiento presupuestario establecido en los artículos 71, 72 y 74 de la Constitución Federal claramente tienen como objetivo que el presupuesto se encuentre aprobado a más tardar el 31 de diciembre de cada año, este tribunal solamente debe conocer de los problemas que afecten al procedimiento de aprobación presupuestaria, no aquello que afecte su contenido material. Las limitaciones en el contenido del presupuesto estarán determinadas por la estructura del procedimiento y por las mayorías políticas contingentes, establecidas históricamente, mediante votación popular. El deber constitucionalmente establecido de este Alto Tribunal es velar por que este procedimiento sea formalmente correcto y que no se vulneren las garantías democráticas del mismo, pero jamás decidir sobre su contenido específico. Los efectos de la controversia sólo pueden ser, por tanto, el regresar las partidas reclamadas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que se haga cargo de las observaciones del Ejecutivo Federal y resuelva sobre las mismas mediante el procedimiento establecido en los artículos aplicables del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hay que dejar claro que el razonamiento anterior no significa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pueda, en ningún caso, emitir resoluciones que afecten las finanzas del Estado; este tribunal puede claramente afectarlas en caso de existir la vulneración de un derecho fundamental y su restitución implique la erogación, por parte del Estado, de recursos originalmente destinados para otros fines. Si bien estos casos son bastante claros en los casos de discriminación y derechos prestacionales, en donde el Estado tiene la obligación de aplicar un criterio de igualdad material -justicia distributiva- entre los ciudadanos, también puede suscitarse con relación a derechos de corte originariamente liberal, ya que el mantenimiento de los mismos también tiene un costo para el erario y cubren el destino del gasto público: un ejemplo claro de esto es la existencia de traductores en el caso de juicios en los que tomen parte individuos indígenas o individuos discapacitados, la defensa por parte de abogados de oficio capacitados o hasta la existencia de tribunales suficientes para lograr una eficaz administración de justicia. En resumen, considero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede afectar el destino de los gastos del Estado siempre y cuando de por medio se encuentre la satisfacción o restitución de un derecho fundamental vulnerado de manera particular y exista una vía constitucionalmente establecida para su restitución.

D) Finalmente, no coincido con la resolución de la mayoría en relación con la determinación de los elementos necesarios para la plena eficacia de la resolución. En efecto, la fracción IV del artículo 41 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a las sentencias en controversia constitucional, establece:

**“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:**

**IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.**

En este sentido, considero que la resolución debería establecer las posibles consecuencias de la devolución del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con sus observaciones, a la Cámara de Diputados. Con esto me refiero a establecer los posibles resultados en los términos de lo que se ha denominado previamente el *diálogo orgánico* entre la propia Cámara y el Ejecutivo Federal. Es claro que si la Cámara de Diputados supera, como se encuentra establecido en el inciso B) del artículo 72 constitucional, por 2/3 partes del número de diputados presentes en sesión, las observaciones realizadas por el Ejecutivo, éste tendrá que publicar el Decreto de Presupuesto y ejercerlo en los términos en que se haya modificado por la Cámara. En sentido contrario, si la Cámara no alcanza la mayoría necesaria para superar las observaciones del Ejecutivo, la misma lo tendrá que enviar para su publicación en los términos establecidos en las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal.

Estas reglas de procedimiento se derivan directamente de la necesidad establecida constitucionalmente para la existencia de presupuesto en las fechas previamente reseñadas en el presente voto, así como de la dinámica del procedimiento en el cual participan dos órganos de naturaleza democrática y representativa que configuran el gasto público anual del Estado Mexicano.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.**

Respetuosamente, no comparto la decisión tomada por la mayoría de los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A nuestro juicio, la interpretación sistemática de las normas constitucionales genera que no pueda derivarse del texto básico la facultad del Ejecutivo para emitir observaciones en relación con las posibles modificaciones al Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados.

Estamos de acuerdo, en términos generales, con el voto de minoría, que ha interpretado que el Ejecutivo no cuenta con dicha facultad constitucional, aunque únicamente a partir de los siguientes argumentos:

El ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación encuentra el fundamento de su existencia y el alcance de su participación en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y no en el artículo 72 de la misma.

Pensamos que esto es así, porque el artículo 72 establece las reglas del proceso legislativo cuando es bicameral, y no las reglas a que se sujeta el ejercicio de facultades unicamerales, lo que de entrada descartaría la aplicación al Presupuesto de Egresos de la Federación de las reglas previstas en ese ordinal.

El marco competencial de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y las reglas específicas para este procedimiento están más bien determinadas por lo que señala el artículo 74 del texto básico.

Con base en esa normatividad especial prevista en la Constitución, la participación del Ejecutivo se concreta a presentar su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que en un ulterior momento pueda volver a intervenir en el proceso.

Admitir que el Ejecutivo Federal pudiera hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, mermaría de alguna manera la exclusividad de su decisión, al obligarla a reabrir una decisión ya tomada por ella a una segunda discusión con condiciones de votación significativamente diferentes.

También debe tomarse en consideración que las iniciativas que proponían adicionar la Constitución con normatividad expresa que atribuyera al Ejecutivo la facultad de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, no prosperaron, de manera que parecieran revelar que la intención del Poder de Reforma fue, más bien, modificar algunos aspectos importantes del proceso presupuestario, pero nunca que el Ejecutivo gozara de semejante facultad.

Una razón más en torno a la inviabilidad del veto tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, sería la cuestión de los tiempos. Admitir tal posibilidad supondría adicionar diez días hábiles más, posteriores a la aprobación de la Cámara de Diputados, que con su solo transcurso, harían nugatorios los esfuerzos de la reforma de dos mil cuatro que modificó los plazos para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y haría prácticamente imposible llegar a un Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo en aquellos ejercicios fiscales que fueran precedidos por un cambio en la Presidencia de la República.

En efecto, la reforma constitucional de dos mil cuatro tuvo entre sus principales objetivos procurar que se contara con un Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y final lo más pronto posible, pues se reconocía que son muchas las decisiones financieras y económicas y de toda índole que deben tomar tanto instituciones del sector público como del sector privado que penden de cómo se confeccione el Presupuesto de Egresos de la Federación, y su apresuramiento o el hecho de que su aprobación se pegue al fin del ejercicio fiscal, no dejaba margen para la planeación y toma de decisiones en referencia.

Si a esto agregamos que, conforme marca el propio artículo 72, en México, si bien es factible que el Ejecutivo Federal formule observaciones a una parte o a todo el proyecto aprobado por el legislativo, eso de ninguna manera supone que la parte respecto de la que no tuvo observaciones pase a ser promulgada o publicada y eventualmente esté vigente.

Esta imposibilidad de fragmentación entre lo vetado y lo no vetado, sumada a lo antes señalado en cuanto a que admitir la posibilidad de un veto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación forzaría significativamente los tiempos y haría nugatoria la reforma de dos mil cuatro que al respecto sufrió el artículo 74, fracción IV, torna aún más evidente que nuestro régimen constitucional no admite semejante facultad a favor del Ejecutivo.

De esa manera, de no superarse las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos de la Federación, por una mayoría calificada llevaría a que no existiera presupuesto durante ese ejercicio, con todo lo que esto implica. Esos factores, en nuestra opinión, evidencian serías inconsistencia y dificultades operativas para el caso de que se admitiera el veto de Ejecutivo contra el Presupuesto de Egresos de la Federación, y más bien abonan en demostrar que nuestro sistema no está diseñado ni tiene cabida para reconocer una facultad en tal sentido a favor del Ejecutivo Federal.

En ese sentido, a nuestro juicio, la interpretación sistemática de las normas constitucionales genera que no pueda derivarse del texto básico la facultad del Ejecutivo para emitir observaciones en relación con las posibles modificaciones al Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados.

Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN CONTRA DEL RESOLUTIVO TERCERO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN CONTRA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, EN LOS TERMINOS SIGUIENTES:**

No se comparten el considerando octavo y el tercer punto resolutive de la resolución aprobada por la mayoría, en los que se sostiene que han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cinco.

La litis de la controversia constitucional que me ocupa no sólo me lleva a la necesidad de determinar si el Ejecutivo Federal puede formular observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sino también a dar contenido a la facultad de la Cámara de Diputados de modificarlo.

En efecto, en la presente controversia constitucional se impugnaron dos actos: el Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro, en el que se desechan las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por las modificaciones que introdujo la Cámara de Diputados, al Proyecto respectivo.

La anterior precisión significa que, desde mi óptica, la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no dio completa resolución a la litis planteada, pues no se examinó el alcance constitucional de la facultad de modificación con la que cuenta la Cámara de Diputados.

**A mi juicio era necesario examinar la litis constitucional propuesta en su integridad**, ya que tal cuestión resulta indispensable pues una definición sobre ésta hubiera permitido a la Cámara de Diputados tener elementos que le permitan arribar a la conclusión de si las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal son atendibles o no lo son.

Tal definición hubiera traído como consecuencia que la Cámara de Diputados tuviera certeza en cuanto al alcance de su atribución constitucional de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación,

cuestión que permitiría determinar si el ejercicio de su atribución es constitucionalmente válido y, por tanto, si debe atender o no las observaciones formuladas por el Presidente de la República, en relación con las modificaciones realizadas al Proyecto de Presupuesto.

Si bien al pronunciarse el Tribunal Pleno en primer lugar sobre la existencia de la facultad presidencial de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, en mi perspectiva no se atendió a la lógica del ciclo presupuestario, pues ésta nos indica que primero debería de haberse precisado el sentido y alcance de la atribución de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Presupuesto, para poder determinar si tiene límites y, de ser así, en qué consisten; para posteriormente verificar la posibilidad de que existiera la facultad de formular observaciones para el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, aún y cuando la sentencia no haya abordado el estudio de la litis en ese orden, no se puede dejar de analizar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Presupuesto, dada su estrecha vinculación con la facultad de realizar observaciones del Presidente de la República.

Como ya lo expuse con antelación, **la litis de la controversia constitucional que nos ocupa versó sobre dos actos: el Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro y la modificación al Proyecto del Presupuesto de Egresos, realizados por la Cámara de Diputados.**

**Ahora bien, en atención a que considero que debe analizarse integralmente la litis de la controversia constitucional, a continuación expondré algunas de las razones que me llevan a concluir que la facultad constitucional de modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación tiene límites y tratar de señalarlos:**

Una vez elaborado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal lo somete a la consideración de la Cámara de Diputados, la que tiene la facultad constitucional de modificarlo y aprobarlo.

En mi perspectiva, la Cámara de Diputados tiene la potestad de **modificar** el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación **siempre y cuando se ajuste a los principios y bases constitucionales y legales que lo regulan.**

En mi opinión, de los artículos 25, 26 y 134 constitucionales, se hacen derivar principios de **igualdad y justicia** que constituyen **límites** a la facultad de modificación, toda vez que al ser el Presupuesto de Egresos de la Federación un instrumento para darle efectividad al desarrollo del País, su elaboración no puede apartarse de los postulados que para su planificación establecen dichos preceptos.

Para dar un contenido más concreto a los principios de igualdad y justicia como límites de la facultad de modificación, es necesario hacer una vinculación directa con el Plan Nacional de Desarrollo, pues no podemos pasar por alto que es en éste en donde se establecen los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del País, así como los lineamientos de carácter global, sectorial y regional.

Es conveniente recordar que dicho Plan responde a las demandas de los **distintos sectores de la sociedad**, por lo que puede servir de parámetro para los principios de igualdad y justicia, ya que respecto de la asignación equitativa de recursos, que mejor guía que atender al establecimiento de las prioridades del desarrollo nacional previstas en él.

Otro límite a la facultad de **modificación**, derivado de la observancia del principio de legalidad, se advierte de lo dispuesto por los artículos 26, 73, fracciones VII, VIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, 74, fracción IV, 75, 126 y 127 de la Constitución Federal (anualidad, unidad, obligatoriedad, control presupuestario o de interdicción de la actividad presupuestaria); los que a su vez dan origen a aquéllos lineamientos que se establecen en las leyes ordinarias, a saber anticipación o anterioridad, anualidad, obligatoriedad, equilibrio, especialidad o separación de gastos, control interno, control externo y coordinación.

Al respecto, hay que hacer las siguientes precisiones: si bien es cierto que la facultad de modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es otorgada por la Constitución Federal a la Cámara de Diputados, no puede ser ajena a la **regulación** que en materia **presupuestaria ha establecido el propio Congreso de la Unión**.

En efecto, la Cámara de Diputados para modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación **tiene** que atender a los lineamientos y requisitos que se prevén en relación con el mismo.

No nos pasa inadvertido que la legislación secundaria se encamina a regular la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos así como el ejercicio que del Presupuesto aprobado hace el Ejecutivo Federal, sin embargo **si atendemos al principio de equilibrio de poderes, no se puede considerar que al momento de ejercitar sus atribuciones constitucionales la Cámara de Diputados sea ajena a tal regulación**.

Por lo tanto, el hecho de que **la elaboración** del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el ejercicio del presupuesto sea una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, no exime a la Cámara de Diputados de sujetarse a las disposiciones tanto constitucionales, como legales que fijan los lineamientos, reglas y directrices en la materia.

De considerar que la Cámara de Diputados no debe atender a la legislación que regula el Presupuesto de Egresos de la Federación, podría dar lugar a que el Presupuesto aprobado sea totalmente ajeno a los lineamientos que el Ejecutivo Federal tuvo que cumplir para elaborar el Proyecto respectivo y, que por tanto, no cumpla con las finalidades constitucionales y legales.

Por otra parte, quiero puntualizar que la Constitución Federal establece que al Presidente de la República le corresponde la función ejecutiva, en la cual se encuentra inmersa la planeación nacional y la administración de los recursos públicos.

La elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación constituye una forma de hacer efectiva la planeación ya que en él se determinan las necesidades que se deben de atender en el lapso de un año, así como los recursos necesarios para tal efecto; una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, al Ejecutivo Federal le corresponde ejercerlo.

De lo anterior, encontramos que si bien la Cámara de Diputados es la facultada constitucionalmente para decidir en qué y cuánto se gasta, las previsiones que al respecto haga en el Presupuesto de Egresos de la Federación no pueden llegar al extremo de individualizar el destino de los recursos de manera tal que se nulifiquen las atribuciones del Presidente de la República.

El Ejecutivo Federal elabora el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se funda en costos, además de comprender el tipo y fuente de los recursos para su financiamiento.

El hecho de que ese Proyecto pueda ser tan específico se debe a que los órganos que integran la administración pública federal cuentan con los elementos necesarios para ello, además de que recoge las diversas necesidades sociales del País.

En cambio, la Cámara de Diputados cuando modifica el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se le presenta debe limitarse a señalar el **monto y el destino de los recursos**, justificando tal modificación. Ahora bien, esas asignaciones presupuestales **no pueden ser específicas en grado tal que el Ejecutivo Federal al ejercer los recursos correspondientes se vea privado de su facultad de apreciación**.

Es decir, la función ejecutiva encomendada constitucionalmente al Presidente de la República requiere de un margen de acción que le permita ejercerla, lo cual se traduce en que éste pueda tomar decisiones propias de su función, pues de lo contrario si de manera específica se le determina cual debe ser la ejecución de los gastos aprobados, se le restringe en forma tal que ejercerá sus atribuciones dependiendo de las decisiones de otro órgano.

Las razones anteriores, son las que me llevan a disentir de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en lo referente a que en el caso han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de dos mil cinco, pues en mi perspectiva, resulta indispensable el pronunciamiento referente al alcance constitucional de la facultad de modificación al citado Presupuesto con la que cuenta la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que de omitirse tal pronunciamiento como lo ha hecho la mayoría, se está desatendiendo un aspecto fundamental de la litis que se nos puso a consideración en la controversia constitucional 109/2004. Por ello no comparto el contenido del considerando octavo y el tercer punto resolutivo de la resolución aprobada por la mayoría, en los que se sostiene que han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, pues el citado pronunciamiento implica, que en el caso, la litis constitucional planteada por el Poder actor no encontró solución en su integridad.

Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doscientas cincuenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo 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, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo Primero del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el señor Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública de diecisiete de mayo del año en curso.- México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.