

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN[■]

REYES TÉPACH MARCIAL[■]

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) faculta al Congreso de la Unión para legislar en temas financieros, tales como la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF es complejo, porque de acuerdo con la Constitución, sus diferentes fases recaen en dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. Esta situación demanda una definición clara en el calendario y en las funciones que la Constitución le asigna a cada uno de estos poderes.

El objetivo de esta investigación es definir las facultades que tiene el titular del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados en cada una de las fases que integran el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.

Las fases del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF son las siguientes:

- La presentación de la iniciativa
- El examen, discusión, modificación y aprobación de la iniciativa

[■] Documento publicado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, julio de 2006.

[■] Maestro en Economía. Investigador parlamentario.

- La sanción, promulgación y publicación del proyecto

Esta investigación tiene como antecedente el siguiente estudio publicado el mes de julio de 2004: *Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México*.¹

Las diferencias más importantes entre ambos estudios son las siguientes:

- La investigación precedente está relacionada únicamente con el procedimiento legislativo en materia presupuestaria, en tanto que esta investigación lo hace extensivo a la LIF.
- En este estudio se incluyen las novedades relacionadas con el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación se integra con cinco apartados:

En el primero se resalta la importancia que tienen la LIF y el PEF dentro del proceso de planeación nacional, afirmándose que en este complejo entramado, la LIF nos indica la cantidad de recursos con los que cuenta el Gobierno Federal para la ejecución de los programas que integran el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que con el PEF se sabe hacia cuáles programas se canalizan estos recursos públicos.

En el segundo se analiza el paquete económico, el cual está conformado por los criterios generales de política económica (CGPE), la miscelánea fiscal, la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF.

Se afirma que las proyecciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE y la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la miscelánea fiscal son condiciones *sine qua non* para la aprobación de la LIF y el PEF.

¹ Cámara de Diputados, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis adscrita a la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/c_economia/003_historia_de_investigaciones>.

En el tercero y cuarto, con base en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución y el artículo 42 de la LFPRH, se expusieron los actores que intervienen en cada una de las fases que componen el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, así como el calendario al que se deben apegar. En síntesis:

- La presentación de la iniciativa de LIF y del proyecto de PEF es una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien lo presenta a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de cada año.
- El examen, discusión, modificación y aprobación de la iniciativa de LIF corre a cargo del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), y este proyecto debe estar aprobado por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal.
- El examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto de PEF es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que tiene que aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal.
- El Ejecutivo Federal está obligado a publicar el proyecto de LIF y de PEF a más tardar 20 días naturales después de sus respectivas aprobaciones.

En el quinto se analiza la reforma constitucional en materia presupuestaria aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2004.

Esta reforma constitucional eliminó dos rigideces que existían en el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF:

- Facultó a la Cámara de Diputados para que de manera expresa pueda modificar el proyecto de PEF. En el texto anterior a la reforma, la Cámara de Diputados solamente podía examinar, discutir y aprobar el PEF. En el texto vigente, también puede modificarlo.
- Se amplió el calendario para la aprobación de la LIF y el PEF. En el texto anterior a la reforma, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados tenían hasta 46 días para aprobar la iniciativa de LIF y el decreto de PEF, respectivamente.

Con el texto vigente, el Congreso de la Unión cuenta con 52 días para aprobar la iniciativa de LIF y la Cámara de Diputados tiene hasta 68 días para la aprobación del proyecto de PEF.

Sin embargo, la reforma constitucional en materia presupuestaria no corrigió tres rigideces en el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF:

- La facultad que tiene el titular del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al PEF. Sobre este punto, diversos legisladores han propuesto reformar, entre otros, el artículo 74 constitucional, fracción IV, para que establezca de manera expresa que el Ejecutivo Federal podrá o no hacer observaciones al PEF.
 - ≈ Las iniciativas que proponen expresamente que el Ejecutivo Federal no le haga observaciones al PEF consideran necesario crear la Ley de Presupuesto General de Ingresos donde se integren las iniciativas de LIF y de PEF.
 - ≈ Las iniciativas que proponen expresamente que el Ejecutivo Federal le haga observaciones al PEF, establecen entre otros puntos, que la Cámara pueda rechazar o aceptar parcialmente las observaciones del Ejecutivo, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que la integran, en cuyo caso será su presidente quien publique el Decreto; además, si la Cámara no resolviese antes del 15 de diciembre, se entenderá aprobado el Proyecto con las observaciones del Ejecutivo.
- La reconducción presupuestaria es una figura que se emplearía cuando la Cámara de Diputados no apruebe el PEF en el calendario marcado por la Constitución y por la LFPRH.
 - ≈ El análisis de las iniciativas de reforma constitucional en esta materia lleva a las siguientes propuestas: si la LIF y el PEF no se aprobaran antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de éstos, o quedarán aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal.
- La modificación del calendario para la aprobación de la LIF y del PEF cuando es año en que el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo. Algunas propuestas son las siguientes:
 - ≈ El Ejecutivo saliente y el presidente electo elaborarán en coordinación la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto para ser presentados a más tardar el 15 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 (1º de diciembre) podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al proyecto de Presupuesto.

1. LA LIF Y EL PEF EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL

Existen diversos factores que explican la intervención del Estado en la economía:

La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atender al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y facilitar la movilidad de las clases sociales, así como cumplir sus aspiraciones de bienestar. En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social (...).²

² Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, programación y presupuestación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p. 1.

En el caso de nuestro país, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución son el eje rector de la intervención del Estado en la economía.

Particularmente, el artículo 25 de la Constitución, primer párrafo, define al ente responsable de llevar a cabo la rectoría económica, así como los instrumentos y objetivos del desarrollo nacional:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La rectoría económica del Estado se define como:

La facultad y capacidad del Estado para dirigir la actividad de los agentes económicos al logro de los objetivos y metas del desarrollo. El proceso rector consiste en lograr la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales.³

De esta definición se deduce que la rectoría económica del Estado tiene como tarea central lograr el desarrollo nacional: “A partir de la Revolución mexicana se atribuyó expresamente al Estado la facultad de propiciar e impulsar *el desarrollo nacional* como medio indispensable para integrar a la nación (...)”.⁴

En nuestro país, la inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado, obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional:

³ <<http://www.definicion.org/rectoria-economica-del-estado>>.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo I, UNAM / Porrúa, 1998¹², México, p. 320.

Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que consolidaron el principio de la rectoría económica, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo nacional.⁵

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía.⁶ Establece: “Por intervención del Estado en la economía vamos a entender la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios”.⁷

La intervención del Estado en la economía puede ser:

- Directa: es la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos en el ejercicio de la actividad económica.
- Indirecta: se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

En nuestro país, los conceptos de *planeación*, *rectoría económica del Estado* y *desarrollo nacional* están vinculados en el artículo 26 de la Constitución:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

⁵ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *op. cit.*, p. 13.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo P-Z, Porrúa / UNAM, México, 1993, p. 2700.

⁷ *Idem.*

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Planeación, se entiende por planeación del desarrollo nacional:

...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

La planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional [desarrollo que debe cubrir los siguientes objetivos: debe ser integral, debe fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático], para que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.⁸

Agrega:

Las actividades y políticas que se deben seguir para lograr los objetivos del desarrollo nacional se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se definen las acciones específicas que a favor del desarrollo del país deberán cumplir los agentes económicos y sociales.⁹

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*, p. 2702.

⁹ *Idem.*

Con base en el artículo 21, segundo párrafo, de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo debe cubrir los siguientes atributos:

...precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Por último, dentro del complejo entramado que integra la planeación del desarrollo nacional, la LIF y el PEF son los instrumentos financieros a través de los cuales el Gobierno Federal ejecuta los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Específicamente, la LIF indica la cantidad de recursos con los que cuenta el Gobierno Federal para la ejecución de los programas que integran el Plan Nacional de Desarrollo; por su parte, a través del PEF se canalizan estos recursos hacia los programas que necesita el país para alcanzar el desarrollo nacional.

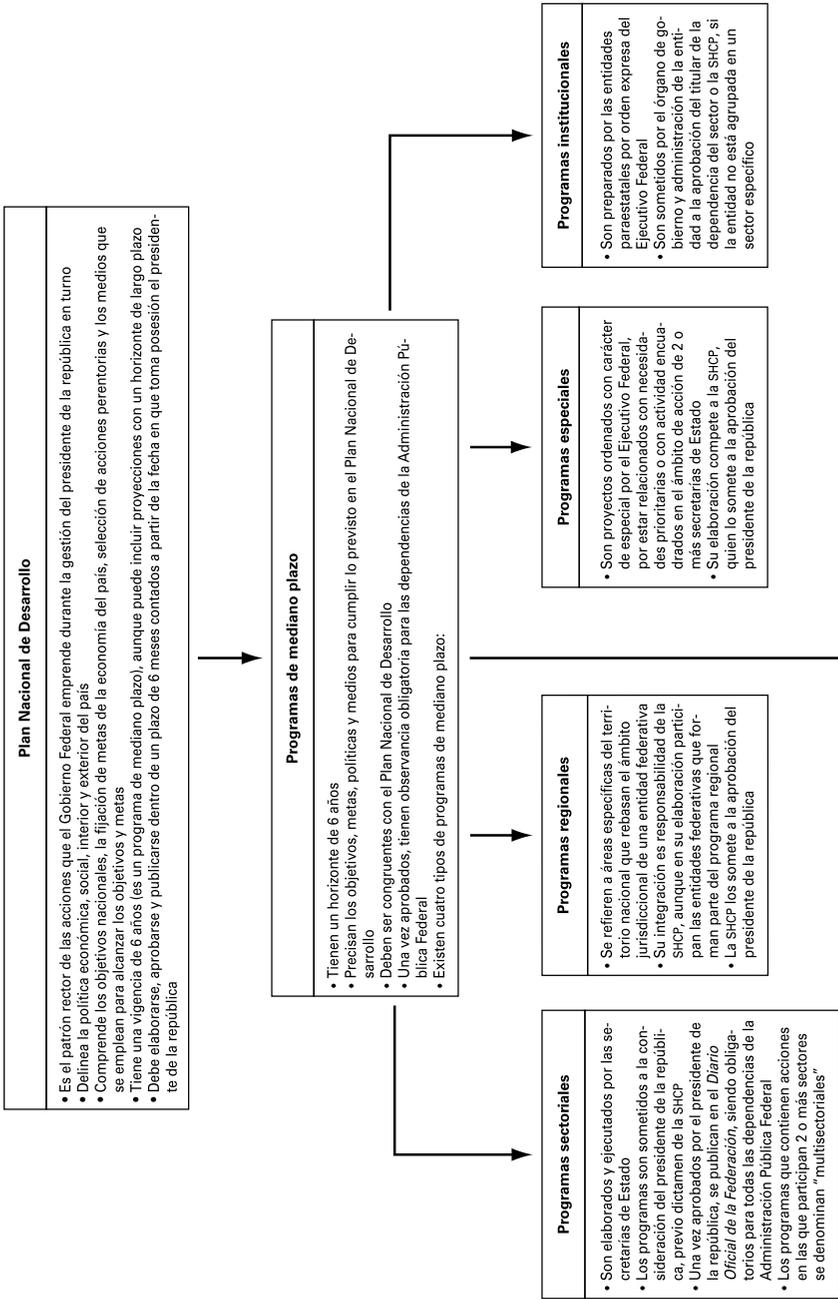
De acuerdo con Chapoy Bonifaz:

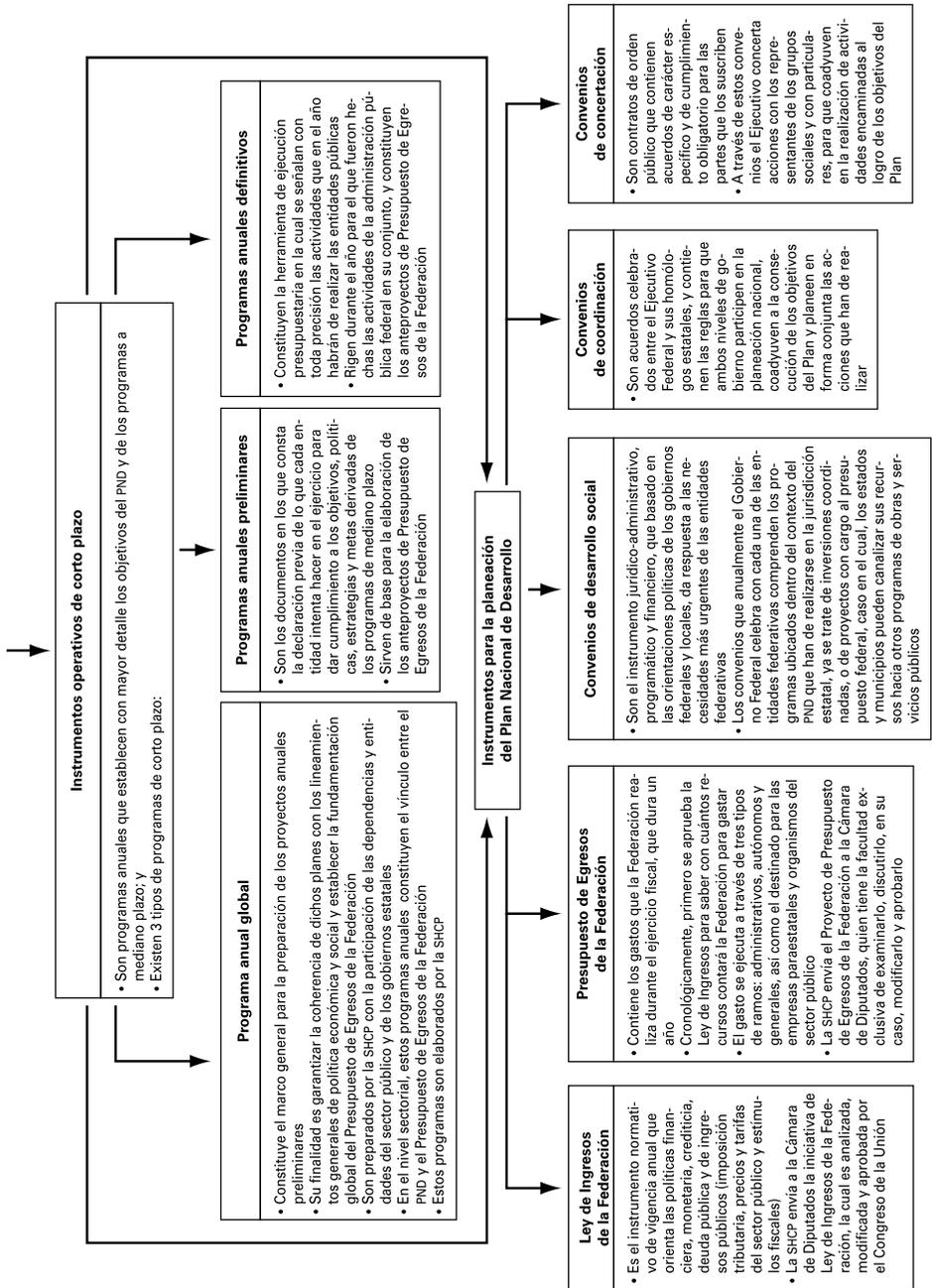
La etapa crucial del proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción.

La relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto es muy estrecha, porque este último es la exposición financiera del plan anual de trabajo del Gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a mediano y largo plazo en objetivos inmediatos para hacerlas realidad, especificando las acciones para llevarlos a la práctica y los recursos necesarios para hacerlo.¹⁰

¹⁰ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *op cit.*, p. 101.

DIAGRAMA 1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO





El diagrama 1 de este estudio tiene como objetivo ubicar la LIF y el PEF en el complejo entramado que compone al Plan Nacional de Desarrollo.

2. EL PAQUETE ECONÓMICO

Antes del inicio formal del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, la LFPRH incluye dos entregas que el Ejecutivo Federal tiene que hacer al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados, respectivamente:

- En el primero, el 1º de abril se envía un documento con carácter informativo que contiene la información del comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas que incidirán en la LIF y el PEF del ejercicio fiscal entrante. Con este informe se definen las líneas generales del programa fiscal.
- En el segundo, el 30 de junio se envía la estructura programática del PEF.

Esto se define en el artículo 42, fracción I y II, de la LFPRH:

La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos;

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

Una vez cubiertos ambos trámites, se inicia formalmente el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, teniendo como punto de partida el envío del paquete económico por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

De acuerdo con el artículo 42, fracción III, de la LFPRH, el Ejecutivo Federal tiene hasta el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal para hacer este envío.

En este artículo de la LFPRH se definen los documentos que integran el paquete económico:

El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley;

b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos.

De esta manera, el paquete económico que el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión se integra con:

- Los criterios generales de política económica
- La miscelánea fiscal (conformada con las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos)
- La iniciativa de LIF
- El proyecto de PEF

Los CGPE se definen de la siguiente manera:

Dentro del proceso de planeación son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establecen la estrategia, los objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.¹¹

Los CGPE representan la base sobre la cual descansa todo el programa fiscal del Gobierno Federal. Esto es así, porque la LIF aprobada por el Congreso de la Unión y avalada por el titular del Ejecutivo Federal, contiene el pronóstico de cuánto se recaudará en el ejercicio fiscal venidero.

A su vez, la recaudación esperada de los ingresos presupuestarios que conforman la LIF se sustenta en las estimaciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE. Variables como el crecimiento del PIB, el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano, la plataforma petrolera de exportación, el tipo de cambio y la tasa de interés inciden en el comportamiento esperado de la recaudación de los ingresos presupuestarios.

De esta manera, si el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal realizan estimaciones correctas de estas variables macroeconómicas, entonces se minimizará el margen de error entre los ingresos estimados al inicio del ejercicio fiscal y los ingresos recaudados (observados) al final del ejercicio fiscal; como consecuencia, el programa de gasto sufrirá pocos cambios.

El artículo 16, fracción IV, párrafos segundo y tercero, de la LFPRH establece lo siguiente:

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de los términos más usuales en la administración pública federal*, México, 2001, p. 119.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Cabe apuntar que dentro de los CGPE se incluye la estimación del precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo. Sobre este particular, el artículo 31 de la LFPRH determina la siguiente metodología para estimar este precio:

I. El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:

a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación;

b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia, o

II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:

a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;

b) Un factor de 84%.

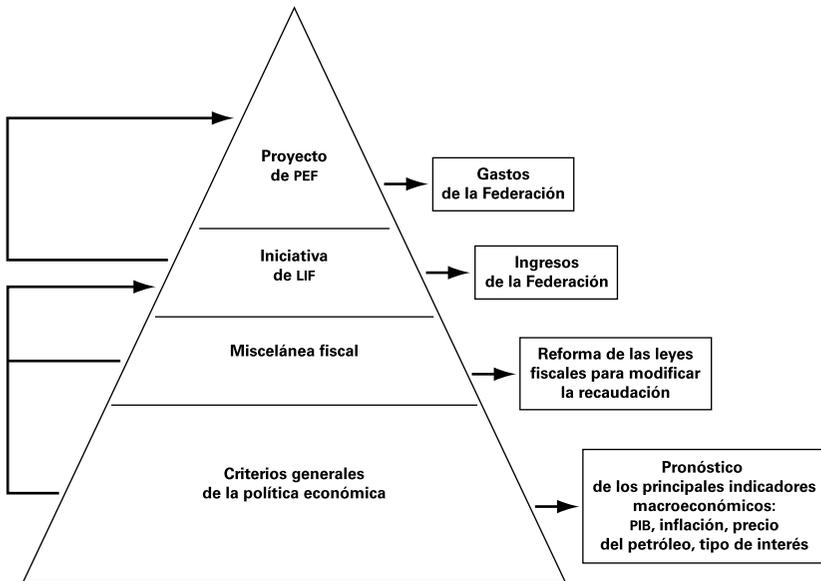
El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, elaborará la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el precio de referencia que se prevé en este artículo.

En síntesis: las proyecciones de las variables macroeconómicas contenidas en los CGPE y la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la miscelánea fiscal, son condiciones *sine qua non* para la aprobación de la LIF y el PEF.

El diagrama 2 de este trabajo contiene una estructura piramidal del paquete económico, donde se muestra cómo el programa fiscal del país se sustenta en los CGPE.

También muestra la jerarquía que guarda cada documento que integra el paquete económico, de tal manera que, la aprobación de la LIF descansa en el marco macroeconómico previamente definido en los CGPE y en la aprobación de la miscelánea fiscal. Por su parte, la aprobación del PEF descansa en la recaudación presupuestaria reportada en la LIF.

DIAGRAMA 2. ESTRUCTURA PIRAMIDAL DEL PAQUETE ECONÓMICO EN MÉXICO



* Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LIF Y PEF

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF comprende las siguientes fases: la presentación de la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF; el examen,

discusión, modificación y aprobación de la iniciativa y el proyecto; la sanción, promulgación y publicación de la ley o decreto.

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF está regulado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución y en el artículo 42 de la LFPRH.

3.1. LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA DE LIF Y DEL PROYECTO DE PEF

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece lo siguiente:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV...

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.

Este párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución define cuatro características del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF:

- La facultad de iniciativa de LIF y PEF es exclusiva del titular del Ejecutivo Federal.
- El inicio formal del procedimiento legislativo en materia de LIF y el PEF es el 8 de septiembre.
- La Cámara de Diputados se erige como cámara de origen en el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.
- La fecha máxima de aprobación del PEF es el 15 de noviembre.

De manera particular, el artículo 72, inciso *h*, de la Constitución, refuerza la tesis en el sentido de que la Cámara de Diputados es la cámara de origen en materia de ingresos:

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 (...), todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

3.2. LA APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE LIF Y DEL PROYECTO DE PEF

Respecto a la aprobación de la iniciativa de LIF, ésta es responsabilidad de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión. Esto se sustenta en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución, que establece lo siguiente:

El Congreso [de la Unión] tiene facultad
(...)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los criterios de proporcionalidad y equidad en el pago de las contribuciones en nuestro país:

Son obligaciones de los mexicanos:
(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Un componente importante de la LIF es el financiamiento público (endeudamiento), que tiene que ser aprobado por el Congreso de la Unión, tal como se establece en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución:

El Congreso tiene facultad:
(...)

VIII. (...) Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente (...).

Respecto a la aprobación del PEF, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece 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, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (...).

3.3. LA VOTACIÓN REQUERIDA PARA APROBAR LA LIF Y EL PEF

En la aprobación de la LIF y del PEF es necesario que exista una condición necesaria y una suficiente:

- La condición necesaria es que exista quórum. Con base en el artículo 63 de la Constitución: “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF es que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores.
- La condición suficiente está relacionada con la votación. De acuerdo con el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: “Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este reglamento exigen las dos terceras partes de los votos”.

Los casos donde se requiere de votaciones especiales son para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de Ley o decreto (artículo 72, inciso c, constitucional); para formar un nuevo estado dentro de los límites existentes (artículo 73, fracción III, base quinta constitucional); para reformar o adicionar la Constitución (artículo 135 constitucional); para designar un gobernador provisional (artículo 76, fracción VI, constitucional); juicio político (artículo 110 constitucional); convocar al Congreso o a cualquiera de sus cámaras a sesiones extraordinarias (artículo 78, fracción IV, constitucional); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General); para calificar los casos en que los asuntos son de urgente y obvia resolución (artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior); para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (artículo

93 constitucional); y para ejercer acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y en el caso del Senado, también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (artículo 105 constitucional).¹²

Nótese que la aprobación de la LIF y del PEF requiere una mayoría absoluta, es decir, se necesita que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes.¹³

Es decir, se requiere la mitad más uno de la miembros presentes al momento de efectuar la votación, siempre y cuando, estos miembros presentes reúnan el quórum necesario.

En síntesis, para la aprobación de la LIF y del PEF se requiere, primeramente, que exista un quórum de al menos 251 diputados. Posteriormente se requiere una mayoría absoluta, entendiéndose ésta como la votación a favor del dictamen del 50 por ciento más uno de los diputados presentes en el momento de la votación.

El diagrama 3 contiene los actores y el calendario que regula el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF.

3.4. APROBACIÓN DE LA LIF Y EL PEF

EN AMBAS CÁMARAS

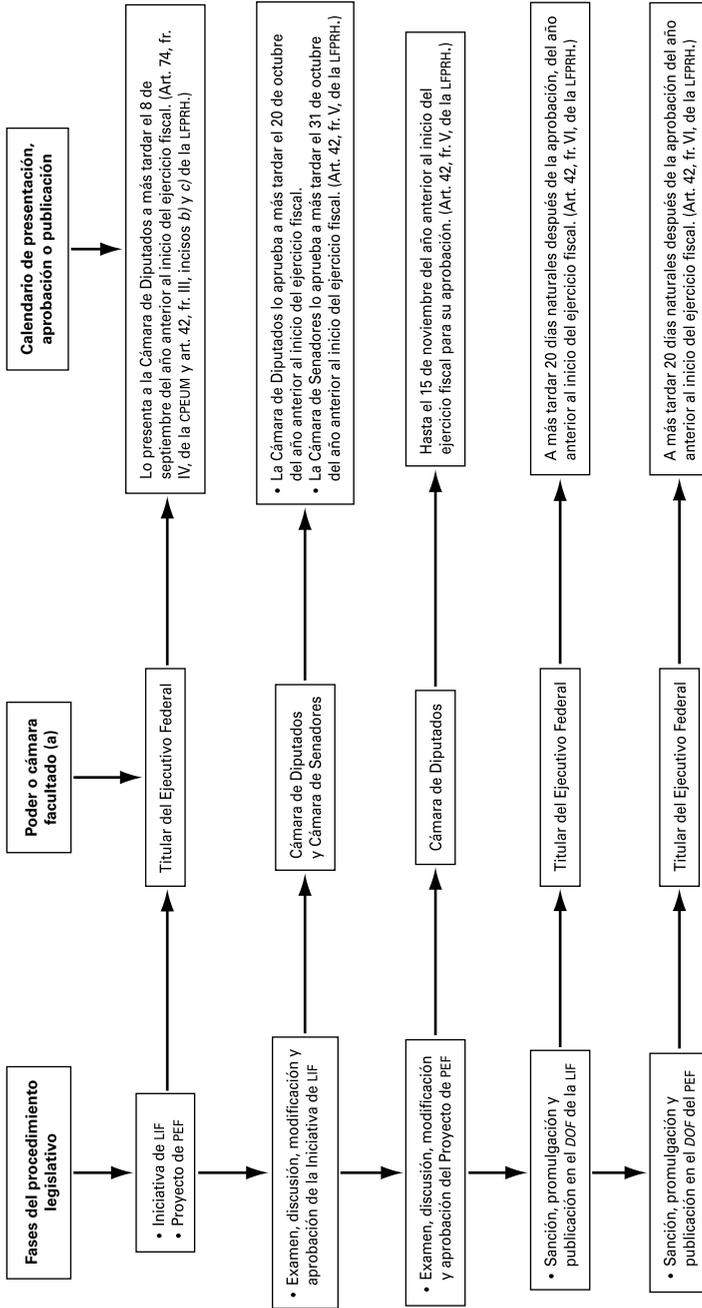
Cuando la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico, turna la iniciativa de LIF a la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP) y el proyecto de PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) para sus respectivos examen, discusión, modificación y emisión de un primer dictamen con proyecto de decreto de LIF y de PEF, respectivamente.

Después de que la CHCP y la CPCP aprueban sus respectivos dictámenes, éstos se presentan ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su lectura, discusión y votación en lo general y en lo particular.

¹² En: Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, Porrúa / UNAM, México, 2003, pp. 388 y 389.

¹³ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 151.

DIAGRAMA 3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE LIF Y DE PEF



* Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A. APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LIF SIN MODIFICACIONES
REALIZADAS POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Si el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el dictamen con proyecto de decreto de la LIF en los términos en que lo turnó la CHCP, entonces se turna al Senado de la República la minuta que contiene el proyecto de decreto de LIF para su examen, discusión, modificación y aprobación.

Si el Senado de la República aprueba la minuta que contiene el proyecto de LIF en los términos en que lo turnó la Cámara de Diputados, aquélla pasa al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Si el Senado de la República hace observaciones a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, entonces se aplica el artículo 72, inciso e, de la Constitución, que establece lo siguiente:

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 (...).

Esto significa que se inicia un proceso de revisión en las dos cámaras de los artículos desechados, modificados o adicionados por el Senado de la República, hasta que ambas coincidan en sus contenidos.

Una vez que el procedimiento concluye en ambas cámaras, se turna al titular del Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, pudiera ocurrir que el Ejecutivo Federal le hiciera observaciones a este proyecto de ley, por lo cual se aplicaría el artículo 72 de la Constitución.

En términos generales, los supuestos que se aplican sobre el procedimiento legislativo en materia de LIF a partir del artículo 72 constitucional (incluyendo las observaciones por parte del Ejecutivo Federal) son los siguientes:

- El proyecto de LIF se discutirá primero en la Cámara de Diputados y después en la Cámara de Senadores. (Art. 72 de la Constitución.)
- Aprobado el proyecto de LIF en la Cámara de Diputados, pasa para su discusión a la Cámara de Senadores; si ésta lo aprueba, se remite

al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacerle lo publicará. (Art. 72, inciso *a*, de la Constitución.)

- El Ejecutivo Federal tiene hasta 10 días útiles para hacer observaciones al proyecto de LIF. (Art. 72, inciso *b*, de la Constitución.)
- Las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga al proyecto de LIF las remitirá a la Cámara de Diputados. (Art. 72, inciso *c*, de la Constitución.)
- La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores pueden superar el veto con las dos terceras partes del número total de votos. (Art. 72, inciso *c*, de la Constitución.)
- Si el Senado desecha en parte, modifica o hace adiciones al proyecto de LIF, la discusión en la Cámara de Diputados será únicamente sobre lo desechado, modificado o adicionado.

Si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría absoluta la parte desechada, modificada o adicionada del proyecto de LIF, pasa al Ejecutivo. (Art. 72, inciso *e*, de la Constitución).

B. APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LIF CON MODIFICACIONES REALIZADAS POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El caso anterior muestra la aprobación del proyecto de LIF cuando el Pleno de la Cámara de Diputados no le hace modificaciones al dictamen presentado por la CHCP. Sin embargo, en la práctica parlamentaria difícilmente ocurre esto.

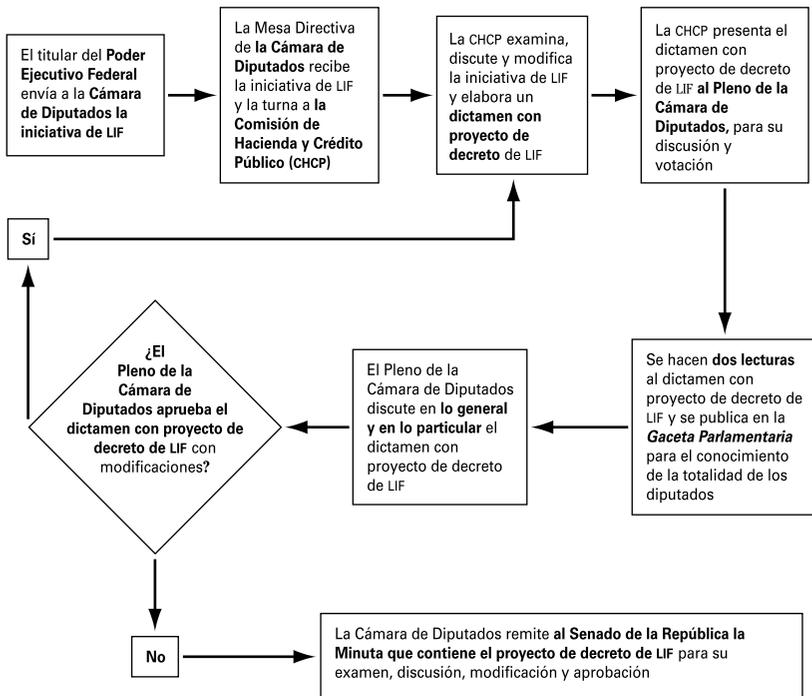
Generalmente, los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones al proyecto presentado por la CHCP. De tal manera que el Pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba el proyecto en lo general y posteriormente en lo particular.

Cuando el proyecto se aprueba en lo general, implica que casi todos los artículos que integrarán la LIF han sido avalados por el Pleno de la Cámara de Diputados, con excepción de los artículos que se reservan para la discusión en lo particular.

Una vez que se discuten, votan y aprueban o rechazan los artículos reservados, se afirma que el proyecto de LIF está aprobado en lo general y en lo particular, turnándose al Senado de la República para su examen, discusión, modificación y aprobación.

Los diagramas 4 y 5 sintetizan el procedimiento legislativo en materia de LIF realizado en las cámaras de Diputados y de Senadores.

DIAGRAMA 4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DE LA LIF EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



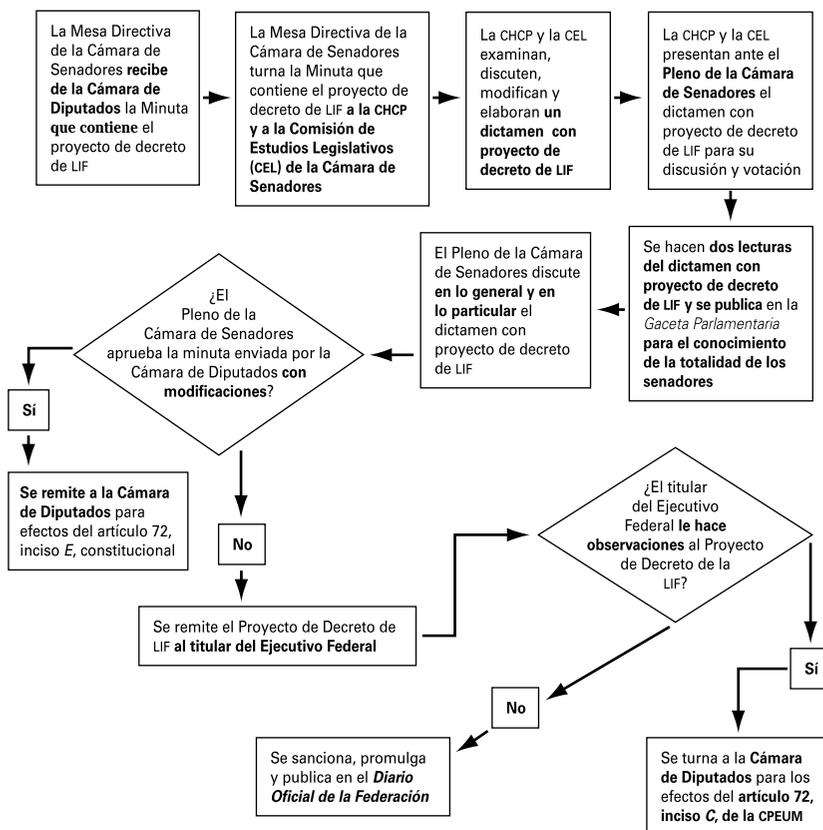
* Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

C. APROBACIÓN DEL PEF

La ruta para aprobar el proyecto de decreto del PEF es más sencilla que la propia de la LIF, porque esta tarea es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tal como lo establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Si el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de decreto del PEF en los términos en que lo turnó la CPCP, entonces éste se remite al

DIAGRAMA 5. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DE LA LIF EN LA CÁMARA DE SENADORES



* Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sin embargo, casi siempre ocurre que los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones al proyecto de decreto presentado por esta comisión, de tal manera que el Pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba el proyecto de decreto en lo general. Posteriormente se discuten, votan y aprueban o rechazan cada uno de los artículos

reservados. Cuando se concluye esta etapa, se aprueba el proyecto de decreto en lo general y en lo particular.

Una vez aprobado el proyecto de decreto del PEF, se turna al titular del Poder Ejecutivo Federal. De acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular del Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para hacer observaciones al decreto del PEF.¹⁴

Si el titular del Poder Ejecutivo Federal hace observaciones al PEF, éstas se turnarán a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución.

Los supuestos que se aplican sobre el procedimiento legislativo en materia de PEF a partir del artículo 72 constitucional (incluyendo las observaciones por parte del Ejecutivo Federal) son los siguientes:

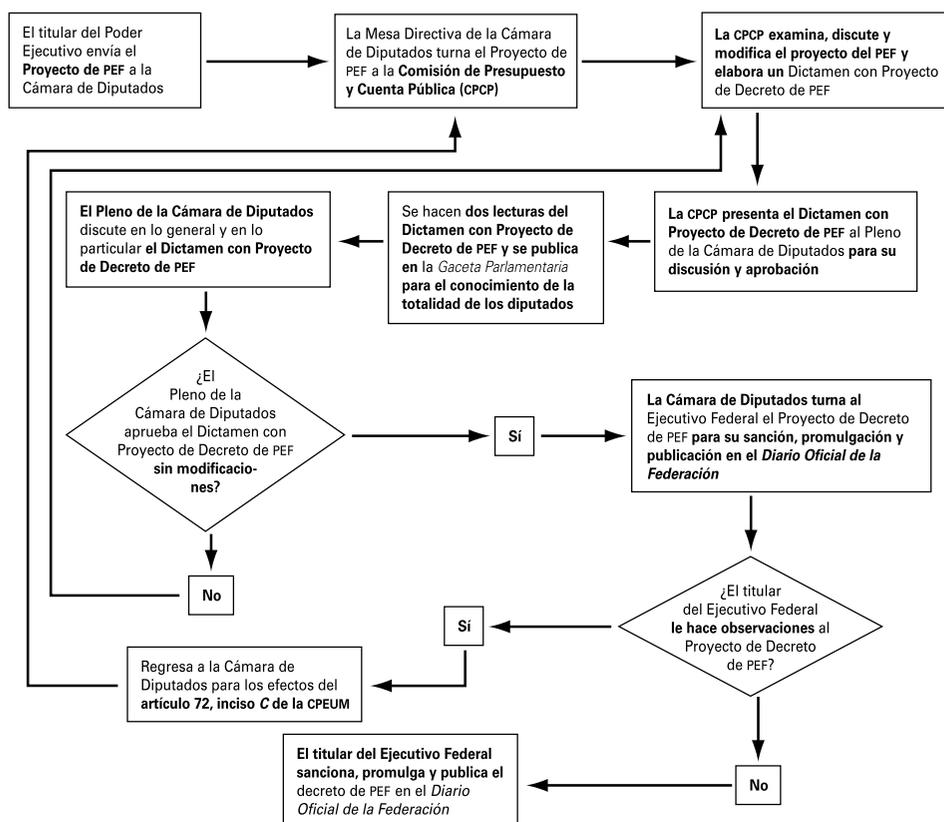
- El Ejecutivo Federal tiene hasta 10 días útiles para hacer observaciones al proyecto de PEF. (Art. 72, inciso *b*, de la Constitución.)
- Las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga al proyecto de PEF las remitirá a la Cámara de Diputados. (Art. 72, inciso *c*, de la Constitución.)
- La Cámara de Diputados puede superar el veto con las dos terceras partes del número total de votos. (Art. 72, inciso *c*, de la Constitución.)
- La discusión en la Cámara de Diputados será únicamente sobre lo observado.

Una vez superada la fase de observaciones, el titular del Ejecutivo Federal, sanciona, promulga y publica el proyecto de decreto de PEF en el *Diario Oficial de la Federación*.

El diagrama 6 muestra el procedimiento seguido dentro de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF.

¹⁴ En el apartado 5 de esta investigación se hace una amplia exposición acerca de las posiciones de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la facultad constitucional que tiene el jefe del Ejecutivo Federal en materia de observaciones al PEF.

**DIAGRAMA 6. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
PARA LA APROBACION DEL PEF**

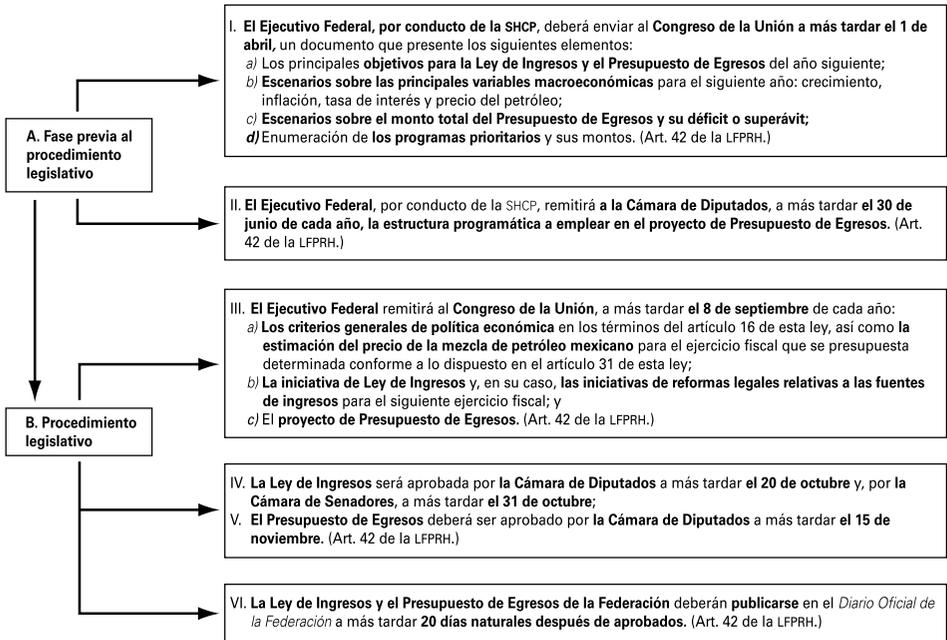


* Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

4. CALENDARIO PARA PRESENTAR, APROBAR Y PUBLICAR LA LIF Y EL PEF

De acuerdo con el artículo 74 constitucional, fracción IV, y el artículo 42 de la LFPRH, el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF inicia formalmente el 8 de septiembre, justo cuando el Ejecutivo Federal envía el paquete económico.

DIAGRAMA 7. ACTORES Y CALENDARIO QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LIF Y EL PEF (INCLUYE LA FASE PREVIA AL INICIO FORMAL DE ESTE PROCEDIMIENTO)



* Elaborado en la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4.1. ACTORES Y CALENDARIO QUE RIGE

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LIF Y EL PEF

Tomando como base el calendario contenido en el artículo 74 de la Constitución, fracción IV, y el artículo 42 de la LFPRH, los actores y el calendario del procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF es el siguiente:

La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

(...)

II. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley;

b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos.

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

El diagrama 7 resume el calendario que rige el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF (e incluye la fase previa al inicio formal de este procedimiento).

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

El Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2004.¹⁵

El cuadro comparativo 1 muestra el contenido del texto anterior a la reforma y el texto vigente del artículo 74 constitucional, fracción IV:

¹⁵ El procedimiento legislativo seguido para aprobar esta reforma constitucional fue el siguiente: el 15 de abril de 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 de 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: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>.

En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 7 de julio de 2004, se hizo la siguiente declaratoria: “Me permito notificar a usted que, en reunión de esta Primera Comisión, se realizó el escrutinio de los votos emitidos por los congresos locales

CUADRO COMPARATIVO 1. REFORMA DEL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN 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: (...) 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: (...) 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>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>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.</p>

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

del decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 congresos aprobaron el mismo (...) En consecuencia y a efecto de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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. Túrnese al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales". En: <<http://senado.gob.mx/comunicacion/content/permanente/2004/versiones/index.php>>.

*5.1. RIGIDECES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
DE LA LIF Y EL PEF QUE SE CORRIGIERON
CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL*

El objetivo de esta reforma constitucional fue corregir dos rigideces que enfrentaba el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF:

- Se facultó a la Cámara de Diputados para que de manera expresa pueda modificar el proyecto de PEF. En el texto anterior a la reforma, la Cámara de Diputados solamente podía examinar, discutir y aprobar el PEF.
- Se amplió el calendario para la aprobación de la LIF y el PEF. En el texto anterior a la reforma, el Ejecutivo Federal tenía hasta el 15 de noviembre para hacer llegar la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF a la Cámara de Diputados, no se establecía un término constitucional para sus respectivas aprobaciones; por esta razón, la fecha límite para aprobarlos era el 31 de diciembre. Como consecuencia, la Cámara de Diputados tenía hasta 46 días para el examen, discusión y aprobación de ambas iniciativas.

Con el texto vigente, ambas iniciativas son entregadas a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre. La LIF tiene que estar aprobada el 31 de octubre y el PEF el 15 de noviembre. Con esta reforma constitucional y la entrada en vigor de la LFPRH, el Congreso de la Unión cuenta con 52 días para aprobar la iniciativa de LIF; por su parte, la Cámara de Diputados tiene 68 días para la aprobación del proyecto de PEF.

*5.2. RIGIDECES QUE PERSISTEN EN EL PROCEDIMIENTO
LEGISLATIVO DE LA LIF Y EL PEF*

El texto constitucional vigente en materia presupuestaria no corrigió tres rigideces en el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF, que están relacionadas con los siguientes puntos:

- La facultad que tiene el titular del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al PEF
- La reconducción presupuestaria
- El calendario de aprobación de la LIF y del PEF cuando es año en que el titular del Poder Ejecutivo inicia su encargo

A) LA FACULTAD QUE TIENE EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA HACER OBSERVACIONES AL PEF

En la sesión del día 15 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El 30 de noviembre de 2004, mediante el oficio 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.

El 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados acordó no admitir con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el presidente de la república mediante el oficio mencionado en el párrafo anterior, y por tanto, la devolución al Ejecutivo Federal de dicho documento, así como del original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, para su publicación.¹⁶

a.1. Argumentos de la Cámara de Diputados para rechazar las observaciones que el Ejecutivo Federal le hizo al PEF 2005

Los argumentos considerados por la Cámara de Diputados para no aceptar las observaciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal al PEF para el ejercicio fiscal 2005 fueron los siguientes:¹⁷

- De acuerdo con el artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal sólo puede hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, y como el

¹⁶ El calendario completo que se desahogó en esta controversia constitucional se encuentra en: Cámara de Diputados, "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de resolución en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005", en: *Gaceta Parlamentaria*, 11 de octubre de 2005.

¹⁷ Estas argumentaciones se extrajeron de: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Resolución de la controversia constitucional 109/2004 relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, México, 2005, pp. 9 y 10.

procedimiento legislativo en materia de PEF es exclusivo de la Cámara de Diputados, entonces, el Ejecutivo Federal se encuentra impedido para hacer observaciones.

- 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, según lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución.
- Del artículo 74 constitucional, 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.

a.2. Argumentos del titular del Poder Ejecutivo Federal para hacer observaciones al PEF

El 21 de diciembre de 2004, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional contra la Cámara de Diputados relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El titular del Ejecutivo Federal afirmó, en esta controversia constitucional, que sí tiene facultades constitucionales para hacer observaciones al PEF; sus argumentos son los siguientes:¹⁸

1. *El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo.* El argumento principal de la Cámara de Diputados para no admitir las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, se reduce a que el artículo 72 de la Constitución hace alusión expresa y constante a los casos de intervención de ambas cámaras y no a aquellos en que participa de manera exclusiva una sola de ellas –que es el caso de la aprobación del decreto de PEF 2005.

¹⁸ Estos argumentos se extrajeron textualmente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con la controversia constitucional 109/2004, *op. cit.*, pp. 10-33.

Tal argumento se basa en lo previsto en el primer párrafo del artículo 72 constitucional.

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

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

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

Cuando se trata de decretos bicamarales, la Constitución regula todos sus supuestos; cuando se trata de decretos únicamente, el procedimiento es más sencillo, ya que nada más se aplica en lo conducente. En consecuencia, no por ser unicamaral el procedimiento deja de haber una cámara de origen, o deja de aplicarse la regla de mayoría.

El inciso *f* del citado artículo señala que: “En la interpretación, reforma o derogación [de las leyes o decretos], se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Nadie podría negar que dicho principio tiene aplicación para todos los actos formalmente legislativos y no sólo para los bicamarales, independientemente de su ubicación en el artículo 72.

El artículo 71 dispone que “las iniciativas” presentadas pasarán desde luego a comisiones, obligación que las cámaras aplican cuando ejercen funciones unicamarales; por tanto, en la presentación, aprobación, promulgación y publicación del decreto se sigue el proceso legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución, sólo respecto a la intervención del Ejecutivo Federal y de una sola cámara del Congreso, la de diputados.

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

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

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

El argumento de que la facultad de hacer observaciones sólo procede contra actos emitidos por ambas cámaras, pierde fuerza ya que no tendría sentido el que la Constitución mencionara en el inciso *j* del artículo 72 las resoluciones ‘de alguna de las cámaras’, si ninguna de estas resoluciones pudiera ser objeto de observaciones.

3. *Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución.* Al afirmar que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones sólo es aplicable a los actos formal y materialmente legislativos, la Cámara parece olvidar que la propia Constitución señala expresamente las excepciones a dicha facultad.

En efecto, el inciso *j* del artículo 72 constitucional enuncia las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, sobre las que el Ejecutivo no puede hacer observaciones. Éstas son:

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

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

Estas excepciones son las únicas que prevé el texto constitucional vigente respecto a la facultad de formular observaciones a las leyes o decretos emitidos por el Congreso, en su conjunto o por alguna de sus cámaras. En este sentido y de conformidad con el principio que establece que las normas prohibitivas o de excepción son de interpretación estricta, debe concluirse que si en estos casos de excepción no se contempla el Decreto de Presupuesto de Egresos, entonces éste sí puede ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal.

Todo lo antes expuesto demuestra que la interpretación armónica que se hace de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, en relación con la facultad presidencial de hacer observaciones, es totalmente consistente, por lo que es válido concluir que la facultad de hacer observaciones no sólo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos formalmente legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido.

4. La facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones garantiza un adecuado equilibrio entre los poderes de la Unión. De desconocerse la facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, la colaboración entre poderes quedaría truncada, ya que se le negaría la posibilidad de defender su proyecto de iniciativa o, en su caso, de propiciar una mayor reflexión sobre el principal instrumento de política económica del Estado. Además, se dejaría sin contenido jurídico y político la facultad del Ejecutivo Federal de promulgar y publicar las leyes o decretos a que se refiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, al convertirse dichos actos en un mero trámite para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual resulta contrario al régimen de pesos y contrapesos que establece la Constitución para un adecuado equilibrio entre los poderes de la Unión.

5. La formulación de observaciones al Presupuesto de Egresos no contradice el mandato constitucional de anualidad. Otro argumento que utilizan quienes

consideran que el Ejecutivo Federal no puede realizar observaciones al Presupuesto de Egresos, es que por la naturaleza suspensiva de la medida, de no lograrse una mayoría calificada para rechazar las observaciones, no habría Presupuesto de Egresos de la Federación y, por tanto, no habría autorización para realizar gastos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Tal postura desconoce la verdadera naturaleza de este mecanismo de equilibrio de poderes, ya que la finalidad de las observaciones del Ejecutivo no es provocar una suspensión definitiva o una parálisis, sino por el contrario, lo que se pretende es propiciar la discusión y análisis de puntos de trascendencia para el país.

Por lo que hace al supuesto específico de observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, cabe recordar que a partir de la reciente reforma aprobada por el Constituyente Permanente al artículo 74, se estableció que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, a más tardar, el 15 de noviembre de cada año; por tanto, hay tiempo suficiente para que el proceso de formulación de observaciones por parte del Ejecutivo, así como de su análisis y estudio por parte de la Cámara de Diputados, pueda desahogarse antes de que inicie el siguiente año fiscal.

Así, la devolución del Presupuesto de Egresos, con observaciones, es la única manera en que la Cámara de Diputados puede enmendar decisiones inconvenientes o errores graves, pues una vez que aprueba el Decreto y lo envía al Ejecutivo, pierde el control sobre el mismo. En consecuencia, cuando el presidente de la república lo devuelve a la Cámara, le regresa la posibilidad de actuar para corregir defectos o realizarle mejoras que por virtud de los plazos constitucionales, no se pudieron realizar.

6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos necesariamente implican la facultad de observaciones. El 30 de julio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, para prever expresamente la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, ya que anteriormente sólo se preveía la facultad de “examinar, discutir y aprobar”.

En este contexto, existía la polémica respecto a si la Cámara de Diputados contaba con la facultad de realizar modificaciones a la iniciativa de Decreto

de Presupuesto de Egresos presentada por el presidente de la república. Al precisarse la facultad expresa de modificar el proyecto del Ejecutivo, por un principio de equilibrio entre poderes, éste debe tener la posibilidad de formular observaciones a las modificaciones realizadas por los diputados.

De no ser así, estaríamos en presencia de una alteración gravísima de la división y equilibrio de poderes que nuestra Constitución establece como fundamento de todo el sistema constitucional, ya que estaríamos admitiendo un proceso legislativo mutilado, en beneficio de un poder de la Unión.

7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa. El Presupuesto de Egresos es el resultado de un procedimiento legislativo en el que intervienen dos poderes, con independencia de que el resultado sea una norma general o un acto, ya que existe una iniciativa y, posteriormente, la discusión en el ámbito del Poder Legislativo.

En el caso del Presupuesto de Egresos, la Constitución prevé expresamente la facultad exclusiva del Ejecutivo, de presentar la iniciativa de decreto. Esta disposición reconoce que es el Ejecutivo Federal quien tiene el conocimiento técnico necesario para la elaboración de dicha iniciativa.

Luego, si el Ejecutivo Federal es el único facultado para presentar la iniciativa de decreto de Presupuesto, resulta lógico que, asimismo, tenga el derecho de formular observaciones a un Proyecto de Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados. Esta es la única interpretación lógica a la facultad de iniciativa exclusiva por parte del presidente.

Sería absurdo otorgar la facultad exclusiva de iniciativa al Ejecutivo Federal y no permitirle hacer observaciones a las modificaciones introducidas a su iniciativa. En este supuesto, se hace nugatoria la atribución del Ejecutivo Federal de presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos, ya que al contar la Cámara de Diputados con la facultad de modificar completamente la iniciativa, el presidente no contaría con ningún mecanismo para intentar hacer valer su propuesta original.

8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos. Una parte de la doctrina tradicionalista considera que la Cámara de Diputados tiene facultades absolutas para aprobar el

Presupuesto de Egresos e incluso, para modificar en forma sustancial e ilimitada la propuesta del Ejecutivo Federal. Tal interpretación llevada al absurdo implicaría que la Cámara de Diputados pudiera disminuir, o incluso suprimir, las partidas presupuestarias de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional.

A pesar de que la Constitución y la legislación secundaria establecen de manera expresa, que el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos elaboran sus propios presupuestos y los remitirán al Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados estaría en posibilidad de reasignar o suprimir las partidas relativas a dicho poder y órganos constitucionales autónomos.

En este supuesto, ni el Poder Judicial de la Federación ni los órganos constitucionales autónomos estarían en posibilidad de observar y controvertir las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados a su presupuesto, ya que conforme al artículo 105 constitucional, el único facultado para entablar una controversia constitucional en contra de dicha cámara, es el Ejecutivo Federal.

9. Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal, respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación. Durante la vigencia de la Constitución de 1917, existen antecedentes que demuestran que la Cámara de Diputados ha reconocido la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de formular observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por dicha cámara.

A este respecto, se considera necesario destacar varios casos en que el Ejecutivo Federal devolvió el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, con observaciones (derecho de veto).

En conclusión, se desprende que:

- En diversas ocasiones el Ejecutivo Federal ha devuelto con observaciones, a la Cámara de Diputados, proyectos de Presupuesto de Egresos o decretos de contenido presupuestario.
- En ninguno de los casos, la Cámara de Diputados ha cuestionado la facultad del presidente de la república de formular observaciones a los presupuestos de egresos.

- En todos los casos, la Cámara de Diputados dio trámite a las observaciones.
- En la mayoría de los casos, se aceptó el contenido de las observaciones del Ejecutivo Federal y se realizaron las modificaciones conducentes.
- El mecanismo de observar disposiciones presupuestarias no es novedoso, sino que simplemente dejó de utilizarse hasta la actualidad, por las condiciones políticas imperantes del partido mayoritario.

10. *Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el presidente de la república tiene la facultad de observar normas en materia presupuestaria.* El artículo 126 constitucional establece que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

Sería incongruente pensar que el presidente de la república no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos por ser su aprobación de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pero sí puede formularlas respecto de una ley de egresos posterior (discutida y aprobada por ambas cámaras), la cual incluso podría modificar disposiciones del Presupuesto de Egresos.

Un principio jurídico señala que: “Quien puede lo más, puede lo menos”. Si el presidente de la república puede formular observaciones respecto de cualquier ley y, en especial, una ley de presupuesto (que de conformidad con el artículo 133 constitucional tiene una jerarquía superior –por ser ley suprema de la Unión– a un decreto que contenga el Presupuesto de Egresos), obviamente también tiene facultades para hacerlo respecto del Presupuesto de Egresos.

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

Sería inconsistente concluir que el presidente de la república no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos solamente por ser su

aprobación de la competencia exclusiva de una cámara, pero sí puede formularlas respecto de la Ley de Ingresos, discutida y aprobada por ambas cámaras, siendo que ambos ordenamientos, gozan de idéntica naturaleza desde el punto de vista material: ambos constituyen presupuestos y ambos son estimativos de ingresos y de gastos, respectivamente.

Por su naturaleza, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se encuentran interrelacionados, por lo que no existe justificación para que en un caso proceda que el Ejecutivo Federal formule observaciones y en otro no.

12. *La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.* La Constitución de 1857 otorgó al Congreso de la Unión (conformado por una cámara única) la facultad de aprobación del Presupuesto de los Gastos de la Federación (artículo 72, fracción VII). Respecto de este acto del Poder Legislativo, el presidente de la república tenía la facultad de emitir su opinión, lo que la doctrina llama *derecho de veto*.

En este contexto, la facultad de opinar sobre las decisiones del Congreso de la Unión, además de ser un instrumento del Ejecutivo para participar en el proceso legislativo, se concibió también como un mecanismo para garantizar el equilibrio de poderes.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 71 de la Constitución de 1857. Partiendo del principio ya establecido, de que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes o decretos fungía y funge como una institución que equilibra los poderes, el Constituyente señaló expresamente en el último párrafo del artículo 71, los actos que no podían ser materia de aquéllas, entre los cuales se incluyen algunas facultades exclusivas de cada una de las cámaras del Congreso, pero no la relativa a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

En tal virtud, a partir de la reforma constitucional aludida, el Constituyente fijó como regla general la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes y decretos (incluidas las resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras) y, por excepción, estableció los supuestos específicos en que tales observaciones no podrían ser hechas.

El Constituyente de 1917 partió de las mismas bases apuntadas en la reforma constitucional de 1874, toda vez que adoptó la posición de que

la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones es un acto cuyo objeto es garantizar el equilibrio de poderes y no sólo hacerlo participar en el proceso legislativo en sí mismo.

Del texto constitucional del artículo 17 de la Constitución de 1917 se desprenden las consideraciones siguientes:

- La Constitución de 1917 retomó la frase circunstancial del primer párrafo del artículo 72, incorporada en la reforma de 1874. Por tanto, se reitera que dicha frase se refiere única y exclusivamente a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas cámaras, en virtud de que la Constitución de 1917 conservó el sistema bicamaral.
- El inciso *j* del citado precepto se refiere tanto a resoluciones del Congreso, como a resoluciones de alguna de sus cámaras, concretamente a las de cuerpo electoral o de jurado. No sólo ello, sino que expresamente se refiere a una función exclusiva de la Cámara de Diputados, consistente en la declaración para acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Asimismo, se refiere a funciones de la Comisión Permanente, la cual evidentemente no es equivalente al Congreso de la Unión y, por lo tanto, no puede emitir resoluciones con tal carácter.
- Se prevé expresamente en qué casos el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones, reconociendo los existentes en la Constitución de 1857 y agrega el supuesto de que la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

A contrario sensu, se reconoció la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones, como un mecanismo de equilibrio entre los poderes y no sólo como una etapa del proceso legislativo. Tan es así, que en la Constitución de 1857 se incorporó de manera implícita dicha facultad, respecto de resoluciones exclusivas de las cámaras y, en la Constitución de 1917, tales facultades del Ejecutivo Federal se reconocieron de manera expresa.

El Constituyente no incluyó el Presupuesto de Egresos de la Federación en la lista taxativa de supuestos en que no procedería la formulación de observaciones del Ejecutivo Federal, dado que a éste corresponde de manera exclusiva la formulación y presentación del proyecto respectivo y,

además, en virtud de que su ejecución y aplicación corresponden al propio Ejecutivo

Asimismo, el Constituyente no incluyó el Presupuesto de Egresos en los supuestos de excepción precisamente porque es un acto mixto en cuya formación intervienen el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, bajo el principio de la colaboración entre poderes y, como se ha señalado, la facultad de hacer observaciones tiene el propósito de propiciar el equilibrio entre éstos.

Finalmente, debe tenerse presente el principio general de interpretación consistente en que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta, por lo que no es dable extender los supuestos de excepción a casos no previstos expresamente. Tal principio es de particular trascendencia cuando la norma de excepción tiene carácter constitucional.

Además el artículo 72 constitucional ha sido reformado en una sola ocasión desde su inclusión en la Constitución de 1917. Dicha reforma, realizada en 1921 y publicada en el *Diario Oficial* del 24 de noviembre de 1923, tuvo por objeto prohibir al Ejecutivo Federal la posibilidad de realizar observaciones a la convocatoria a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente, reformando el segundo párrafo del inciso *j* de dicho precepto.

De lo expuesto se puede concluir: que la Cámara de Diputados, al emitir el acto impugnado y desconocer la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, contenida en el artículo 72 constitucional, viola este precepto así como el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de nuestra carta magna.

a.3. Argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para concluir que el titular del Poder Ejecutivo Federal sí puede hacer observaciones al PEF

El 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2004. Después de revisar los posicionamientos de la Cámara de Diputados (la parte demandada) y del Ejecutivo Federal (el actor), concluyó que el titular del Ejecutivo Federal sí tiene facultad para vetar el PEF.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación arribó a esta conclusión a partir de los siguientes argumentos:¹⁹

- 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 constitucional, fracción IV, 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 de la Constitución.

- La Cámara de Diputados 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.

¹⁹ Estos argumentos se extrajeron textualmente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con la controversia constitucional 109/2004, *op. cit.*, pp. 176-184.

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.²⁰

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

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

Además, no puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos sea diverso al

²⁰ Los métodos de interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales realizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran en la controversia constitucional 109/2004, *op. cit.*, pp. 156-176.

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.

- La Cámara de Diputados también señala que no es cierto que los artículos 72, inciso *j*, y 70 constitucionales, de manera taxativa establezcan 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.

- La Cámara de Diputados 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.

- La Cámara de Diputados 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”, así como que: “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 2004.

- La Cámara de Diputados 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 constitucional, fracción IV, 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.

- La Cámara de Diputados 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 cero abstenciones; consecuentemente, los votos a favor representan 69 por ciento 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 CARÁCTER 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 14 de diciembre de 2004, únicamente tuvo por objeto rechazar el oficio de observaciones de fecha 30 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.

- 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.

- La Cámara de Diputados continúa argumentando que de una interpretación teleológica del Constituyente Permanente, que reformó en el año de 2004 el artículo 74 constitucional, fracción IV, 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.

- 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 presupuestaria. 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 presupuestaria, 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.

- 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 ésta 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.

- 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.

- 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 constitucional, fracción IV, el que, por tratarse también de una facultad exclusiva, está excluido de la facultad presidencial de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional.

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

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

a.4. Reforma constitucional para facultar o prohibir expresamente que el Ejecutivo Federal pueda hacer observaciones al PEF

En los argumentos expuestos por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este punto, se observa que en la Constitución se pueden encontrar múltiples interpretaciones respecto a la posibilidad o no de que el Ejecutivo Federal pueda hacer observaciones al PEF.

Diversos legisladores han optado por eliminar estas interpretaciones, y para ello proponen reformar el artículo 74 constitucional, fracción IV, a fin de que en este artículo se ponga de manera expresa que el Ejecutivo Federal puede o no hacer observaciones al PEF.

Existen dos iniciativas donde se propone expresamente que el Ejecutivo Federal no le haga observaciones a la LIF y al PEF:

- En la iniciativa presentada por la diputada federal Cristina Portillo Ayala se propone la creación de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación; por su parte, el diputado federal René Meza Cabrera propuso la creación de la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación. En ambas iniciativas, el Ejecutivo estaría impedido de hacer observaciones a las respectivas leyes. (Véase cuadro comparativo 2.)

También existen iniciativas donde se propone expresamente que el Ejecutivo Federal sí puede hacer observaciones al PEF:

- En la iniciativa presentada por el diputado federal Juan Carlos Pérez Góngora se propone que el Ejecutivo Federal le haga observaciones al PEF, las cuales se podrán superar con la mayoría absoluta, no con las dos terceras partes del total de votos, tal como lo establece el artículo 72, inciso c, constitucional.
- En la iniciativa presentada por el diputado federal Iván García Solís se establece expresamente que el Ejecutivo Federal puede hacer observaciones al PEF. Agrega que, la Cámara podrá rechazar o aceptar parcialmente las observaciones del Ejecutivo, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que la integran, en cuyo caso será su presidente quien publique el decreto. Además, si la Cámara no

CUADRO COMPARATIVO 2

INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Iniciativas que rechazan expresamente las observaciones al PEF

Iniciativa que adiciona el artículo 72, inciso j; reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala (PRD). Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. <i>Gaceta Parlamentaria</i> de 9 de septiembre de 2003.	Artículo 72 ... a) a i) ... j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación , a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo 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.
Iniciativa que reforma los artículos 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado René Meza Cabrera (PRI). <i>Gaceta Parlamentaria</i> del 1° de diciembre de 2005.	Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I a III ... IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios en la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. V a VIII ... Artículo 75 El Congreso de la Unión tramitará la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación en los términos señalados por el artículo 72 de esta Constitución, con las siguientes excepciones: 1 ... 2. El Ejecutivo federal no podrá vetar con observaciones esta ley.

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

resolviese antes del 15 de diciembre, se entenderá aprobado el Proyecto con las observaciones del Ejecutivo.

- En la iniciativa presentada por el diputado federal Ángel Augusto Tirado Buendía se establece que previo a la presentación al Pleno de la Cámara de Diputados del dictamen con decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Presidencia de la Cámara remitirá al Ejecutivo Federal, a más tardar el 8 de noviembre, un proyecto de dictamen que contenga sólo las modificaciones que la comisión competente de la Cámara hubiere acordado realizar al proyecto.

Al respecto, el Ejecutivo Federal, dentro de los diez días siguientes, podrá formular las consideraciones y objeciones fundadas que estime pertinente, mismas que en anexo al dictamen se someterán al Pleno, aun cuando hubieren sido incorporadas a él, y para su rechazo se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

- En la iniciativa presentada por el diputado federal Bernardo Loera Carrillo se establece que el Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del término de 10 días hábiles siguientes al de su aprobación. La Cámara de Diputados podrá aceptar total o parcialmente las observaciones del Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Si la Cámara de Diputados no resuelve antes del 15 de diciembre de ese mismo año, se entenderán aprobadas las observaciones del Ejecutivo Federal. (Véase cuadro comparativo 3.)

*CUADRO COMPARATIVO 3. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN
Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN*

Iniciativas que aceptan expresamente las observaciones al PEF

<p>Iniciativa que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, presentada por el diputado Juan Carlos Pérez Góngora (PRI) el 13 de abril de 2004.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I a III ... IV ... La Cámara de Diputados aprobará, a más tardar el 15 de noviembre, el Presupuesto de Egresos, para su inmediata remisión al Ejecutivo, junto con la Ley de Ingresos. Las cámaras podrán considerar, por mayoría absoluta, en el ámbito de su competencia, las observaciones que el titular del Ejecutivo les hiciera dentro de los siguientes diez días naturales al en que los recibió.</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial, presentada por el diputado Iván García Solís (PRD) el 9 de diciembre de 2004.</p>	<p>Artículo 74 ... I a III ... IV... (...) e) Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer dentro de los diez días naturales, lo publicará inmediatamente. De haber observaciones, el proyecto de Presupuesto deberá ser discutido nuevamente por la Cámara; si ésta acepta las observaciones del Ejecutivo, lo devolverá para su inmediata publicación; la Cámara podrá rechazar o aceptar parcialmente las observaciones del Ejecutivo, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que la integran, en cuyo caso será su presidente quien publique el Decreto; Si la Cámara no resolviese antes del 15 de diciembre, se entenderá aprobado el Proyecto con las observaciones del Ejecutivo.</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ángel Augusto Buendía Tirado (PRI) el 16 de mayo de 2005.</p>	<p>Artículo 74 ... I a III ... IV ... Previo a la presentación al Pleno de la Cámara de Diputados del dictamen con decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Presidencia de la Cámara remitirá al Ejecutivo Federal, a más tardar el día 8 del mes de noviembre, un proyecto de dictamen que contenga sólo las modificaciones que la comisión competente de la Cámara hubiere acordado realizar al proyecto. Al respecto, el Ejecutivo Federal, dentro de los diez días siguientes, podrá formular las consideraciones y objeciones fundadas que estime pertinente, mismas que en anexo al dictamen se someterán al Pleno, aún cuando hubieren sido incorporadas a él, y para su rechazo se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.</p>

CONTINUÍA →

...CUADRO COMPARATIVO 3. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Iniciativas que aceptan expresamente las observaciones al PEF

Iniciativa que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial, presentada por el diputado Bernardo Loera Carrillo (PAN) el 1 de diciembre de 2005.

Artículo 74 ...

I a III ...

IV ...

El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del término de 10 días hábiles siguientes al de su aprobación. La Cámara de Diputados podrá aceptar total o parcialmente las observaciones del Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si la Cámara de Diputados no resuelve antes del 15 de diciembre de ese mismo año, se entenderán aprobadas las observaciones del Ejecutivo Federal.

Cuando **el Ejecutivo** inicie su encargo en los términos del artículo 83, **las observaciones** las hará llegar a más tardar en la segunda sesión de la Comisión Permanente, para que a su vez ésta convoque a la Cámara de Diputados a sesiones extraordinarias y las resuelva en un término no mayor de 10 días hábiles. En este caso, el Ejecutivo Federal deberá publicar el Presupuesto de Egresos de la Federación en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, así como **las observaciones** que hubiere realizado, por lo que el decreto tendrá vigencia respecto a las disposiciones que no hubiesen sido observadas, quedando suspendidas aquellas que se hubieren **observado**, en tanto se resuelve lo conducente por la Cámara de Diputados.

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

B. LA POSIBILIDAD DE LA RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

La reconducción presupuestaria es una figura que se emplearía cuando la Cámara de Diputados no apruebe el PEF en el calendario marcado por la Constitución y la LFPRH.

¿Qué pasa si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF dentro del calendario que marca la Constitución y la LFPRH?

El artículo 126 de la Constitución establece lo siguiente: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.

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

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 una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que si la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejecutar el Presupuesto, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de aquellos relacionados con los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado.

Esta conclusión es coincidente con la expresada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (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 (...).²¹

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

²¹ María de la Luz Mijangos Borja, “Comentarios al artículo 126 constitucional”, en: *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa / UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998¹², t. I, pp. 1324-1325.

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.

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.²²

Para minimizar el riesgo de una posible parálisis del Gobierno Federal provocada por la falta de aprobación del PEF, se puede incluir la figura de la reconducción presupuestaria en el nivel constitucional.

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

- En la iniciativa presentada por la diputada federal Cristina Portillo Ayala se propone que 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.
- En la iniciativa presentada por el diputado federal Javier Castelo Parada y la de Guillermo Huízar Carranza se propone que 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.
- En la iniciativa presentada por el diputado federal Iván García Solís y Jorge Triana Tena, proponen que si concluida la fecha límite no se hubiere aprobado el PEF, se entenderá aprobado el proyecto de PEF. (Véase cuadro comparativo 4.)

²² Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002, p. 36.

CUADRO COMPARATIVO 4. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE RECONDUCCIÓN DE LA LIF Y DEL PEF

Iniciativa que adiciona el artículo 72, inciso *j*; reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala (PRD) el 9 de septiembre de 2003.

Iniciativa que deroga los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74; adiciona un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 78; reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 79; así como adiciona las fracciones XX y XXV del artículo 89, todas éstas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier Castelo Parada (PAN) el 9 de diciembre de 2003.

Iniciativa que adiciona dos párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Guillermo Huízar Carranza (PRD) el 22 de abril de 2004.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:
VI ...

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.**

Cuando la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, **la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones** que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de aprobar la ley.

Artículo 89 ...

I a XVI ...

Si concluida la fecha límite no se hubieren aprobado los documentos del paquete económico, **quedarán aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.**

Artículo 74 ...

IV ...

Si al inicio del año no estuviere aprobada **la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior**, en tanto el Congreso de la Unión apruebe la ley para el año correspondiente. En tanto se apruebe dicha ley, la recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes.

Si al inicio del año no estuviere aprobado **el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios**, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.

En caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación no se encontraren aprobados al inicio del ejercicio fiscal, **la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su**

CONTINÚA →

...CUADRO COMPARATIVO 4. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE RECONDUCCIÓN DE LA LIF Y DEL PEF

caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su caso este último.

Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial, presentada por el diputado Iván García Solís (PRD) el 9 de diciembre de 2004.

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

I a III...

IV...

a) y b)...

c) Si la Cámara no hubiese aprobado el Proyecto de Presupuesto de la Federación el 15 de noviembre, **se entenderá aprobado en sus términos;**

Iniciativa que adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reconducción presupuestal, presentada por el diputado Jorge Triana Tena (PAN) el 8 de marzo de 2005.

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

I a III ...

IV ...

Si cumplida la fecha límite para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación... la Cámara de Diputados aún no lo hubiere aprobado, **regirá para el siguiente año el presupuesto propuesto originalmente por el Ejecutivo federal.**

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la *Gaceta Parlamentaria*.

C. EL CALENDARIO DE APROBACIÓN DE LA LIF Y DEL PEF

CUANDO ES AÑO EN QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL

INICIA SU ENCARGO

El artículo 74 constitucional, fracción IV, 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”.

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 1º de diciembre, entonces podría enviar este paquete entre el 1º 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.
- El caso menos extremo es que adelante la entrega; en este escenario, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente contarán con un periodo de entre 15 y 30 días para desahogar todo el procedimiento legislativo de la LIF y del PEF.

Cabe apuntar que ni la reforma constitucional en materia presupuestaria realizada en el año 2004 ni la LFPRH que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006 previeron esta problemática.

La única novedad que contiene la LFPRH sobre este punto, es que en año de elección presidencial, faculta al Ejecutivo Federal saliente a elaborar anteproyectos de iniciativa de LIF y del proyecto de PEF en apoyo al presidente electo, quien está obligado a incluir las recomendaciones elaboradas por el gobierno saliente en la iniciativa de LIF y en el proyecto de PEF.

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 Ejecutivo saliente y el presidente electo elaborarán en coordinación la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto para ser presentados a más tardar el 15 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^o de diciembre) podrá proponer dentro del término de cinco días hábiles modificaciones al proyecto de Presupuesto.²³

CONCLUSIONES

La LIF y el PEF son los instrumentos de política fiscal a través de los cuales el Gobierno Federal ejecuta los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Son el medio para traducir los planes de desarrollo en programas de acción, sirven también para convertir las metas multianuales de los planes de mediano y largo plazos en objetivos inmediatos.

Los CGPE representan la base sobre la cual descansa todo el programa fiscal del Gobierno Federal, debido a que si el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión realizan las estimaciones correctas de las variables macroeconómicas que inciden en la LIF y el PEF, y que están contenidos en los CGPE, se minimiza el margen de error entre los ingresos estimados y los recaudados (observados); como consecuencia, el programa de gasto sufre modificaciones mínimas.

La reforma constitucional en materia presupuestaria y la aprobación de la LFPRH han servido para eliminar dos rigideces del procedimiento legislativo: facultan expresamente a la Cámara de Diputados para que realice modificaciones al PEF y amplían el calendario para el examen, discusión, modificación y aprobación de la LIF y el PEF.

Sin embargo, no eliminaron tres rigideces que persisten en el procedimiento legislativo para la LIF y el PEF: la facultad expresa en el nivel constitucional

²³ Claudia Gamboa Montejano 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 adscritos al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2003, pp. 36 y 37.

para que el titular del Poder Ejecutivo pueda o no realizar observaciones al PEF; la reconducción presupuestaria; y el establecimiento de un calendario para el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF para el año cuando inicia su encargo el presidente de la república.

Respecto al calendario contenido en la LFPRH para el examen, discusión, modificación y aprobación de la LIF y el PEF, se hacen dos observaciones:

- No se incluye en el calendario fiscal las fechas para que el titular del Ejecutivo Federal haga observaciones a la LIF y al PEF; sin embargo, se deduce que las puede realizar entre la fecha de aprobación y la de publicación.

Respecto a la LIF, el Senado de la República tiene hasta el 31 de octubre para aprobarla; por su parte, el Ejecutivo Federal tiene 20 días naturales para publicarla (hasta el 20 de noviembre). Esto implica que entre el 1º y el 20 de noviembre es el lapso que tiene el Congreso de la Unión para superar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal a la LIF.

En materia presupuestaria, la Cámara de Diputados tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el PEF; por su parte, el Ejecutivo Federal tiene 20 días naturales para su publicación (5 de diciembre). Es decir, entre el 16 de noviembre y el 5 de diciembre es el lapso que tiene la Cámara de Diputados para superar las observaciones que formule el Ejecutivo Federal al PEF.

En caso de que ambos poderes no se pongan de acuerdo respecto a las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo en materia de ingresos y/o egresos, la LIF y/o el PEF se publicarán en las fechas que marca la LFPRH, para posteriormente interponer la controversia constitucional.

- La LIF tiene que ser aprobada por ambas cámaras. Específicamente, el artículo 42, fracción IV, de la LFPRH determina que la Cámara de Senadores tiene que aprobar la LIF a más tardar el 31 de octubre, es decir, 11 días después de ser aprobada por la Cámara de Diputados.

La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Qué pasa si el 31 de octubre la Cámara de Senadores aprueba la LIF con observaciones? De acuerdo con el artículo 72, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tendría que regresar a la Cámara

de Diputados para discutir y aprobar lo concerniente a los artículos donde se hicieron observaciones. Como consecuencia, se retrasarían las fechas para la publicación de la LIF y para la aprobación y publicación del PEF.

Para evitar este problema, se debe especificar en el artículo 42, fracción IV, de la LFPRH que el Congreso de la Unión (no la Cámara de Senadores) tiene que aprobar la LIF a más tardar el 31 de octubre.

La reforma constitucional en materia presupuestaria no definió si el titular del Poder Ejecutivo Federal estaba o no facultado para hacer observaciones al PEF. En la resolución de la controversia constitucional en materia presupuestaria elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluyó que el titular del Poder Ejecutivo Federal sí tiene facultad para realizar observaciones al PEF.