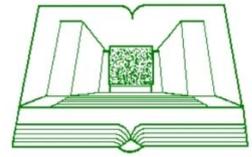




Agosto, 2006



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

“Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de MODIFICACIÓN Y APROBACIÓN del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Elaborado por:

M. en E. Reyes Tépatch Marcial
Investigador Parlamentario

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
Delegación Venustiano Carranza; C. P. 15969; México, D. F.
Teléfono: 5628-1300 extensiones 4719 y 4805; Fax: 5628-1316
Correo-e. : reyes.tepatch@congreso.gob.mx

Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de MODIFICACIÓN Y APROBACIÓN del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Índice General.

Introducción.	3
Resumen Ejecutivo.	4
1. La Naturaleza Jurídica del Presupuesto.	7
2. Los límites a la facultad de modificación del Proyecto de PEF por parte de la Cámara de Diputados.	10
2.1. Argumentos del Ejecutivo Federal para afirmar que la Cámara de Diputados no puede modificar ilimitadamente el Proyecto de PEF.	12
A. Las modificaciones deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	12
B. Las modificaciones deben respetar la División de Poderes.	13
C. Las modificaciones no deben contravenir las leyes Federales.	15
2.2. Argumentos de la Cámara de Diputados para afirmar que puede modificar ilimitadamente el Proyecto de PEF.	15
A. Las modificaciones deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	17
B. Las modificaciones deben respetar la División de Poderes.	18
C. Las modificaciones no deben contravenir las leyes Federales.	19
3. El calendario incompleto y estrecho del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF cuando es año en que el titular del Poder Ejecutivo Federal inicia su encargo.	20
3.1. Creación de un calendario completo y ampliado que regule el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF para el año en que inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal.	23
3.2. La reconducción presupuestaria.	24
Conclusiones	25
Bibliografía	26

Introducción.

El 30 de julio del 2004 se publicó en *el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)* en materia de *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*.

Con esta reforma constitucional se facultó expresamente a la Cámara de Diputados para **modificar** el *Proyecto de PEF* enviado por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, no se analizó la problemática que podría traer la existencia del calendario incompleto y estrecho para el procedimiento legislativo en materia de *Ley de Ingresos de la Federación (LIF)* y *PEF*, cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal inicie su encargo, en los términos del *artículo 83 de la Constitución*.¹

Esta investigación tiene como objetivo responder dos preguntas relacionadas con *el PEF*: ¿La Cámara de Diputados cuenta **con facultades ilimitadas para modificar** el *Proyecto de PEF* enviado por el Ejecutivo Federal? y ¿Qué pasa si la Cámara de Diputados **no aprueba el PEF** antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal?.

Esta última pregunta es oportuna, porque el 1 de diciembre del 2006 el titular del Poder Ejecutivo Federal iniciará su encargo, en los términos del *artículo 83 Constitucional*, pudiéndose presentar el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe *el PEF* debido a lo estrecho e incompleto del calendario que regula el procedimiento legislativo en materia de *LIF* y *PEF*, lo que se traduciría en una parálisis gubernamental.

Por último, esta investigación complementa el análisis realizado por esta Subdirección el mes de julio del 2006, que se titula: *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*.²

¹El procedimiento legislativo en materia de *LIF* y *PEF* se integra de las siguientes fases: la presentación de *la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF* por parte del Ejecutivo Federal; el examen, discusión, aprobación y modificación de la iniciativa de *LIF* y del Proyecto de *PEF* por parte del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados, respectivamente; la sanción, promulgación y publicación del *proyecto de LIF y de PEF* por parte del Ejecutivo Federal.

²En: Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, Julio del 2006., pp. 52-56. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/c_economia/02_agenda_legislativa_actual

Resumen Ejecutivo.

Esta investigación se dividió en tres apartados:

En el primero:

Para sustentar teóricamente las respuestas de las dos preguntas rectoras de esta investigación expuestas en la introducción, se realizó el análisis de **la Naturaleza Jurídica del Presupuesto**, que basándose en *la teoría dualista de la ley*, obtiene inferencias en dos sentidos: con **la facultad de modificación** del presupuesto por parte del Parlamento y con la importancia que éste tiene en materia de **aprobación del presupuesto**.

El análisis de *la Naturaleza Jurídica del Presupuesto* se realizó contrastando los posicionamientos teóricos de Laband y Mijangos Borja, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- ✓ *Laband*, afirma que el presupuesto es una **ley en sentido material** (la función del Parlamento es únicamente de control). Además, el Parlamento puede **aprobarlo o denegarlo en bloque**, sin poderle hacer **enmiendas o modificaciones**. Agrega, si el Parlamento no aprueba el presupuesto antes del inicio del nuevo año fiscal, **el Ejecutivo puede ejercerlo** sin incurrir en responsabilidades, tal situación evitaría **la parálisis gubernamental**;
- ✓ *Mijangos Borja* concluye que el presupuesto es una **ley en sentido formal (el Parlamento ejerce funciones de control) y es un acto legislativo (puesto que el Parlamento puede modificarlo o rechazarlo)**. Además, de sus posicionamientos teóricos se deduce que el Ejecutivo Federal **no puede ejercerlo sin la aprobación** del Parlamento, lo cual trae implícita la posibilidad de **la parálisis gubernamental**.

En el segundo:

Para responder concretamente a la pregunta: ¿La Cámara de Diputados cuenta **con facultades ilimitadas para modificar** el Proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo Federal?, se contrastaron los posicionamientos del *Ejecutivo Federal* y de *la Cámara de Diputados* en esta materia, derivados de la *Controversia Constitucional 109/2004*. Por su parte, *la Suprema Corte de Justicia de la Nación* no emitió una opinión expresa sobre este particular.

El Ejecutivo Federal sostiene que **la Cámara de Diputados tiene facultades limitadas para modificar el Proyecto de PEF**, porque cuando ejerce esta facultad constitucional tiene que cuidar, al menos, tres aspectos: ser congruente con *el Sistema Nacional de Planeación Democrática*; respetar la División de Poderes y no contravenir las Leyes Federales.

A contrario sensu, la Cámara de Diputados, basándose en el artículo 74, fr. IV de la Constitución, sostiene que tiene facultades ilimitadas para modificar el Proyecto de PEF.

Puntualiza:

“Desde el punto de vista jurídico, no es factible que **la facultad modificatoria respecto del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enfrente limitaciones constitucionales o legales**, toda vez que la reforma de julio de dos mil cuatro, no importó otra modificación constitucional ni legal específica adicional; más aún, previo a la existencia del texto mencionado, **no existía, ni existe, disposición constitucional o legal que haya establecido, ni establezca, limitaciones a las modificaciones de que se puede ser objeto..”**.

En el tercero:

Para responder concretamente a la pregunta: ¿Qué pasa si la Cámara de Diputados **no aprueba el PEF** antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal?, se analizó de manera conjunta *el artículo 126 y 75 constitucional*, concluyéndose que si la Cámara de Diputados no aprueba *el PEF, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el presupuesto*, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de los señalados por *el artículo 75 constitucional*, que está relacionado con **los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado**. La imposibilidad del Ejecutivo Federal para ejercer el presupuesto vendría acompañada de **una parálisis gubernamental**.

Para evitar esta posible parálisis gubernamental, particularmente durante el año en que el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo en los términos que establece *el artículo 83 constitucional*, se tendría que modificar *la Constitución* para completar y ampliar el calendario del procedimiento legislativo en materia de *LIF y PEF*. Las propuestas legislativas en esta materia son las siguientes:

- ✓ El Presidente saliente y el electo elaborarán en coordinación *la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto* para ser presentados a más tardar el 15 del mes de octubre y una vez que entre a ejercer su encargo el Presidente electo, podrá presentar a más tardar el 3 de diciembre modificaciones a los mismos.
- ✓ El Presidente saliente deberá presentar *el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos* a más tardar el 15 de septiembre y el Presidente entrante podrá proponer modificaciones el mismo día que tome la protesta del cargo.
- ✓ Cuando un Presidente electo entre a ejercer el cargo en la fecha señalada por *la Constitución* (1 de diciembre) *podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al Proyecto de presupuesto*.

Otra opción es elevar a rango constitucional la figura de **la reconducción presupuestaria** cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal inicia su encargo en los términos del *artículo 83 constitucional*, las propuestas legislativas en esta materia son las siguientes:

- ✓ Considerar **automáticamente prorrogada** la *Ley de Presupuesto del ejercicio anterior* hasta la aprobación de *la nueva ley*.
- ✓ Considerar **aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados** para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.

1. La Naturaleza Jurídica del Presupuesto.

María de la Luz Mijangos Borja es una investigadora mexicana que ha analizado *la Naturaleza Jurídica del Presupuesto*. Desarrolla esta problemática para responder:

“...si el presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo en el cual el Legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo de mero control”.³

Afirma que la respuesta que se dé a este problema, las consecuencias políticas son diametralmente diferentes y se relacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento del Legislativo.

Agrega:

“...se puede sostener que el presupuesto es un acto preponderantemente del Ejecutivo, que el Legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, **no puede enmendar el presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque**. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, **este poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el Ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a una aprobación o denegación global de control**, constituyéndose realmente en un contrapeso al Ejecutivo”.⁴

La discusión de *la Naturaleza Jurídica del Presupuesto* se sustenta en *la Teoría Dualista de la Ley*, que sustenta la existencia de dos tipos de leyes:

- a. **Leyes en sentido material:** que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones; y
- b. **Leyes en sentido formal:** que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.⁵

³MIJANGOS Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril de 1995, p. 1.

⁴*Idem.*

⁵*Ibidem.*, pp. 3-4.

Mijangos Borja afirma:

“Laband, con apoyo en esta teoría dualista, sostiene que la ley que aprueba el presupuesto **es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial.** Como consecuencia de ello, **la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el Poder Legislativo...**

La resultante de estas argumentaciones es sostener que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que **el Parlamento no puede enmendar o modificar el Proyecto de presupuesto** elaborado por el gobierno y **su función se reduce a la aprobación,** a una vacía formalidad.

Esto es así porque **el presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material,** de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al Legislativo...”⁶

Mijangos Borja agrega:

Laband cierra su obra con el análisis de los efectos o consecuencias jurídicas que se derivan de la **no aprobación del presupuesto por el Parlamento.** En otras palabras ¿Qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la **ley del presupuesto no llega a aprobarse?**⁷

De acuerdo con Laband: para contestar esta pregunta deben distinguirse dos supuestos diferentes:

a) Que la ley del presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el gobierno, o bien que los debates en el Parlamento se demoren más de lo debido y el Parlamento no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. “En este supuesto, la práctica constitucional de los estados y también del Imperio llega a una solución provisional que **consiste en prorrogar provisionalmente durante uno o varios meses la vigencia del presupuesto anterior,**

b) Que exista un conflicto entre el gobierno y las cámaras y el Parlamento rechace la Ley de presupuesto...”⁸

¿Cómo resolver [esta última pregunta]? Laband se opone a las dos posiciones doctrinales que entonces se debatían: la liberal-parlamentaria y la monárquica absolutista. Afirma:

⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

Desde la visión liberal-parlamentaria, el presupuesto constituye la única y exclusiva base de la administración financiera del Estado, por lo que a falta de aprobación del presupuesto, por el Legislativo, los poderes de la Corona continuaban rigiendo con toda la amplitud que poseían, antes de instaurarse el régimen constitucional, por lo que **no podía darse la parálisis de la administración estatal**.⁹

Laband agrega:

“...lo que implicaba que la no aprobación de la ley presupuestaria **no suponía una inmovilización de los fondos del Estado**, pues tanto los ingresos como los gastos públicos **pueden realizarse**, salvo los ingresos anuales o gastos facultativos, sin necesidad de presupuesto, con base en las leyes sustantivas que los crean o establecen. **El gobierno, sin necesidad de presupuesto, podrá ejecutar sus planes de gasto, bajo su exclusiva responsabilidad**”.¹⁰

Mijangos Borja al diferir de la posición teórica de Laband, obtiene dos conclusiones diametralmente opuestas al autor objeto de análisis:

“Las razones anteriores nos deben llevar a concluir que la labor del Legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de **legislación**, y que éstas dos funciones deben realizarse plenamente. **Los presupuestos al aprobarse por el Legislativo son actos enteramente legislativos**, puesto que en **las cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto**, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del Legislativo, situación que obliga a una reforma constitucional en este sentido...

Lo expuesto impele a un tratamiento constitucional del presupuesto más coherente. En especial, y como último aspecto, es imprescindible que la Constitución prevea los mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran darse cuando **el Legislativo se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto**...”¹¹

De estas visiones teóricas encontradas se puede hacer la siguiente síntesis:

- ✓ Laband, afirma que el presupuesto es *una ley en sentido material*, como consecuencia, la función del Legislativo consiste en *aprobarlo o denegarlo en bloque*, sin poderle hacer *enmiendas o modificaciones*, puesto que su tarea se reduce a la función de control. Además, si el cuerpo legislativo no aprueba el presupuesto antes del inicio del nuevo año fiscal, **el Ejecutivo puede ejercerlo** sin incurrir en responsabilidades, tal situación imposibilitaría **la parálisis gubernamental**;

⁹ *Ibidem.*, pp. 4-5.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 5.

¹¹ *Ibidem.*, pp. 14-15.

- ✓ *Mijangos Borja* concluye que el presupuesto es una **ley en sentido formal (el Parlamento ejerce funciones de control) y es un acto legislativo (puesto que el Parlamento puede modificarlo o rechazarlo)**. Además, de sus posicionamientos teóricos se deduce que el Ejecutivo Federal **no puede ejercerlo sin la aprobación** del Parlamento, lo cual trae implícita la posibilidad de **la parálisis gubernamental**.

2. Los límites a la facultad de modificación del Proyecto de PEF por parte de la Cámara de Diputados.

El 30 de julio del 2004 se publicó en *el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.¹² **El cuadro comparativo No. 1** muestra el contenido del texto constitucional anterior a la reforma y el texto vigente del *artículo 74, fr. IV constitucional*:

Cuadro comparativo No. 1. Reforma del artículo 74, fr. IV de la Constitución en materia presupuestaria.	
Texto Constitucional anterior a la reforma.	Texto Constitucional vigente.
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>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.</p> <p>...</p>

¹²El procedimiento legislativo seguido para aprobar esta reforma constitucional fue el siguiente: El 15 de abril del 2004, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó *el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 74 constitucional, fr. IV* con 391 votos en pro y 5 abstenciones. El 28 de abril del 2004, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó este *Proyecto de Decreto* con 70 votos a favor y se turnó a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales. En: *Iniciativa que reforma el Artículo 74, Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal*, a cargo del Diputado Juan Carlos Pérez Góngora, del Grupo Parlamentario del PRI. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LIX Legislatura, número 1474-I, martes 13 de abril de 2004. (342). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 7 de julio del 2004 en el Senado, se hizo la siguiente *Declaratoria de Aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: "Me permito notificar a usted que, en reunión de esta Primera Comisión, se realizó el escrutinio de los votos emitidos por los Congresos Locales del *Decreto que reforman la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 18 congresos aprobaron el mismo, siendo éstos, los de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Esta Comisión comprobó que en todos los casos las legislaturas estatales que se mencionan, aprobaron *el proyecto de Decreto* en los términos en que fue remitido por el H. Congreso de la Unión. ... y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente, declara aprobado *el decreto* por el que se reforma *la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Pasa al Ejecutivo de la Unión para sus efectos constitucionales." Sesión Pública de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, miércoles 7 de julio de 2004. Senado de la República. Comunicación Social. Versiones estenográficas de la Comisión Permanente. <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/permanente/2004/versiones/v07julio.php>

<p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p>	<p>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.</p>
<p>Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de <i>la Gaceta Parlamentaria</i> de la Cámara de Diputados.</p>	

Uno de los objetivos de la reforma fue facultar a la Cámara de Diputados para que de manera expresa pueda **modificar el Proyecto de PEF** enviado por el Ejecutivo Federal. Antes de esta reforma constitucional, la Cámara de Diputados podía expresamente *examinar, discutir y aprobar el Proyecto de PEF*.

Una vez realizada la reforma constitucional en materia presupuestaria, en esta investigación se formula la siguiente pregunta: *¿La Cámara de Diputados puede modificar ilimitadamente el Proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo Federal?*

Existen dos posicionamientos encontrados respecto a este cuestionamiento: De acuerdo con *el Ejecutivo Federal*, la Cámara de Diputados no puede modificar ilimitadamente este Proyecto. Por su parte, la Cámara de Diputados sostiene que sí puede modificarlo ilimitadamente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que la fijación de *la litis de la Controversia Constitucional 109/2004* se centra en los siguientes asuntos:

“1...

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...”¹³

Sin embargo, *la Suprema Corte de Justicia de la Nación* no fijó una postura expresa sobre este punto en particular.

¹³Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Controversia Constitucional 109/2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Legislativo para hacer observaciones al presupuesto de Egresos de la Federación*”. Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005. p. 154.

2.1. Argumentos del Ejecutivo Federal para afirmar que la Cámara de Diputados no puede modificar ilimitadamente el Proyecto de PEF.

El 30 de noviembre de 2004, mediante *Oficio No. SEL/300/4599/04*, el Subsecretario de Gobernación envió a la Cámara de Diputados **las observaciones** del Presidente de la República al *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, así como el original del Decreto de referencia.¹⁴

En este documento se encuentran los planteamientos del *titular del Ejecutivo Federal* en materia presupuestaria sobre dos puntos, los cuales están estrechamente relacionados:

- ✓ Las observaciones realizadas al PEF para el ejercicio fiscal 2005; y
- ✓ Los argumentos que limitan la facultad de la Cámara de Diputados para hacerle modificaciones al PEF.

De acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo Federal, cuando la Cámara de Diputados realiza modificaciones al PEF debe cuidar tres aspectos: ser congruente con *el Sistema Nacional de Planeación Democrática*; respetar la División de Poderes y no contravenir las Leyes Federales.

A continuación se exponen de manera sintética estos tres argumentos:

A. Las modificaciones deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el año de 1983 el Congreso de la Unión reformó *el artículo 26 de la Constitución*, a efecto de establecer *el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*.

A través de este sistema, el Gobierno Federal fija los objetivos, metas, estrategias y prioridades de su programa de gobierno; asimismo, asigna recursos, responsabilidades, coordina acciones y evalúa los resultados de los programas emprendidos.

Específicamente, *la Ley de Planeación* dispone que el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados *las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos*, informará del contenido general de dichas *iniciativas y proyectos* y su relación con los programas anuales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁴Cámara de Diputados. "Oficios de la Secretaría de Gobernación, con el que remite documento del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005". En: *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, número 1638, Anexo I, miércoles 1 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El Ejecutivo Federal afirmó, respecto al *PEF para el ejercicio fiscal 2005* que:

“...formuló la Iniciativa... a partir de **un complejo proceso de planeación y programación**, en el que se conjugaron los esfuerzos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, persiguiendo una visión global y totalizadora por sectores y partiendo de los objetivos y metas que nos hemos fijado en la presente administración.

Por el contrario, en **las modificaciones** al Presupuesto de Egresos de la Federación, materia de las presentes observaciones, [la] H. Cámara de Diputados dispuso una serie de recortes, reasignaciones y creación de nuevos programas que, a mi juicio, **no toman en cuenta elemento de planeación o programación alguno** y, en ocasiones, omiten o contravienen las disposiciones legales”.¹⁵

B. Las modificaciones deben respetar la División de Poderes.

El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, al prever:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.¹⁶

De acuerdo con el Ejecutivo Federal:

La Constitución, en su artículo 89, fracción I, establece como facultad y obligación del Presidente de la República:

“I. Promulgar y **ejecutar** las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”¹⁷

Agrega:

Entre las diversas funciones del Estado, **la función ejecutiva, denominada también administrativa, se encomienda al Presidente de la República**, mismo que, de acuerdo *al artículo 90 constitucional*, se auxilia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

¹⁵*Idem.*, p. 12.

¹⁶Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada 07-04-2006, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁷*Idem.*

Continúa:

Conforme a nuestro orden constitucional, y confirmado por la jurisprudencia y la doctrina nacional, la función ejecutiva o administrativa a cargo del Poder Ejecutivo se traduce en la realización de actos jurídicos **concretos o particulares**, así como de actos **físicos o materiales** que tienen por finalidad **la provisión de bienes o la atención de los servicios** que satisfagan las necesidades públicas o sean de utilidad general.

Agrega:

Es cierto que el régimen de separación de funciones o atribuciones no es absoluto, puesto que admite excepciones. Sin embargo, para que un poder ejerza una función que es propia de otro poder, es necesario que así lo autorice expresamente *la Carta Magna*, tal como lo ha reafirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de máximo intérprete de la Constitución (*tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Sala, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117*).

El Ejecutivo, con base en estos argumentos, concluye lo siguiente:

“...a través de una ley ordinaria o de un decreto, **no puede ni debe alterarse el sistema de distribución de competencias de los Poderes Federales** previsto por la Constitución”.¹⁸

Afirma que de la lectura *del artículo 74, fracción IV, constitucional*:

“...no es jurídicamente posible concluir que el examen, discusión, aprobación y, en su caso, **modificación** del *Proyecto de Presupuesto de Egresos*, implique también su **aplicación o ejecución**. Sin embargo, ello es lo que en realidad sucede cuando [la] H. Cámara decidió, de manera imperativa, cuáles son las obras y servicios a realizarse en un estado o municipio.

Aún suponiendo sin conceder que [la] H. Cámara de Diputados pudiera **modificar sin limitación** las propuestas de asignación de gasto e incluso transferir tales asignaciones a un concepto diverso, **lo que no puede legalmente aceptarse es que, en sustitución del Ejecutivo, el Decreto tome las decisiones sobre cuales obras o servicios corresponde realizar**.

Para ejemplificar lo anterior, cuando esa Soberanía decide incrementar los recursos para el rubro de construcción de carreteras por considerar que debe ampliarse la red de comunicaciones terrestres, **ello no significa que pueda determinar la ubicación y la longitud específica de cada una de tales carreteras**. Esta determinación corresponde exclusivamente **al ejecutor del gasto**, es decir, a la dependencia competente en materia de caminos y puentes”.¹⁹

¹⁸“Oficios de la Secretaría de Gobernación, con el que remite documento del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005”. *Op Cit.*, p. 15.

¹⁹*Ibidem.*, pp. 15-16.

C. Las modificaciones no deben contravenir las leyes Federales.

El Ejecutivo Federal afirma que para evitar el ejercicio autoritario o abusivo del Poder, *la Constitución Federal* estableció **el principio de separación o división de poderes**, conforme al cual, *la Norma Fundamental* distribuye entre los órganos del Estado las atribuciones o competencias que les corresponde ejercer. El rompimiento de este principio implica necesariamente una invasión de competencias o atribuciones.

Señala lo siguiente:

“...el análisis del *artículo 74, fracción IV, de la Constitución*, relativo a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar *el Presupuesto de Egresos*, previo análisis, discusión y, en su caso, modificación, **no autoriza a concluir que, a través del Decreto de Presupuesto de Egresos, ese órgano legislativo esté constitucionalmente facultado para emitir disposiciones que contradigan textos aprobados por el Congreso de la Unión en su conjunto.**

Es decir, la facultad de aprobar el presupuesto **no implica la de reformar o modificar las disposiciones previstas en las leyes federales**, cuya expedición es competencia compartida de ambas Cámaras.

...

Señalado lo anterior, es menester observar que diversas disposiciones del *Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos* que nos ocupa **contravienen el contenido de leyes federales y abordan materias ajenas a la distribución del gasto público**, lo que implica ineluctablemente la reforma, adición o derogación de tales leyes”.²⁰

2.2. Argumentos de la Cámara de Diputados para afirmar que puede modificar ilimitadamente el Proyecto de PEF.

Los planteamientos de la Cámara de Diputados sobre este particular son antagónicos a los argumentos esbozados por el Ejecutivo Federal. Este Órgano Legislativo afirmó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Aun cuando **la reforma constitucional** del día treinta de julio de dos mil cuatro, **facultó expresamente a la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación**, ello ha venido ocurriendo regularmente; basta señalar las modificaciones que ha determinado en *los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1999 a 2004.*

²⁰*Ibidem.*, pp. 19-20.

En ninguno de los años mencionados, el Ejecutivo Federal ha sostenido la imposibilidad de que **la Cámara de Diputados pueda modificar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación** que se somete a su consideración, ni tampoco **ha puesto en entredicho los alcances de esa facultad modificatoria** que necesariamente siempre ha impactado en programas, por ser éstos componentes-base del presupuesto”.²¹

Agrega:

“La atribución de ‘aprobar’ el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, nunca se ha entendido unívocamente como la obligación de emitir una determinación en sentido positivo o negativo; por ello, para efectos de eliminar cualquier duda al respecto, es que en julio de dos mil cuatro, se introduce al *artículo 74, fracción IV, constitucional, la facultad expresa de modificar el Proyecto de dicho Decreto*, misma que tiene como mandato constitucional, no dejar de contemplar los temas previstos en los artículos citados en el primer párrafo de este numeral.

Desde el punto de vista jurídico, no es factible que **la facultad modificatoria respecto del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enfrente limitaciones constitucionales o legales**, toda vez que la reforma de julio de dos mil cuatro, no importó otra modificación constitucional ni legal específica adicional; más aún, previo a la existencia del texto mencionado, **no existía, ni existe, disposición constitucional o legal que haya establecido, ni establezca, limitaciones a las modificaciones de que se puede ser objeto**, lo que conlleva necesariamente el consentimiento del mismo al alcance que a dicha facultad modificatoria le estableciera mediante su ejercicio la propia Cámara”.²²

La Cámara de Diputados; en la contestación de los Conceptos de Invalidez, Sección Segunda, “Conceptos de invalidez relativos al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005”, de *la Controversia Constitucional 109/2004*, fija su postura respecto a los argumentos expuestos por *el Ejecutivo Federal* en lo relacionado con facultad ilimitada que tiene este órgano legislativo en materia de modificaciones al PEF:

Se expone de manera sintética los argumentos de la Cámara de Diputados a través de los cuales rechaza los planteamientos elaborados por el Ejecutivo Federal:²³

²¹Controversia Constitucional 109/2004. *Op Cit.*, p. 55.

²²*Idem.*

²³Estos argumentos de la Cámara de Diputados se extrajeron de manera sintética de la controversia constitucional 109/2004. *Op Cit.*, pp. 94-149.

A. Las modificaciones deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- ✓ 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 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.
- ✓ En adición, 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. Las modificaciones deben respetar la División de Poderes.

- ✓ Con relación a este punto, no existe la violación al principio de división de poderes, invocada por el Titular del Ejecutivo Federal, 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 [habla el entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados Manlio Fabio Beltrones], 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.
- ✓ 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 [El titular del Poder Ejecutivo Federal] a mi representada [La Cámara de Diputados].

- ✓ De lo anterior, se puede advertir que también resulta falsa la afirmación del demandante [El titular del Poder Ejecutivo Federal], 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 recursos federales para propósitos derivados de las necesidades sociales.
- ✓ Las conclusiones de la parte actora [El Ejecutivo Federal], 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.

C. Las modificaciones no deben contravenir las leyes Federales.

- ✓ En referencia a la afirmación del actor [El Ejecutivo Federal], en el sentido de que la facultad constitucional que ejerció mi representada [La Cámara de Diputados] 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.*

- ✓ Es falso lo argumentado 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”**.
 - ✓ 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 se debe modificar**, ya que ello es contrario a la facultad que *la fracción IV del artículo 74 constitucional*, confiere a la Cámara de Diputados.
- 3. El calendario incompleto y estrecho del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF cuando es año en que el titular del Poder Ejecutivo Federal inicia su encargo.**

Otra limitación de la reforma constitucional en materia presupuestaria publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio del 2004, está relacionada con la existencia de un calendario incompleto y estrecho para el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal inicia su encargo en los términos del *artículo 83 constitucional*.

El artículo 74, fr. IV constitucional establece:

“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*”.²⁴

De este texto constitucional se hacen las siguientes observaciones:

- ✓ Cuando el titular del Ejecutivo Federal inicie su encargo, *la Iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF* se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre;
- ✓ El texto constitucional no define la fecha de aprobación de este paquete económico, aunque no debe pasar del 31 de diciembre;
- ✓ Queda a discreción del titular del Ejecutivo Federal entrante enviar el paquete económico a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre, aunque considerando que la fecha en que toma posesión es el 1 de diciembre, entonces, podría enviar este paquete entre el 1 y el 15 de diciembre;
- ✓ El caso extremo es que lo envíe a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, de esta manera, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente contarán con 15 días para desahogar todo el procedimiento legislativo de la LIF y del PEF;

²⁴ *Idem*.

- ✓ El caso menos extremo es que adelante la entrega, bajo este escenario, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente contarán con un periodo entre 15 y 30 días para desahogar todo el procedimiento legislativo de la LIF y del PEF;

Este calendario está incompleto, porque *el artículo 74, fr. IV constitucional* establece únicamente que el Ejecutivo Federal entrante tiene hasta *el 15 de diciembre* para hacer llegar *la iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF* a la Cámara de Diputados, sin embargo, no se precisa en *la Constitución ni en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* un calendario que regule las fechas para el examen, discusión, aprobación y en su caso modificación de *la iniciativa de LIF y del Proyecto de PEF*, por parte del Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados, respectivamente. Tampoco se estableció un calendario para que el titular del Ejecutivo Federal entrante sancione, promulgue y publique *la LIF y el Decreto de PEF*.

Este calendario es estrecho, porque de la redacción del *artículo 74, fr. IV de la Constitución* se deduce que el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF tiene que estar concluido, a más tardar, el 31 de diciembre del año en que el titular del Ejecutivo Federal entrante envía a la Cámara de Diputados *la iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF*. Es decir, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente tienen entre 15 y 30 días para desahogar el procedimiento legislativo en materia de *LIF y PEF*.

La existencia de este calendario incompleto y estrecho pudiera generar que en el año en que inicia su encargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 83 constitucional, ***la Cámara de Diputados no tuviera el tiempo suficiente para aprobar el PEF***.

Ante esta situación, la pregunta que se plantea es la siguiente: *¿Qué ocurre si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, es decir, antes del 1 de enero?*

Para responder a esta pregunta, se analiza el *artículo 126 de la Constitución*, que establece lo siguiente:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.²⁵

La excepción de este artículo se encuentra en *el artículo 75 de la Constitución* que establece lo siguiente:

²⁵ Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

“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”.²⁶

De una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que sí la Cámara de Diputados no aprueba *el PEF, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el presupuesto*, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de los señalados por *el artículo 75 constitucional*, que está relacionado con *los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado*. La imposibilidad del Ejecutivo Federal para ejercer el presupuesto vendría acompañada de **una parálisis gubernamental**.

Esta conclusión es coincidente con la expresada por *el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM establece lo siguiente:

“La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza, [citada por María de la Luz Mijangos Borja] insiste en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que **la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedase amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo en este caso de incurrir en responsabilidad...**”²⁷

A este respecto, la posición del CIDE es la siguiente:

“Ahora, la discusión se centra mayormente en **qué pasaría si no se aprueba el presupuesto**, ya que el artículo 126 [constitucional] expresa tajantemente que no podrá hacerse ningún pago que no esté previsto en el presupuesto, y tampoco existe disposición alguna que permita al Gobierno Federal ejercer un presupuesto igual al del periodo que termina. **Esto ocasionaría que se inicie el año fiscal sin recursos que ejercer lo cual dejaría paralizado al Gobierno Federal.**

²⁶ *Idem.*

²⁷ MIJANGOS Borja, María de la Luz, Comentarios al artículo 126 constitucional. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. 12ª edición. México. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, pp. 1324-1325.

No obstante esta disposición, el Gobierno Federal está, por otra parte, obligado a cumplir con diversos compromisos de gasto ineludible como el pagar sueldos de los funcionarios, compromisos en materia de pensiones y jubilaciones, entre otros. Esta situación se ha descrito como preocupante por lo cual los especialistas han señalado conveniente que se establezca **alguna norma o legislación que prevea alguna salida alternativa en el caso de que llegara el último día del año y no se hubiere aprobado el presupuesto**.²⁸

Para minimizar el riesgo de una posible parálisis del Gobierno Federal provocada por la falta de aprobación del PEF en el año en que inicia su encargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del *artículo 83 constitucional*, se puede reformar *la Carta Magna* en uno de los dos sentidos siguientes: completando y ampliando el calendario de entrega de *la LIF y del PEF*; o elevando a nivel constitucional la figura de la reconducción presupuestaria.

3.1. Creación de un calendario completo y ampliado que regule el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF para el año en que inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal.

En un estudio elaborado por *la Subdirección de Política Interior de los Servicios de Investigación y Análisis del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados*, se encuentran las siguientes propuestas sobre este particular:

- ✓ El Presidente saliente y el electo elaborarán en coordinación *la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto* para ser presentados a más tardar **el 15 del mes de octubre** y una vez que entre a ejercer su encargo el Presidente electo, podrá presentar a más tardar **el 3 de diciembre modificaciones** a los mismos.
- ✓ El Presidente saliente deberá presentar *el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos* a más tardar **el 15 de septiembre** y el Presidente entrante podrá proponer modificaciones **el mismo día que tome la protesta del cargo**.
- ✓ Cuando el Presidente electo entre a ejercer el cargo en la fecha señalada por la Constitución (1 de diciembre) **podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al Proyecto de presupuesto**.²⁹

²⁸GUERRERO Amparán Juan Pablo y López Ortega, Mariana (2002), *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. En Centro de Investigación y Docencia Económica. México., p. 36.

²⁹GAMBOA Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo, "APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO: estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el tema". Subdirección de Política Interior de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México 2003., pp. 36- 37.

3.2. La reconducción presupuestaria.

Otra solución a esta problemática es elevar a rango constitucional **la reconducción presupuestaria** cuando sea año en que el titular del Ejecutivo Federal inicie su encargo, en los términos del artículo 83 de la Constitución.³⁰

El análisis de la iniciativas de reforma constitucional en esta materia nos llevan a las siguientes propuestas:

- ✓ Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, **se considerará automáticamente prorrogada** la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley; y
- ✓ Si concluida la fecha límite no se hubieren aprobado la LIF y el PEF, **quedarán aprobados** los presentados por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.³¹

³⁰El artículo 74, fr. IV constitucional establece que en los años en que el titular del Poder Ejecutivo Federal no inicia su encargo, el PEF tiene que aprobarse el 15 de noviembre, sin embargo, no establece un mecanismo corrector en caso de que el presupuesto no esté aprobado llegado esta fecha. Tal situación, justifica la reconducción presupuestaria en los años en que el titular del Ejecutivo Federal no inicia su encargo.

³¹TÉPACH Marcial, Reyes, *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*. Clave SE-ISS-07-06. En: Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, Julio del 2006, pp. 52-56. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/c_economia/02_agenda_legislativa_actual

Conclusiones.

- ✓ A partir del análisis de *la Naturaliza Jurídica del Presupuesto* se puede afirmar que la tesis de Mijangos Borja se acerca más al derecho positivo mexicano en materia presupuestaria, puesto que **la reforma del artículo 74, fr. IV de la Constitución facultó expresamente a la Cámara de Diputados para hacerle modificaciones al Proyecto de PEF**. Además, de acuerdo con el artículo 126 constitucional, si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF antes del inicio del ejercicio fiscal, **el Ejecutivo Federal no puede ejercer el presupuesto**.
- ✓ La reforma del artículo 74, fr. IV de la Constitución facultó expresamente a la Cámara de Diputados para hacerle **modificaciones al Proyecto de PEF**, sin embargo, no se definió si esta facultad de modificación es limitada o ilimitada.

Al respecto, **el Ejecutivo Federal sostiene que la Cámara de Diputados tiene una facultad limitada en materia de modificaciones al Proyecto de PEF**, debido a que debe observar al menos tres aspectos: que sean congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática; que no rompa con el principio de División de Poderes y que no contravengan el marco jurídico vigente.

Por su parte, **la Cámara de Diputados sostienen que la reforma del artículo 74, fr. IV de la Constitución lo faculta para hacerle modificaciones ilimitadas al Proyecto de PEF**, y que no existe otra disposición jurídica que contravenga a este artículo constitucional.

- ✓ El artículo 126 de la Constitución establece que **el Ejecutivo Federal no puede ejercer el PEF mientras no reciba la autorización de la Cámara de Diputados**. Esto implica que, si el 1 de enero del 2007 este órgano legislativo no ha aprobado el PEF, el Ejecutivo Federal no podrá ejercerlo; con excepción de lo señalado por el artículo 75 constitucional que esta relacionado con el pago de los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado. Esta situación llevaría a una parálisis gubernamental.

Para evitar la posibilidad de una posible parálisis gubernamental provocada por la falta de aprobación del PEF, cuando sea año en que el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo, se puede reformar *la Constitución* en uno de los dos sentidos siguientes: completar y ampliar el calendario del procedimiento legislativo en materia de *LIF* y *PEF* o elevar a rango constitucional *la figura de la reconducción presupuestaria*.

Bibliografía

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada 07-04-2006, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cámara de Diputados. "Oficios de la Secretaría de Gobernación, con el que remite documento del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005". En: *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, número 1638, Anexo I, miércoles 1 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Iniciativa que reforma el Artículo 74, Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, a cargo del Diputado Juan Carlos Pérez Góngora, del Grupo Parlamentario del PRI. En: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados LIX Legislatura, número 1474-I, martes 13 de abril de 2004. (342). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

TEPACH Marcial, Reyes. *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*. Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, Julio del 2006., pp. 52-56. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/c_economia/002_agenda_legislativa_actual

GAMBOA Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo. "APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO: estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el temas". Subdirección de Política Interior de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México 2003

Sesión Publica de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, miércoles 7 de julio de 2004. Senado de la República. Comunicación Social. Versiones estenográficas de la Comisión Permanente. <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/permanente/2004/versiones/v07julio.php>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Controversia Constitucional 109-2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Legislativo para hacer observaciones al presupuesto de Egresos de la Federación", Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005

MIJANGOS Borja, María de la Luz, "La naturaleza jurídica del presupuesto", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril de 1995

MIJANGOS Borja, María de la Luz, Comentarios al artículo 126 constitucional. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. 12ª edición. México. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I.

GUERRERO Amparán Juan Pablo y López Ortega, Mariana (2002), *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. En Centro de Investigación y Docencia Económica. México



CAMARA DE DIPUTADOS



COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS

Dip. Fed. Carla Rochin Nieto
Presidenta

Dip. Fed. Abdallán Guzmán Cruz
Secretario

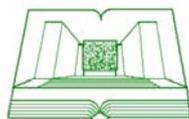
Dip. Fed. Jorge Leonel Sandoval Figueroa
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector