

REFLEXIONES ACERCA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Alfonso NAVA NEGRETE*

SUMARIO: *Introducción. I. Leyes y Decretos. II. Naturaleza de la Ley de Ingresos de la Federación. III. Naturaleza del Presupuesto de Egresos de la Federación. IV. Naturaleza normativa del Presupuesto de Egresos. V. Observaciones o veto del Presidente.*

INTRODUCCIÓN

PARECERÍA que la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, dos actos que integran el presupuesto del gobierno federal, no tendrían obstáculo para su aprobación por las cámaras de diputados y la de senadores para la primera y, de la de diputados para el segundo. A sabiendas sobre todo que el iniciador de los dos actos ante las cámaras legislativas siempre fue y es el Presidente de la República, cuya administración hacendaría es la que cuenta con la mayor información, experiencia y preparación técnica para elaborar tan vitales instrumentos para el país.

Es necesaria la aprobación antes de que concluya el año, para que empiece su vigencia y aplicación el primer día del siguiente año, su vida legal de un año así lo ha impuesto. A veces preocupaba que el iniciador lo hacía en los últimos días de los trabajos legislativos, poco tiempo quedaba a los legisladores para reflexionar su aprobación. Angustiosos días y horas se consumían para realizar tan importante tarea legislativa. Reclamar al Ejecutivo la presentación de sus iniciativas con anticipación para no precipitar la labor aprobatoria siempre fue ociosa, vana.

Transcurrieron muchas décadas, desde 1917, sin que los legisladores hicieran modificaciones o reformas a las dos iniciativas presidenciales, tal vez correcciones gramaticales o mínimas de redacción. Ostensible sometimiento del Congreso de la Unión en las siete decenas de dominio

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

del Partido Revolucionario Institucional, partido del Ejecutivo Federal, dueño de Palacio Nacional y de Los Pinos. Voces minoritarias de legisladores de partidos políticos de la oposición protestaron en forma reiterada ante tan ominosa subordinación, sin éxito alguno. Académicos y periodistas gastaron inútilmente miles de palabras para inconformarse de la pasividad legislativa. Eran tiempos en que, salvo raras excepciones como la legislación laboral, agraria, forestal, las iniciativas de ley en su inmensa mayoría provenientes del Ejecutivo Federal, no eran objeto de debate legislativo, de análisis, de discusión, de cambios, los dictámenes de las comisiones legislativas eran reiteración de los textos de la exposición de motivos de las iniciativas y del mismo texto de la ley propuesta.

A veces algunas reformas al texto de la constitución han suscitado prolongados debates en ambas cámaras legislativas, pero no en pocas reformas trascendentales se cubrieron los debates con largos discursos que terminaron con la aprobación literal de la iniciativa presidencial. Ejerció el Ejecutivo un gran monopolio en iniciativas de reformas constitucionales, que aun conserva en gran parte. Muchas iniciativas de ley y de reformas constitucionales se presentan por los legisladores federales con apoyo en la fracción II, del artículo 71 de la constitución, pero no prosperan todas y peor aun se congelan en repetidas ocasiones.

I. LEYES Y DECRETOS

Debiera no existir duda ni confusión sobre qué ley y decreto expedidos por el Congreso de la Unión, o por separado por cada cámara, son lo mismo: ley, si cumplen como es ordinario que acontezca con los requisitos esenciales de todo ordenamiento: generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercitividad. Nuestra Constitución en los artículos 71 y 72 les confiere el mismo rango legislativo. En la práctica legislativa la palabra decreto la utiliza el legislador para señalar reformas a leyes, pero es ley que reforma a otra ley, como lo impone el inciso f, del artículo 72 de la Constitución, que dice: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Pertinente es aclarar lo siguiente. El Congreso de la Unión y las cámaras por separado expiden decretos que no son leyes, no reúnen aquellas cuatro características vistas, son actos administrativos. Se acepta

que son leyes, formalmente por venir de un órgano legislativo, pero materialmente, intrínsecamente no son ley. Por decreto el Congreso decide que los restos de un mexicano reposen en la rotonda de las personas ilustres, que un mexicano pueda prestar servicios en la embajada de un gobierno extranjero, que se pueda aceptar o usar condecoraciones extranjeras por un mexicano, son actos administrativos. Por decreto la Cámara de Diputados declara si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución; por decreto la Cámara de Senadores ratifica el nombramiento que del Procurador General de la República hace el Presidente de la República, son actos administrativos de las cámaras. Por su parte, el Ejecutivo Federal emite decretos, unos de naturaleza general y otros de carácter individual, pero no ha lugar a confusión con los que emanan del Congreso. Usa la palabra decreto para promulgar las leyes aprobadas por el Congreso, como se le faculta por la fracción I, del artículo 89 de la Constitución, es un acto de colegislación con las cámaras.

Utilizar la palabra decreto por el Congreso de la Unión o por alguna de las dos cámaras no significa autorización administrativa, permiso administrativo o aprobación administrativa, es necesario reconocer que ella involucra o puede involucrar un ordenamiento general, una ley.

II. NATURALEZA DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Por ley del Congreso de la Unión siempre se han fijado y previsto las fuentes de los ingresos federales, es decir los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, clásicos conceptos fiscales a los que se une ahora el de contribuciones que las clasifica el Código Fiscal de la Federación como: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (párrafo 1º, artículo 2º). Facultad legislativa que tiene el Congreso desde 1917 a la fecha, en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, que expresa: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Debe ser una ley que establezca las contribuciones así lo manda también la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, mandamiento que encierra el principio de reserva de la ley.

Mera coincidencia pero le da carta de naturalización de ley, a la ley de ingresos, que la Constitución la menciona así en el artículo 74, fracción IV: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara –la de diputados– la iniciativa de Ley de Ingresos...” (párrafo segundo). Es en consecuencia una ley formalmente, pero también lo es materialmente que resulta del examen de su texto. Empieza este último, es cierto por tradición de todos los años fiscales, haciendo una lista de cada uno de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a regir en el año de su vigencia, pero posee la vigente de 2005 un articulado: cuarenta artículos divididos en cuatro capítulos, además nueve artículos transitorios. Todos los preceptos se encargan de hacer regulaciones a los ingresos previstos: reglas de empréstitos federales y del D.F., de recaudación, fiscalización y endeudamiento, de las obligaciones fiscales de Petróleos Mexicanos y de precisiones normativas a que se deben someter algunos de los ingresos.

En la doctrina mexicana y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se confirma la naturaleza de ley de la comentada ley de ingresos (autores como Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa Orihuela, constitucionalistas, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, administrativistas y el autor de estas líneas).

Su vigencia anual no le quita su carácter de ley. Posee la cualidad única entre todas las leyes, que de su texto normativo depende la vida misma de las leyes reguladoras de contribuciones. Si se llegara a omitir el nombre de un impuesto por ejemplo, digamos el de impuesto sobre la renta, la ley que regula éste no podrá aplicarse ni recaudarse el ingreso por el año de la ley de ingresos. Al respecto afirma Felipe Tena Ramírez: “Leyes que de hecho son de vigencia indefinida desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva ley que reitera el impuesto. Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto”.¹ No se abroga la ley reguladora del impuesto omitido en la Ley de Ingresos, se suspende la aplicación, como sucedió con la Ley del Impuesto sobre Producción de Alcoholes de los años

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., México, Porrúa, 1970, p. 328.

cincuenta. Ni renacen las leyes cada año fiscal, fenómeno que no registra la Constitución.

III. NATURALEZA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Su secuencia aprobatoria por la Cámara de Diputados, por más de cincuenta años, sin debate, sin discusión, sin oposición relevante de algún legislador, nadie puso en duda su naturaleza jurídica. Por su contenido, una tarifa de egresos o gastos para cada Secretaría de Estado, llevó al maestro Gabino Fraga a decir que se trataba de una autorización administrativa la que hacía la cámara y no una ley. En la 39ª edición del *Derecho Administrativo*, 1999, antes fallecido el fundador del derecho administrativo mexicano, se afirma: “No puede, por tanto, decirse que la cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocemos en su lugar oportuno” (pp. 334 y 335), criterio que sostuvo desde sus anteriores ediciones, la primera de 1934, y que dominó el de legisladores, jueces, litigantes, profesores, por décadas.

Si bien el citado constitucionalista Tena Ramírez, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ocupa en su tratado *Derecho Constitucional Mexicano* de la naturaleza del Presupuesto de Egresos, afirma en forma contundente lo siguiente: “...Toda ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola cámara, por ser acto típicamente legislativo”.² O sea, Presupuesto de Egresos obra exclusiva de la Cámara de Diputados no es una ley. También por demás en forma escueta, Enrique Sánchez Bringas; profesor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM (fallecido), dice: “Son actos administrativos determinados por el artículo 74 constitucional cuya realización corresponde a la Cámara de Diputados sin intervención del Senado... La aprobación del presupuesto de egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados por que no consti-

² TENA RAMÍREZ, *op. cit.* p. 330.

tuye una ley ...”.³ Es un criterio formal, es un acto de una cámara legislativa, pero no se analiza el contenido del presupuesto si carece de los caracteres de generalidad y abstracción que hacen que un acto sea ley. Eximio constitucionalista y profesor emérito de la Facultad de Derecho, UNAM, Ignacio Burgoa niega al presupuesto carácter de ley, para él “... toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en un caso específico político-jurisdiccionales”,⁴ opinión formalista que igual que la de los autores precitados no desentrañan al presupuesto (al escribir estas líneas supe que el gran amparista, mi maestro en la Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1954, falleció el 6 de noviembre de 2005).

Dos grandes tributaristas dan su parecer. Sergio Francisco de la Garza (fallece el 11 de julio de 2005) simplemente sigue la opinión del maestro Gabino Fraga, antes apuntada, se trata, el presupuesto de un acto administrativo,⁵ pero sin desentrañar y analizar el texto así calificado. Alfonso Cortina Gutiérrez, fundador del Tribunal Fiscal de la Federación (fallecido), opina: “La Ley de Ingresos es un acto regla en un sentido formal y material, pero el presupuesto de gastos es un acto administrativo, no una ley... no puede considerarse como una ley, pues para serlo se requerirá la intervención de ambas cámaras. Tampoco es una ley por su contenido pues, se repite, no va más allá de la autorización para que una de las dos cámaras del Congreso (la de diputados) otorgue a los tres poderes de la Unión la facultad de pagar los gastos previstos”.⁶ Sin decirlo literalmente, el ex-magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, piensa que el presupuesto es una autorización administrativa.

Es posible que otros autores piensen igual que los juristas citados en el sentido que el Presupuesto de Egresos de la Federación no es una ley,

³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 8ª ed., Porrúa, 2003, pp. 454 y 457.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª ed., Porrúa, 2005, p. 692.

⁵ DE LA GARZA, Sergio, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 4ª ed., Porrúa, 1969, p. 178.

⁶ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Ed. Porrúa, 1977, p. 71.

que no lo es por ser obra de una sola cámara, la de diputados, que sólo es ley la que proviene de las dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Es un criterio rigurosamente formal que se adopta, sin entrar a un análisis de fondo, del contenido actual del presupuesto. Sin compartir el ángulo formalista de los autores, aun con él se considera que el presupuesto es ley. Es un hecho histórico que no todos los países empezaron su vida parlamentaria con dos cámaras legislativas, y tenían leyes, se sabe hoy que algunos del mundo occidental tienen una sola cámara y poseen leyes.

En nuestro país a la luz de la Constitución de 1857, en su inicial vigencia contaba con una sola cámara, la de diputados, y había leyes. Su artículo 51 previno: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo, en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”; más adelante, artículo 64 dice: “Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios”. A diferencia de nuestra Constitución vigente que se refiere en su artículo 71 a: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete”: el artículo 65 de la de 57, decía: “El derecho de iniciar leyes compete”, no incluía decretos y daba ese derecho en su fracción II: “A los Diputados al Congreso Federal”. Hay que destacar ahora lo previsto como facultad del Congreso, artículo 72, fracción VII: “Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. Obsérvese bien, una sola cámara, la de diputados, legislaba al aprobar el presupuesto, la tuvo simplemente como ley. Durante el proceso legislativo se confirmaba la índole de ley del presupuesto, el artículo 68 disponía: “El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo”. Oportuno es mirar con claridad, el presupuesto de egresos era objeto de examen, no de simple aprobación ciega.

Años después, el 6 de noviembre de 1874, se crea el senado, se reforma el artículo 51 y el Poder Legislativo se deposita en dos cámaras, la de diputados y la del senado, integrantes del congreso general (ésta y otras reformas constitucionales entrarían en vigor el 16 de septiembre de 1875). Junto a esta reforma bicameral, hubieron otras dos importan-

tes para nuestro presente asunto. Se habló de iniciativas de leyes y decretos, y se crearon facultades exclusivas para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores. Se atribuye como facultad exclusiva la de “aprobar el presupuesto de gastos” a la de diputados, pero dentro del texto del artículo 72, relativo a las facultades del Congreso General.

Fue importante la creación del Senado, por el Congreso de una sola cámara, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Esta aparición se fundó en razones políticas, entre otras, la de debilitar a un poderoso Congreso, como las hace notar el distinguido jurista José M. del Castillo Velasco, diputado constituyente de 1856, antiguo magistrado de la Suprema Corte de Justicia, en su extraordinaria obra *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. Comenta, el también catedrático de la Escuela Nacional de Jurisprudencia: “Las razones y fundamentos que se exponen a favor del sistema que confía el ejercicio del poder legislativo a dos cámaras, fueron precisamente las que sirvieron para establecer en la República al formarse la Constitución un solo cuerpo legislativo, una sola cámara de diputados que se llamó Congreso de la Unión”,⁷ agrega: “Es necesario limitar al cuerpo legislativo... es necesario hacerlo lento, debilitarlo...” (p. 118). Eduardo Ruiz, profesor de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, da diversas razones de orden político como es lograr el equilibrio de poder entre las dos cámaras, que justificaron la necesidad de crear la cámara de senadores, y advierte: “Por otra parte, la experiencia ha demostrado el peligro que si se deposita el Poder Legislativo en una sola cámara ésta llega a ser omnipotente y puede ejercer el despotismo como un tirano”.⁸ Iniciado el siglo veinte un muy distinguido profesor de derecho constitucional de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, chiapaneco de nacimiento, Emilio Rabasa, escribió la magnífica obra: *La Constitución y la Dictadura*, aparecida en 1912, y en ella expresó su convicción acerca de la supremacía del poder legislativo y concluye: “El peligro de la Cámara única viene así envuelto en el predominio del Congreso, amenazando con todos los males que le son inherentes, y con la violación del sistema constitucional”.⁹

⁷ México, Librería de Juan Valdés y Cueva, 1888, p. 118.

⁸ RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, p. 195.

⁹ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1956, p. 151.

Desde los debates del Congreso Constituyente de 1856, se dieron argumentos para apoyar la creación de una segunda cámara, la de senadores, pero no tuvieron éxito, la situación política inmediata que vivió el país no lo permitió. Otro clima político existente en 1874 hizo posible la creación del senado. Luego la presencia de las dos cámaras obedeció en lo principal a disminuir el poderío único de la cámara de diputados, pero nunca se pensó que la segunda cámara fuera necesaria para proporcionar cabalidad, autenticación a las leyes del Poder Legislativo. Una sola cámara hizo leyes (la de diputados) y entre ellas la del presupuesto de egresos o gastos, después fueron dos las hacedoras de leyes a partir de 1875 en que entró en vigor la reforma constitucional de 1874, la de diputados y la de senadores, pero con un cambio que se hizo en tal reforma, sigue la cámara de diputados haciendo la ley de presupuesto de gastos pero no ya como Congreso sino en ejercicio de facultades exclusivas.

Venustiano Carranza, jefe del ejército constitucionalista, como es sabido presentó ante el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916, el proyecto de Constitución reformada –la de 1857– no una nueva Constitución. Conservó varias instituciones, una que ahora interesa: la Cámara de Diputados tendrá facultades exclusivas para aprobar el presupuesto anual de gastos (art. 74, fracción IV). En su texto original, la Constitución de 1917, recogió el mismo mandato, en artículo y fracción iguales. Hoy el texto de la fracción IV, después de la reforma de 2004 (*DO* 30 de julio de 2004), es el siguiente: “Examinar, discutir, modificar 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”.

En fin, la trayectoria de la aprobación del Presupuesto de Egresos o gastos públicos, ha estado siempre en poder de la Cámara de Diputados, primero como congreso en el primitivo texto de la Constitución de 1857 y después como cámara de facultades exclusivas, pero en ningún caso se le negó carácter de ley siempre provino de un órgano legislativo.

IV. NATURALEZA NORMATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Aunque a nuestro parecer es suficiente el texto del artículo 126 de la Constitución para concluir, por interpretación coherente del mismo, que el Presupuesto es ley, al prever: “No podrá hacerse pago alguno que no

esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, que presupone una ley anterior, a la que modifica la posterior, ajustándose al principio formal de las leyes que recoge el artículo 72, inciso f, de la Constitución, en el sentido que sólo una ley puede ser reformada por otra ley, materialmente considerada. Otra interpretación similar se obtendrá del texto del artículo 75 constitucional, si un empleo –gasto público– es omitido por el presupuesto, se estará a la ley que lo creó, y en su defecto a lo previsto en el presupuesto anterior.

Es posible que la lectura del texto de los primeros presupuestos de gastos públicos, llevaron a mi maestro de derecho administrativo, en el doctorado de la Facultad de Derecho, Gabino Fraga, a afirmar que se trata de una autorización administrativa, porque efectivamente aquellos mostraban ser una tarifa de gastos, sin mayor condición. Más grave aun cuando se otorgaron facultades legislativas al Ejecutivo Federal para hacer las modificaciones que juzgara pertinentes al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Contribuyó a este modo de pensar el texto mismo constitucional que utilizó la palabra: aprobación, sin que se ocurriera la idea de que los diputados pudieran modificar la iniciativa presidencial de presupuesto y menos aún negar su aprobación total. Alimentó esta situación, no puede olvidarse ni negarse, la disciplina absoluta de los legisladores a la voluntad del Ejecutivo Federal. Seguro que hubieron diputados de pensar diferente al iniciador del presupuesto pero guardaron silencio y que también otros alzaron la voz para expresar sus razones de inconformidad pero sin éxito en la votación final. Nada modificaban los dictámenes de las comisiones legislativas, subordinadas a la exposición de motivos de la iniciativa. En consecuencia, no había discusión alguna, ni examen, simplemente lectura y aprobación cabal y a tiempo.

Ahora, en nuestros días, el texto de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución ha cambiado, la realidad política de la Cámara de Diputados y el contenido del presupuesto también. Ordena la nueva fracción: examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto, ya no es sólo la acción de aprobar que originó la idea y concepto de simple permiso o autorización administrativa y que llevó a muchos estudiosos del derecho constitucional a negar al presupuesto el carácter de ley.

Como cualquiera otra ley, el presupuesto de egresos debe ser objeto de examen, de análisis, de ver las razones de su contenido, si así conviene como se presenta la distribución que hace en sus montos para

cada área o ramo de secretarías de Estado; luego el siguiente paso es discutir, abrir el debate sobre el pro y el contra del proyecto o de la analizada repartición de gastos públicos, no seguir la reiterada práctica de callarse o decir discursos de loas a la iniciativa y sólo usar la voz si los llamados “líderes” de los partidos políticos lo permitía. Plagados están los periódicos oficiales de ambas cámaras legislativas de discursos que se dijeron pero no de registro de discusión parlamentaria auténtica; paso seguido es atreverse a modificar, cambiar, reformar la iniciativa presidencial, que no es tabú hacer cosa distinta a la propuesta del presupuesto, sin que signifique su total desaprobación y elaborar otro que lo sustituya.

Si la tradición legislativa seguida por nuestro Congreso de la Unión ha sido de no modificar o reformar el fondo de las iniciativas presidenciales, por razones políticas, es tradición hoy interrumpida. Están desaparecidos los “líderes” de las cámaras y están sustituidos por coordinadores de legisladores de cada partido político, que hacen las veces de líderes, sin la mayoría aplastante del Partido Revolucionario Institucional que nulifica –y nulificó siempre– no sólo las voces de otros partidos sino las mismas de sus propios cofrades, hay clima político nuevo que favorece la discusión de las diversas propuestas de legisladores de distintos partidos. Extraña a todos, que los diputados cambien el contenido del presupuesto, cambien o modifiquen el texto de esta ley, como sucede ahora con otras leyes iniciadas por el Ejecutivo.

Sorprende que en los nuevos tiempos legislativos, que no parlamentarios, las comisiones legislativas de las cámaras elaboren sus dictámenes con desacuerdos y reformas a las iniciativas de ley que se les turna para su estudio. Esto mismo ha provocado que muchas de las comparecencias de funcionarios públicos se hagan en el seno de las comisiones y no en la asamblea de cada cámara. También que el llamado cabildeo entre legisladores y funcionarios de la administración se produzca con más intensidad y frecuencia dentro y fuera del recinto de las cámaras con los integrantes de tales comisiones de integración política heterogénea.

Nuevo texto constitucional, nueva práctica legislativa nacida en el sexenio que está por terminar, nuevo cuerpo normativo tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Con sólo leer su texto se puede comprobar que es una norma general y abstracta como lo exige toda ley para serlo. Tiene 81 artículos y 44 artículos transitorios

(que en el fondo éstos no se atienen a su papel propio de transitorios, son preceptos que debieran en su mayoría sumarse a los 81). Se divide el texto en cinco títulos. El título primero se denomina: De las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, que comprende los siguientes capítulos; 1º Disposiciones Generales, 2º De las Erogaciones, 3º Del uso del Patrimonio Petrolero de la Nación. El título segundo es: Del ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria, que abarca los siguientes capítulos; 1º Disposiciones Generales; 2º De la Administración por Resultados de los Recursos Públicos; 3º De las disposiciones de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria; 4º De los Servicios Personales; 5º De las Adquisiciones y Obras Públicas; 6º De la Inversión Pública; 7º De los Subsidios y Transferencias; 8º De las Reglas de Operación para Programas. El título tercero es: Del Federalismo y Desarrollo Regional, que contiene los siguientes capítulos: 1º Disposiciones Generales; 2º De los Ramos Generales para el Desarrollo Regional; 3º De la Descentralización y Reasignación de Recursos Federales a las entidades federativas; 4º De las Reglas de Operación de Programas de Impacto Regional. El título cuarto es: De la Información, Transparencia y Evaluación, que se integra por los siguientes capítulos: 1º De la Información y Transferencia; 2º De la Evaluación del Impacto Presupuestario. El título quinto y último, es: De las disposiciones para el siguiente ejercicio fiscal, que sólo tiene capítulo único: Disposiciones para la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

Aparte de que los artículos del presupuesto se forman de varios párrafos y que éstos en su mayoría son de extensos textos, que explica las 73 páginas del Diario Oficial de la Federación en que se conciben, ahora se incorporan como parte de él, cerca de 30 anexos, que detallan gastos públicos de la Administración Pública Federal, aportaciones federales para entidades federativas y municipios y numerosos programas de egresos. Ya no es el presupuesto un listado simple de gastos públicos por dependencias y entidades públicas, es una ley formal y materialmente considerado.

V. OBSERVACIONES O VETO DEL PRESIDENTE

Alarmó a la comunidad jurídica, legislativa, judicial y académica que los diputados hicieran modificaciones a la iniciativa presidencial de

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Atinados o no, los cambios de gastos públicos a favor de la educación pública, de la salud pública, etcétera, suscitó sorpresa y enojo en el iniciador acostumbrado él y sus antecesores a un allanamiento completo a su proyecto de egresos. Sabía, por luengas décadas, el Ejecutivo Federal, que nadie mejor que él y su equipo de colaboradores conocía a fondo cómo debía distribuirse el gasto público, cuáles son las necesidades públicas, su prioridad, alcance, urgencia, etcétera. Lo que fue y es verdad absoluta, al margen de que dispone el Ejecutivo de gran experiencia administrativa y política, es que pudiese equivocarse. Jamás se reconoció dotes semejantes a los legisladores, su histórica subordinación al Ejecutivo no permitió ver otra cosa.

Atrevimiento sin duda lo hecho por los diputados a fines del año 2004, de modificar la iniciativa de presupuesto pero que recordó que es poder junto al Poder Ejecutivo, responsables por igual del gobierno del país. Brotó espontáneamente de esa acción, fuera de la costumbre, la oposición del Ejecutivo desconociendo poder a la Cámara de Diputados para hacer cambios al presupuesto, no sólo por razón constitucional sino sobre todo, técnicamente, no posee los elementos para saber hacerlo. Objetado el Presidente en su decisión hacendaria, optó por el camino de presentar a la cámara sus observaciones, en contra de la labor reformadora de los diputados. Provocó varias cuestiones esa presentación, agravada por el rechazo que de la misma hicieron los legisladores –acuerdo del 14 de diciembre de 2004– por considerar que el Presidente no podía constitucionalmente hacerlas, no podía porque sólo eran procedentes si se tratara de una ley de las dos cámaras legislativas como se derivaba del artículo 72, y no una ley de una sola cámara. Se calificó de “veto” a tales observaciones.

Planteó el Ejecutivo –el 21 de diciembre de 2004– ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional, para que se resolviera si eran o no procedentes sus observaciones. Vino la decisión de la Corte -17 de mayo de 2005- que sí eran viables constitucionalmente y además congeló el uso de las partidas presupuestales modificadas por los diputados (en exceso de su poder en esto último).

Difícil que la letra de la Constitución resuelva todas las dudas que asalten para su aplicación. Es necesaria su interpretación que dé congruencia a los mandamientos de la misma si como se expuso es conveniente conocer la historia de su aparición, de su modificación y de su

coherencia con otros que han ido creándose en el transcurso de más de medio siglo. El Presupuesto de Egresos de la Federación posee la naturaleza en forma indudable de una ley, como es la ley producto de la acción de las dos cámaras y puede ser objeto de observaciones por el Presidente, sin calificar por ocioso de veto a las mismas. Cosa distinta será que al ser aceptadas por la cámara en su presentación constitucional, esté de acuerdo o no, total o parcialmente en ellas.