

# Las observaciones al presupuesto de egresos de la Federación\*

## I. Principios del presupuesto de egresos

La práctica de aprobación del presupuesto tiene serios defectos que imposibilitan la actualización de la división de poderes en México. El predominio del Presidente de la República en la formación del presupuesto, lo ha convertido en un plan más del Ejecutivo, anulando la participación política y decisoria de la Cámara de Diputados.

La necesidad de corregir los defectos que presenta la formación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es reconocida por todos los actores que intervienen en él; por ello se han presentado numerosas iniciativas de reforma constitucional. Esta materia aparece como una necesaria reforma en la Mesa IV de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, cuyos resultados se hicieron públicos el 22 de noviembre de 2000, y finalmente, el mismo Presidente de la República presentó una iniciativa de reforma ante el Congreso de la Unión el 5 de abril de 2001.

Actualmente, el presupuesto de egresos presenta dificultades en cuanto a su concepción, oportunidad y fiscalización; es decir, sus defectos afectan a todo el proceso presupuestario, a lo largo de todas y cada una de las etapas que presenta para su formación.

La práctica del presidencialismo que amenaza con continuarse en algunas de las iniciativas presentadas, conciben al presupuesto como un acto administrativo, de incumbencia única del Poder Ejecutivo Federal, al cual concurre la Cámara de Diputados como una mera formalidad. La pasada iniciativa presidencial pretende incluso introducir observaciones a los cambios operados en el

---

\* Publicado en el número 116 de la revista *Lex*, difusión y análisis del mes de febrero de 2005. El presente trabajo se ha tomado en parte de la iniciativa que el autor sometiera a consideración del diputado Juan Manuel Carrera López en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión y que hiciera suya el 29 de noviembre de 2001. El texto de la iniciativa se puede consultar en la publicación que hiciera el Dr. Carrera López titulada *Control Político y División de Poderes. Iniciativa de Reforma para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Congreso de la Unión. Diciembre 2001.

proyecto de presupuesto por parte de la Cámara, como una nueva facultad de veto, desconocida por la tradición constitucional de nuestro país en esta materia.

Revisemos el marco constitucional actual sobre el presupuesto. Los plazos que se establecen en la Constitución Federal son del todo desproporcionados: El Presidente de la República tiene la posibilidad de entregar su proyecto de presupuesto a última hora, el 15 de noviembre, e incluso con posibilidad de prorrogarlo; así como presentar la cuenta pública “en los primeros días” de junio, con también una permisiva prórroga; mientras que la Cámara de Diputados tiene escasamente un mes, para aprobar el proyecto de presupuesto, sin prórrogas posibles.

Lo anterior provoca que la Cámara de Diputados sólo revise superficialmente el proyecto de presupuesto, siempre bajo la presión de que el inicio del siguiente ejercicio fiscal está por comenzar. De la misma manera, la Entidad Superior de Fiscalización tiene que recorrer, con estos angustiosos plazos, hasta el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la cuenta pública, el informe de la revisión de la misma, que se refiere al ejercicio de un presupuesto ejercido dos años atrás. Con ello no es posible dar un seguimiento congruente al control presupuestario.

De tal manera que los plazos actuales inducen la ineficiencia en el control presupuestario, razón esencial de la actuación de la Cámara de Diputados, pues la falta de información adecuada y *oportuna*, hace nugatoria su correcta evaluación de cada proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye sólo el desglose de los gastos necesarios para el país, por parte de los poderes públicos, sino representa un importante instrumento de fijación de políticas públicas; no es sólo un procedimiento administrativo de saber cuánto se gasta, sino es un decreto por el que la Cámara de Diputados determina el cómo se gasta.

El Presupuesto de Egresos no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo que se aprueba de manera mecánica por la Cámara de Diputados, pues entonces no tendría sentido involucrar a dos órganos de gobierno en su aprobación, sino que por su organización constitucional debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes; es decir, observando los frenos y contrapesos apropiados respecto de la facultad exclusiva del Presidente de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto correspondiente.

En este sentido, el Presupuesto es un proceso, de carácter político, donde se deciden las políticas públicas, de manera exclusiva, por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, que serán financiadas por el gasto público. La elaboración del proyecto de Presupuesto es de la competencia del Presidente, pero la aprobación del Presupuesto es función exclusiva de la Cámara de Diputados, que debe concebirse como el documento decisorio en cuanto a los gastos y las políticas públicas dentro de un ejercicio fiscal anual. El proyecto de Presupuesto es importante, pero el decreto que lo aprueba es definitivo. Los plazos constitucionales debieran favorecer a la fase de aprobación del Presupuesto más que a la de su elaboración.

Sin embargo, lejos de favorecer a un poder sobre otro, el proceso presupuestario debería contener los siguientes principios:

1. *Respeto al principio de División de Poderes.* El proceso presupuestario debe respetar las facultades exclusivas de cada uno de los órganos de gobierno que participan en él, sin intervenciones mutuas que perturben su independencia. Dichos órganos son el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Entidad Superior de Fiscalización.

2. *El Presupuesto es un proceso político.* La formación del presupuesto es un proceso de la mayor importancia política y no sólo un registro contable o administrativo de los gastos públicos; la Constitución y las leyes deben garantizar que cada etapa del proceso se efectúe con plena responsabilidad por parte del órgano de gobierno encargado y con plena independencia, siendo definitivas las resoluciones a que llegue, sean a nivel de proyecto, de decreto aprobatorio, de decreto modificatorio o de informe de evaluación de su ejercicio.

3. *El Presupuesto debe observar una congruencia del proceso.* Este proceso presupuestal debe contar con plazos razonables para cada una de sus etapas; dotando al órgano de gobierno encargado de ella de todos los elementos necesarios para que su resolución esté basada en la información, criterios y evaluaciones pertinentes, todos ellos encaminados a formar la convicción técnica y política que fundamente la resolución.

Además, para construir un nuevo esquema de ingreso y gasto, de cada instancia administrativa y de gobierno, éste debe sujetarse a los principios de equilibrio, manejo responsable, transparencia, eficacia, control y evaluación que se ha propuesto incorporar a nuestro texto fundamental, como un segundo párrafo del artículo 126, a través de la iniciativa del Dr. Juan Manuel Carreras López

presentada el 9 de octubre de 2001 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## II. Presentación del presupuesto de egresos

En materia presupuestaria, el Poder Ejecutivo tiene asignadas diversas e importantes funciones exclusivas como son: la elaboración y presentación del presupuesto ante la Cámara de Diputados, el ejercicio del presupuesto aprobado, la presentación de modificaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal y la rendición de la cuenta pública de un presupuesto ya ejercido.

No son pocas ni intrascendentes estas funciones exclusivas del Presidente de la República. En el desempeño de las mismas, ningún órgano de gobierno está autorizado para intervenir ni revocar ninguna de las decisiones tomadas por dicho poder. Ni la fiscalización está permitida durante el ejercicio del presupuesto, sino que se presenta formalmente en una etapa posterior a su ejercicio.

Constituyen pues, verdaderas facultades exclusivas que el Ejecutivo debe ejercer bajo su responsabilidad. La unidad presupuestaria gira en torno al Presidente y el proceso presupuestario se inicia con un proyecto presentado sólo por él. Aunque en la iniciativa de todas las leyes y decretos, según lo establece el artículo 71 constitucional, concurren en el ejercicio de la facultad de iniciar leyes tanto el Presidente, como los integrantes del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados; la misma Constitución exceptúa esta facultad genérica, para establecer que en materia presupuestaria sólo corresponde al Presidente presentar el proyecto correspondiente, tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos. Desde este punto de partida se observa que el Presupuesto no es un decreto asimilable al proceso legislativo ordinario, pues no le corresponde al Congreso de la Unión, ni a su Cámara de Diputados, presentar estas iniciativas.

No puede pues, ningún diputado o senador, ni diputado local, a título individual o a nombre de la correspondiente Cámara o Legislatura, presentar el proyecto de Presupuesto para el siguiente año fiscal. Ésta es la esencia de una facultad *exclusiva*, en la que ningún otro poder puede intervenir en la función exclusivamente asignada al titular de dicha facultad.

Lo contrario sería desvirtuar esta facultad exclusiva y exigir que por tratarse de una ley o decreto, deberían concurrir en la iniciativa o proyecto de presu-

puesto cualquiera o todos los actores a que se refiere el mencionado artículo 71 constitucional, reformando la Constitución para tal efecto.

En este sentido, se encuentra la iniciativa presidencial del 2001 que pretende desvirtuar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, mediante la introducción de una facultad de veto presidencial, a los cambios que esta Soberanía juzgue pertinentes al proyecto y esta tendencia se observa en la actualidad con las observaciones que se ciernen sobre el Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005. Como su propia iniciativa concede, el Ejecutivo carece de la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

Lo anterior atentaría contra el principio de división de poderes, pues afectaría la independencia de la Cámara en su facultad de decidir definitivamente, la aprobación o, en su caso, cambio, del proyecto de presupuesto, que es el ejercicio de su facultad exclusiva según el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en la mayoría de los países democráticos, un plazo de tres meses es considerado razonable para la aprobación del proyecto de presupuesto, por parte del órgano legislativo constitucionalmente facultado para ello. El actual sistema de cuatro o seis semanas para analizar y aprobar, en su caso, este proyecto, debe ser desechado y muestra el sometimiento estructural que padece la Cámara de Diputados en este sentido.

De tal manera, la presentación del proyecto de presupuesto debiera coincidir, para darle congruencia al proceso presupuestario, con el momento en que, habiendo rendido el Presidente de la República su informe anual ante el Congreso, en la apertura de sesiones del primer periodo, la Cámara de Diputados comienza a evaluar dicho informe, que refleja el ejercicio del presupuesto en sus políticas públicas anteriores. Al respecto se ha sugerido la fecha del 15 de septiembre para presentar dicho proyecto de presupuesto y coincide con los tres meses previos a la aprobación del proyecto por la Cámara de Diputados, es decir, el 15 de diciembre, que a su vez significa la conclusión del periodo de sesiones referido.

Con estas fechas se daría cumplimiento a una antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso el aprobar el presupuesto, en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa en su primer

periodo de sesiones, como se dispuso en el articulado de la Constitución de 1824.

La congruencia del proceso legislativo no permitiría prórrogas en la fecha de presentación del proyecto por parte del Presidente, pero con un mayor plazo por la Cámara de Diputados, el Secretario del Despacho podría dar cuenta del presupuesto con mayor holgura.

Por otra parte, dada la experiencia de la anterior transmisión de la titularidad del Poder Ejecutivo, en los años de renovación del Ejecutivo Federal, el proyecto inicial deberá presentarse en el plazo determinado del 15 de septiembre por el Presidente saliente, pero el entrante podría presentar modificaciones al proyecto presentado, en el mismo día de la toma de posesión, es decir, el 1° de diciembre, para que la Cámara pudiera contar con un mes para analizarlas y decidir las el 31 de diciembre.

El presupuesto debe contar con un plazo congruente para la valoración de la pertinencia de las políticas públicas con sus equivalentes concreciones en partidas, ello será facilitado si la Cámara de Diputados lo efectúa cuando está llevando a cabo la evaluación del informe presidencial, donde se contienen las políticas públicas realizadas, por lo que la presentación del proyecto en el plazo mencionado, dará a la Cámara el tiempo prudente para hacerlo.

Por su parte, el Presidente tiene amplias facultades para influir sobre el Presupuesto: a él le corresponde someter una iniciativa de Ley de Ingresos, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, pedir facultades extraordinarias para expedir leyes de ingresos,<sup>1</sup> hacer observaciones *en el transcurso* de la discusión del Presupuesto y solicitar la modificación del Presupuesto conforme al artículo 126 constitucional; si esto no es suficiente y, además se desea que tenga la facultad de interponer el veto, pues mejor será que en el futuro el presupuesto sea aprobado por el Presidente y sólo modificado mediante ley posterior por el Congreso.

En resumen, el proceso presupuestario debe estar regulado, desde el principio, al momento de la presentación del proyecto de presupuesto, por un estricto apego al principio de división de poderes, respetando las facultades exclusivas de cada órgano de gobierno involucrado, así como por la congruencia del proce-

---

<sup>1</sup> Al efecto se puede confrontar la amplitud de facultades extraordinarias que el Ejecutivo solicitó en 1932. Ver la sesión del 21 de diciembre de ese año en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (p. 14).

so, que permita a la Cámara de Diputados, desempeñar la función más importante del presupuesto: aprobarlo mediante decreto de su competencia exclusiva.

### III. Aprobación del presupuesto de egresos

De la misma manera con que el Presidente de la República cuenta con facultades exclusivas en el proceso presupuestario, la Cámara de Diputados tiene por disposición constitucional, las facultades exclusivas para decidir definitivamente los presupuestos presentados por el Ejecutivo, así como sus modificaciones.

Algunas iniciativas de reforma presentadas con este objetivo, subvierten los postulados básicos del principio de división de poderes, que han inspirado los orígenes del constitucionalismo mexicano. Desde 1824 se han diferenciado las leyes, por una parte, que son resoluciones del Congreso mediante la aprobación de un proyecto por las dos Cámaras del Poder Legislativo Federal, con el concurso del Ejecutivo, a través de la promulgación o veto y publicación; y, por otra parte, los decretos, los cuales, entre otros significados, tienen el de ser las resoluciones de una Cámara en uso de facultades exclusivas otorgadas directamente por la Constitución.

El actual artículo 70 constitucional determina que el Congreso de la Unión resuelve los asuntos de su competencia a través de dos tipos de instrumentos: las leyes o los decretos. Ambos términos tienen un significado distinto uno del otro. Esta referencia proviene del original artículo 47 de la Constitución de 1824 que estableció de manera categórica que “Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto”.

El término decreto proviene del latín *decretum*, el cual se deriva del término *decernere*, que produce la palabra “decidir”.<sup>2</sup> Por su parte, decidir es sinónimo de resolver y significa formar un juicio *definitivo* sobre algo dudoso o contestable.<sup>3</sup>

No cabe duda que este origen semántico del término “decreto”, le otorga definitividad a la resolución contenida en él y exclusividad a quien lo dicta. En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación al ser un decreto, resulta una facultad resolutoria de la Cámara de Diputados, cuya decisión es

---

<sup>2</sup> Joan Corominas. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Editorial Gredos. Madrid., p. 202.

<sup>3</sup> Martín Alonso. *Enciclopedia del idioma*. Editorial Aguilar Tomo D-M. Madrid., p. 1398.

definitiva y exclusiva por parte de dicha Cámara, sin posibilidad de que un Poder extraño, sea capaz de vetarla, suspenderla o alterarla.

El texto original de la Constitución de 1857 cambió el término de decreto por el “acuerdo económico”, con la protesta del entonces diputado Espiridión Moreno en la sesión del 15 de octubre de 1856, indicando precisamente que el término de decreto implicaba el pleno control de dicha resolución por parte de la Cámara, pero el término de “decreto” no se reintegró a la Constitución, sino hasta la reforma del 13 de noviembre de 1874.

Dicha reforma aprobó las facultades exclusivas de cada Cámara que promoviera Benito Juárez siete años atrás. El reestablecimiento del Congreso dividido en dos Cámaras en 1874, trajo aparejada la asignación de facultades exclusivas para cada una de ellas. Fue precisamente el Benemérito Presidente Juárez quien definió durante 1870 y 1871, ante mensajes dirigidos al Congreso, la necesidad de que cada Cámara desempeñara facultades de control político, del exclusivo conocimiento y solución por parte de cada una de ellas.<sup>4</sup>

Para el Senado, la reforma de 1874 significó la asignación de facultades políticas bajo su exclusivo conocimiento, en materia de federalismo, mientras que a la Cámara de Diputados se le asignaron las facultades de índole presupuestaria y económica. Ninguna resolución pertinente a dichas facultades exclusivas tendría el carácter de ley, puesto que ninguna seguiría el procedimiento de creación determinado para las leyes por la Constitución, según el actual artículo 72 constitucional. De tal manera que su resolución estaría confiada únicamente a la Cámara en cuestión, sin intervención de la otra Cámara ni, por supuesto, del Presidente de la República.

Como hemos mencionado, en materia presupuestaria, el Poder Ejecutivo tiene asignada una función exclusiva que es la elaboración del presupuesto y su ejecución, así como la Cámara de Diputados la tiene respecto a la aprobación o modificación del mismo. Ambos son exclusivos para cada órgano de gobierno y la Constitución Mexicana, desde 1857, no confunde ni pretende relacionar a la Cámara de Diputados o al mismo Congreso con la elaboración o ejecución del Presupuesto, como tampoco es dable, aceptar la intervención del Ejecutivo en la aprobación o modificación del Presupuesto, ni en la revisión de la Cuenta

---

<sup>4</sup> Manuel González Oropeza. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. UNAM. México. 2ª edición. 1983., pp. 45-46.

Pública, ambas funciones exclusivas de otros órganos de gobierno. Por ello son todas ellas facultades *exclusivas*.

Como consecuencia de que el Presupuesto de Egresos es un decreto de la exclusiva competencia de la Cámara de Diputados, su tratamiento como una ley en sentido formal, y no como lo que es un decreto, implicaría una infracción al principio de división de poderes que subvierte todo el régimen de las facultades exclusivas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de aceptar una intervención del Ejecutivo que constitucionalmente no ha tenido desde 1857.

El propio artículo 72 en su epígrafe menciona que el proceso legislativo, en el cual está inmerso la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones, según se desprende del apartado B de dicho artículo,<sup>5</sup> sólo se aplica para todo proyecto de ley o decreto, “*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras*”; por lo que expresamente se excluye la facultad de hacer observaciones al Presidente respecto del decreto que se apruebe sólo ante una de las Cámaras. La facultad de veto exige como se desprende del artículo 72 de una Cámara de *origen*, y en consecuencia otra *revisora*, porque sólo se observan o vetan los proyectos aprobados *sucesivamente* en ambas Cámaras. Ninguna de estas características es aplicable al Presupuesto, donde sólo hay una Cámara facultada para aprobarlo, y con su debate agotado, sólo ella aprueba el decreto correspondiente, sin enviarla *sucesivamente* a la Cámara colegisladora.

Pero se afirma que el apartado j del mismo artículo 72<sup>6</sup> excluye expresamente algunas resoluciones, bien del Congreso, bien de *una* de sus Cámaras, por lo que se deduce, equivocadamente en mi opinión, que para que el Presidente no pueda hacer observaciones, se requeriría que el Presupuesto, como resolución de *una* de las Cámaras del Congreso, debería estar contemplado en el inciso j).

Esta afirmación merece varias precisiones. El inciso es parte integrante del artículo 72, por lo que no puede interpretarse aisladamente, sino de manera armónica con el resto del artículo y de la Constitución. Este inciso es original en

<sup>5</sup> “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles (...)”.

<sup>6</sup> “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

su primer párrafo, que es el principal en la discusión de presupuesto, aunque posteriormente se le agregó el segundo párrafo relativo a la Comisión Permanente, el cual es producto de una reforma publicada el 24 de noviembre de 1923, ya que la Comisión Permanente, al ser una Comisión del Congreso de la Unión; es decir, de sus dos Cámaras, también caía en el supuesto general del artículo 72, sin estar mencionado en el texto original.

La primera hipótesis se refiere al colegio electoral que corresponde al Congreso en su conjunto, como lo prescribe la actual fracción XXVI del artículo 73 constitucional, tratándose de la elección del Presidente de la República.<sup>7</sup>

Este apartado se refiere entonces a la relación entre el Congreso y el Presidente de la República y gobernadores de los Estados respecto del juicio político.<sup>8</sup> Lo anterior se debe a que la reforma tuvo una intencionalidad clara que se desprende de sus debates: la de suplir la deficiencia de la original Constitución de 1917 respecto de la responsabilidad política del Presidente de la República que Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente aceptaron eliminar del texto primario de la Constitución de 1857.<sup>9</sup> Carranza gran admirador de Benito

---

<sup>7</sup> “El Congreso tiene facultad: XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución”.

<sup>8</sup> Son ilustrativos los debates habidos en la Cámara de Diputados del 9 y 10 de febrero de 1920, donde se discutió el dictamen de la Comisión integrada por Rafael Martínez de Escobar y Antonio Díaz Soto y Gama, respecto de la reforma constitucional al artículo 72, inciso j, y del 79 fracción IV, todos ellos sobre la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, sin la facultad del Presidente de poder vetar dicha convocatoria. Esta reforma e interés del Presidente Obregón y el Congreso de la Unión, surgió por el problema que ocurrió en julio de 1918 cuando Carranza vetó la resolución de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias a efecto de conocer de las acusaciones contra el gobernador Agustín Alcocer de Guanajuato. Manuel González Oropeza. “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”. *Las responsabilidades de los servidores públicos*. Colección Jurídica Manuel Porrúa. México. 1984., pp. 90-92.

<sup>9</sup> En la iniciativa de reformas al artículo 108 que presentó Álvaro Obregón, en su carácter de Presidente *electo*, ante la Cámara de Diputados, se lee: “La Constitución de Querétaro, por el contrario, en su tendencia centralizadora o de absorción para el Ejecutivo, de la mayor suma de facultades y prerrogativas, con menoscabo de las de los otros Poderes, restringió las causas de enjuiciamiento del Presidente de la República, a tal grado, que en la parte final del artículo 108, prescribe: “Que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común”. Es tan grave esta restricción,

Juárez no podía entender cómo los congresos, al fragor de la pasión política, llegaron a solicitarle la renuncia al Benemérito en 1861, en un procedimiento similar al del juicio político; por ello prefirió eliminar las causales de responsabilidad política del Presidente, es decir, violaciones graves a la Constitución y leyes federales y ataques a la libertad electoral, para reducir su responsabilidad al ámbito penal, por delitos de traición a la Patria y delitos graves del orden común, según aparecen en el actual artículo 110 constitucional.

Con el magnicidio de Carranza, su opositor Álvaro Obregón, así como sus simpatizantes en el Congreso de la Unión, comenzaron a enfatizar el excesivo presidencialismo en la Constitución de 1917 y entre sus elementos, está en primer plano, la irresponsabilidad política del Presidente, por ello inician una reforma constitucional para incluir este inciso que se refiere primariamente a la función del Congreso de la Unión, en su carácter de juzgador político, donde un jurado de acusación, la Cámara de Diputados, investiga y consigna al alto funcionario responsable de infracciones políticas ante el jurado de sentencia, la Cámara de Senadores, quien aplica las sanciones de remoción e inhabilitación para ejercer cargos públicos, por un periodo determinado. Como se aprecia, el juicio político tiene en su naturaleza la de un proceso donde las Cámaras aprueban sus respectivas resoluciones de manera sucesiva, tal como el artículo 72 prescribe para todas las leyes o decretos susceptibles de ser vetadas.

Los Constituyentes de 1916-1917 no dudaron en confiar de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presu-

---

que conforme a la Carta Fundamental que nos rige, el encargado del Poder Ejecutivo Federal, en el tiempo de sus funciones, puede impunemente violar, con las excepciones indicadas, la misma Carta en puntos de tal importancia y trascendencia, que rompa o desvirtúe nuestro sistema de Gobierno”. Sesión del 23 de noviembre de 1920. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.*, p. 31. Desde la sesión del 9 de febrero de 1920 se lee en el dictamen sobre reforma constitucional del artículo 79, fracción IV: “La dictadura del Poder Ejecutivo es el régimen imperante de la Constitución vigente”. En esa misma sesión el discurso fogoso del ex Constituyente y periodista tabasqueño Rafael Martínez de Escobar descubre la intención de Obregón de criticar acerbamente al régimen de Carranza a través de estas reformas, incluida la del inciso j del artículo 72: “¿Por qué dije que la dictadura constitucional del Ejecutivo se entronizó en el Constituyente de Querétaro? Fijemos nuestra vista en dos o tres artículos que son el todo a este respecto y veremos cómo se mutila primero al Poder Legislativo (...) Veamos también cómo en la Constitución se estableció el veto que ... es algo como pudiera ser en otros países un veto absoluto... Vemos, pues, cómo por todos conceptos se fue estudiando la manera de subordinar en lo absoluto el Poder Legislativo al Ejecutivo”. (pp. 15-16).

puesto de Egresos y, como única limitación, previeron sólo el supuesto de que la Cámara de Diputados dejara de aprobar el Presupuesto, como una medida extrema contra el Presidente o cualquier otro Poder:

(...) Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado.<sup>10</sup>

Carranza inauguró las facultades extraordinarias que tanto criticó durante la vigencia de la Constitución de 1857<sup>11</sup> y también inauguró, o intentó hacerlo, con respecto a las observaciones al Presupuesto de Egresos. Sin embargo, este antecedente no sirve como precedente para el veto presidencial moderno ya que según la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados desechó las observaciones con base en el siguiente dictamen:

A la Comisión principal de Presupuestos y Cuenta le fue turnado el pliego de observaciones que hace el Ejecutivo al proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1920.

La Comisión cree innecesario entrar al análisis de dichas observaciones, en vista de que con fecha 19 del mes en curso se aprobó por vuestra soberanía una proposición, que textualmente dice:

“Se suspende la discusión de presupuestos...”.

---

<sup>10</sup> “Dictamen de la Comisión de Constitución”. Sesión del 11 de enero de 1917 del Congreso Constituyente., pp. 227-228.

<sup>11</sup> Quizá la discusión más agria y prolongada sobre las facultades extraordinarias de Carranza, fue precisamente la relativa al ejercicio de su facultad en materia de presupuestos. En el mes de octubre de 1919 se pueden consultar en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados estos debates.

Como quiera que al tratar las observaciones que el Ejecutivo hace al proyecto mencionado, tendría que reincidirse en la discusión de la materia de presupuestos que por dicha proposición ha quedado suspendida, la Comisión se permite proponer a la consideración de vuestra soberanía la siguiente proposición:

Única. No ha lugar a resolver sobre las observaciones hechas por el Ejecutivo al Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, para el año de 1920, en vista de haberse suspendido la discusión sobre la materia.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México 27 de diciembre de 1919. M. I. Fierro, Amado J. Trejo, José Ignacio Mena, R. A. Soto.<sup>12</sup>

No sólo con relación al Presupuesto, sino también respecto a leyes ordinarias, Carranza tuvo que ser amonestado por el Congreso por su manera inconstitucional de conducir sus facultades de veto. En La ley de Tierras Ociosas aprobada por el Congreso, el Ejecutivo presentó observaciones en dos ocasiones, por lo que el diputado Luis Espinosa promovió un acuerdo mediante el cual se nombró una Comisión que se acercase al Ejecutivo y le pidiera “explicaciones sobre los motivos que ha tenido para no ajustarse a lo mandado por la fracción c) del artículo 72 de la Constitución General de la República, al hacer observaciones por segunda vez al decreto relativo a tierras ociosas”.<sup>13</sup>

Pero si Obregón condenó a Carranza por sus excesos, éste también incurrió en otros muy graves, precisamente con respecto al Presupuesto. El 7 de septiembre de 1921, por orden del Presidente Obregón y, se entiende, del Secretario Alberto J. Pani, el Subsecretario José I. Lugo presentó las observaciones al Presupuesto. Sin embargo, de la lectura de su oficio, se desprende la singularidad de este veto, que en realidad no es tal:

---

<sup>12</sup> Sesión del 29 de diciembre de 1919. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.*, p. 6. El diputado Fierro justificó la suspensión del debate del presupuesto pues refirió que Carranza poseía facultades extraordinarias en materia presupuestaria y en un párrafo señaló: “Ya nos hemos dado cuenta perfecta de la obstinación del ciudadano Presidente de la República para no promulgar los acuerdos de esta Honorable Representación Nacional” (p. 7). Al final, la discusión *ratificaron* las partidas 42, 63 y la disposición contenida en el artículo 2º del Decreto, lo cual parece un desecamiento de las observaciones del Ejecutivo. La presentación de las observaciones fueron enviadas originalmente por el Secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, el 24 de diciembre de 1919 y fueron conocidas en la sesión del 26 de diciembre del mismo año. (p. 30).

<sup>13</sup> Sesión del 29 de diciembre de 1919. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.*, p. 5.

Por acuerdo del ciudadano presidente de la República y para que se sirva dar cuenta con ellas a esa H. Asamblea, me permito insertar a ustedes las observaciones que el Ejecutivo Federal hace, conforme al artículo 72 de la Constitución, a las partidas correspondientes a los presupuestos de los ramos del Poder Legislativo y de Instrucción Pública, aprobadas por aquélla en su último periodo ordinario de sesiones.

Los presupuestos generales están formados por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. De acuerdo con los artículos 65, fracción II; 73, fracción VI y 74, fracción IV, de la Constitución, ambos actos están unidos tan íntimamente, que no puede formularse el uno sin aprobarse el otro. Esa circunstancia no es sino la sanción del principio de la unidad del presupuesto, universalmente considerado como la base más sólida del orden en los gastos públicos, y habitualmente aplicado en el curso de nuestra historia fiscal.

Como, por una parte, y debido a múltiples circunstancias, el Congreso de la Unión clausuró su último periodo ordinario de sesiones sin haber dictado la Ley de Ingresos correspondientes al año fiscal en curso, y por otra parte, la Cámara de Diputados sólo pudo aprobar las partidas del Presupuesto relativas al ramo del Poder Legislativo y parte de las referentes al de Instrucción Pública, el Ejecutivo, para no romper la unidad del Presupuesto General y la del Presupuesto de Egresos, resolvió promulgar las partidas aprobadas, no separadamente, como le habían sido remitidas, sino dentro del Presupuesto General de Egresos que, a falta de otro votado por la Cámara, debió expedir en uso de las facultades extraordinarias que tiene conferidas en el ramo de Hacienda, y hacer a tales partidas las objeciones que su aprobación aislada merece, dentro de los preceptos constitucionales respectivos.<sup>14</sup>

Este antecedente, donde no hay un presupuesto aprobado, sino unos cuantos ramos, aunado a las facultades extraordinarias del Presidente, hacen considerar que el “veto” sometido por Obregón tampoco puede ser un precedente válido.<sup>15</sup>

Nuevamente, el 27 de diciembre de 1922, el Secretario de Hacienda de Obregón, Adolfo de la Huerta, quien se habría de rebelar al siguiente año, pre-

<sup>14</sup> Sesión del 9 de septiembre de 1921. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 18.

<sup>15</sup> Posteriormente la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo el 19 de octubre de 1921, mediante el cual se le retiró al Ejecutivo la “facultad de aprobar el presupuesto anual de gastos que le delegó la XXVII Legislatura”. Contra este acuerdo, el Ejecutivo hizo observaciones basado en la fracción f) del artículo 72 que ordena que toda ley o decreto sean derogados, siguiendo el mismo procedimiento de su creación. Pero lo anterior no es propiamente un veto, sino el señalamiento del Presidente que no podía derogar una ley de otorgamiento de facultades extraordinarias, mediante un simple acuerdo de la Cámara. Sesión del 31 de octubre de 1921. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, pp. 2-5.

sentó observaciones al Presupuesto que, aparentemente, ya había sido aprobado por la Cámara de Diputados.<sup>16</sup> Este irregular veto interpuesto por el Secretario de Hacienda y no por el Presidente no puede ser considerado como precedente para la época actual, donde el Estado de derecho en México ha sido desarrollado por nuestras instituciones. Pero aunque lo fuera, es de orden público la disposición constitucional para no darle ningún valor a ese antecedente. La sumisión de aquel momento del Congreso se demuestra que en la misma sesión en que se dio a conocer el oficio del Secretario de Hacienda, se aprobó con 150 diputados a favor y uno solo en contra.

Como tampoco se le da al hecho de que Obregón gustó de proponer reformas constitucionales en su mero carácter de Presidente *electo*, antes de tomar posesión del Ejecutivo, tanto en 1920 como en 1928, cuando el artículo 71 constitucional sólo permite la facultad de iniciar leyes al Presidente *Constitucional* o en funciones.

No obstante lo anterior, si existieran razones para modificar el sistema actual de prohibición absoluta de veto hacia el Presupuesto, en un afán por zanjar diferencias debería concederse que una vez presentado el presupuesto por parte del Ejecutivo, con la debida anticipación, digamos de tres meses como lo hemos

---

<sup>16</sup> *Vid.* Sesión del 28 de diciembre de 1922. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.*, p. 4. Hay la duda sobre si este antecedente constituye siquiera un intento de veto, pues en la primera comunicación respectiva entre la Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados, fechada el 15 de diciembre de 1922, fue el Oficial Mayor de la Secretaría, T. Orozco jr., y ni siquiera el Secretario, quien sometió “los artículos finales de la iniciativa de la Ley de Egresos para el año fiscal próximo de 1923”; este trámite creó indignación entre los diputados y, a petición del diputado Luis Espinosa, se regresó el oficio con el siguiente mensaje: “Devuélvase al ciudadano Secretario de Hacienda, por no reconocer esta Cámara personalidad a un oficial mayor de ninguna Secretaría de Estado, cuando esté en funciones de Secretario o el Subsecretario”. No obstante, el diputado Gandarilla hizo ver que debido al plazo fatal de aprobación del presupuesto, debería accederse a examinar el último presupuesto que se tenía con las indicaciones del Oficial Mayor de la Secretaría, por lo que la Asamblea procedió a analizarlo. Sesión del 15 de diciembre de 1922. (p. 28) Sin embargo, en la sesión del 28 de diciembre se lee el comunicado del Secretario de Hacienda que hace referencia al Presupuesto “aprobado”, por lo que se puede tratar de un lapsus, dado el desarreglo con que se condujo ese presupuesto, o, lo que sería el colmo, nuevas observaciones a las que el oficial Mayor había enviado el 15 de diciembre. Cualquiera que sea la hipótesis no tiene la regularidad como para considerarla un precedente de veto presidencial. Agradezco a Alejandro Morales Becerra, asesor de la Cámara de Diputados que me haya mostrado los documentos aquí mencionados. Las opiniones respecto de ellos son responsabilidad del autor del presente ensayo.

mencionado anteriormente, podría pensarse en una reforma constitucional, no bastaría la legal, para incluir una facultad del Presidente para hacer observaciones *dentro del proceso de discusión del Presupuesto*. Una forma análoga a la del veto que se contempló en el artículo 70 de la Constitución de 1857, en cuya fracción IV se preveía que al término de la discusión del dictamen correspondiente, se pasaría al Ejecutivo copia de las modificaciones para que en el término de siete días manifestare su opinión. Si la opinión fuera contraria a las modificaciones del dictamen, la Comisión respectiva analizaría dicha opinión y, sin necesidad de ninguna mayoría calificada, presentaría para segunda lectura y discusión el dictamen definitivo del Presupuesto, pero una vez ya tomadas en cuenta las opiniones del Ejecutivo.

#### IV. Modificación del presupuesto de egresos

El presupuesto, como cualquier ley o decreto puede ser modificado para adecuarse a la realidad y a las contingencias durante el ejercicio fiscal. Este cambio lo reconoce la Constitución en su artículo 126, al prever que la modificación del presupuesto debe efectuarse por una “ley posterior”.

En puridad, siguiendo el principio establecido en el inciso f) del artículo 72, de la propia Constitución Federal, debiera aplicarse el principio de que para la reforma de cualquier decreto, debiera seguirse el mismo procedimiento que se ha seguido para su creación; por lo que el *lapsus* en que incurre el artículo 126 constitucional al referirse a una “ley posterior”, cuando la norma reformada, el Presupuesto de Egresos, es un decreto de la Cámara de Diputados, incurre en un error lógico y jurídico, que considero necesario subsanar.

El término ley proviene de la disposición del artículo 119 de la Constitución de 1857, cuando no había Senado de la República y, en consecuencia, tampoco había facultades exclusivas por parte del Congreso unicameral, por lo que la diferenciación entre ley y decreto no había evolucionado en los términos actuales.

Si fuera una ley, podría permitirse que el presupuesto fuera modificado por todos los actores legisferantes del artículo 71 constitucional, tal como lo mencionamos con anterioridad. Pero nunca se ha dado el caso, de que un diputado federal o local, presente modificaciones al presupuesto de egresos en vigor durante el ejercicio fiscal.

En consecuencia, debiera modificarse este artículo para consignar el ejercicio exclusivo del Poder Ejecutivo en proponer reformas al Presupuesto de Egresos, con la idéntica exclusividad, que rige en toda esta materia, de la Cámara de Diputados para aprobar o no la modificación del decreto referido. De esta manera se respeta el principio constitucional del artículo 72 referido de que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o *decretos*, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El desarreglo del proceso de aprobación del Presupuesto requiere de mayor atención constitucional y legal para que las relaciones entre los Poderes no se subviertan en las pasiones de la política. El veto surge en nuestro país con grandes limitaciones<sup>17</sup> y los abusos de gobernantes como Carranza y Obregón sentaron antecedentes indeseables e inaplicables para la realidad democrática del país.

---

<sup>17</sup> Y en general en la mayoría de los países democráticos. Matthew Soberg Shugart y John M. Carey. *Presidentes and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press. 1992., pp. 19 y 134.