

Capítulo Tercero

FACULTAD PRESUPUESTARIA

El Derecho Constitucional Mexicano es producto de varias influencias, algunas contradictorias entre sí, pero de entre ellas resalta la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que sigue vigente gracias a la poderosa interpretación del Poder Judicial Federal de ese país.

La sección 8ª del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos previeron los supuestos del crédito público, con gran similitud en su redacción a las disposiciones constitucionales mexicanas. En el *Federalista* número 58, James Madison justificó que el presupuesto debería estar a cargo del Congreso pues es el arma más efectiva de los diputados para aliviar los agravios y necesidades de la población.⁶⁴

Aunque la redacción es defectuosa, la interpretación de la sección 8ª del artículo primero⁶⁵ que regula la integración y atribuciones del Poder Legislativo ha sido, desde un principio, que la facultad legislativa de fijar contribuciones es con el doble objetivo de "pagar las deudas" y promover el bienestar general de los Estados Unidos. Esta disposición fija un aparente límite de constitucionalidad de los impuestos, los cuales deben imponerse para cumplir con los dos objetivos antes mencionados.⁶⁶

Resalta el hecho que la Constitución de los Estados Unidos no se refiere a que el Congreso tenga la facultad de reconocer las deudas, sino que sólo se refiere al hecho de pagarlas. Sin embargo, como todo pago debe reflejarse en el Presupuesto de Egresos, el cual a su vez, tiene que contar con su correlativo ingreso en disposición legal,⁶⁷ el pagar una deuda significa, implícitamente, reconocerla.

Se ha determinado por la jurisprudencia de los Estados Unidos que el Congreso no puede financiar, mediante presupuesto y su respectiva contribución, apoyos a las iglesias, aunque sean para subsidiar escuelas parroquiales (*Flast v. Cohen*, 1968), ya que afecta el principio de separación entre el Estado y la Iglesia,

⁶⁴ *The Federalist Papers*, New American Library, 1961, p. 359.

⁶⁵ "El Congreso estará facultado para imponer y recaudar impuestos, derechos y contribuciones; para pagar las deudas y para proveer la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos..."

⁶⁶ Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, primera reimpresión, Carolina Academic Press, 1987, p. 330-331.

⁶⁷ Artículo I, sección 9ª, Párrafo séptimo. "Ningún fondo debe erogarse del Tesoro, si no es consecuencia de una disposición legal..." (*Appropriations made by law*). Esta disposición corresponde al artículo 126 de la Constitución Mexicana: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

garantizado en la Primer Enmienda. De la misma manera, el Congreso no puede disminuir los salarios de los jueces mediante cambios introducidos en el Presupuesto, (*United States v. Will*, 1980).

La aprobación de un presupuesto por el Congreso no es la prueba final sobre la constitucionalidad del mismo, ni tampoco es garantía de que los derechos humanos son protegidos. Desde 1842 se ha impuesto como limitación al Congreso para reconocer los adeudos públicos en México, el que no sean ilícitos o fraudulentos. En contraste, en los Estados Unidos, el presupuesto de 1943 eliminó la partida de sueldos a tres funcionarios del Gobierno Federal por considerarlos subversivos, es decir, por considerarlos unos delincuentes transgresores de las leyes sobre seguridad nacional dictados en plena Segunda Guerra Mundial. La Suprema Corte decidió la controversia en el sentido de que el Congreso no podía modificar el presupuesto de egresos, basándose en la presunta comisión de un ilícito por parte de los destinatarios, pues no correspondía al Congreso presumir o determinar la responsabilidad penal de un individuo, puesto que ello equivaldría a aprobar un *bill of attainder* prohibido por el artículo I, sección 9ª, párrafo 3º (*United States v. Lovett*, 1946),⁶⁸ Esta última disposición también está presente en la Constitución Mexicana, si el Congreso de la Unión quisiera investigar delitos e identificar ilícitos, a través de su facultad de reconocer la deuda pública o aprobar el presupuesto de egresos, estaría transgrediendo el artículo 13 constitucional, el cual de manera clara prohíbe los *juicios por comisión* o la existencia de tribunales especiales,⁶⁹ ya que la persecución de delitos y la administración de justicia se encomienda al Ministerio Público o al Poder Judicial competente, tal como se establece en los artículos 17 y 21 de la misma Constitución Mexicana.

Por otra parte, es interesante considerar si las políticas públicas pueden ser cuestionadas a través de los presupuestos. Durante la década de los setenta en el siglo XX, fue notoria la controversia de la denominada *Enmienda Hyde*, que el Congreso imponía a los presupuestos federales y mediante la cual se prohibía el uso de fondos federales para apoyar los gastos de prácticas abortivas de mujeres indigentes. En el juzgado de distrito (*McRae v. Mathews*, 1976) y en el tribunal de circuito (*McRae v. Califano*, N.Y., 1980) se declaró inconstitucional dicha prohibición elaborada por el Congreso; sin embargo, en la Suprema Corte de Justicia (*Harris v. McRae*, 1980) confirmó la constitucionalidad de la *Enmienda Hyde*, manifestando que el derecho constitucional para decidir si continuar o no con un embarazo, no podía extenderse al derecho para exigir apoyo financiero a la Federación, pues éste es una facultad del Congreso y no una materia de jurisdicción federal.

⁶⁸ Louis Fisher, *Constitutional conflicts between Congress and the President*, 4a. ed., niversity Press of Kansas, 1997, p. 197.

⁶⁹ Por tribunales especiales, la Tercera Sala de la Suprema Corte ha entendido: "los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma manera". (SJF, 5ª Época, T. CXI, p. 432).

Como puede observarse, la discusión constitucional en materia de crédito público y presupuesto, entre el Congreso y el Presidente en los Estados Unidos, aunque tiene una perspectiva y dimensión diferente a la de nuestro país, el análisis de su experiencia puede ser interesante para el debate actual en México sobre esas materias. Si bien el Congreso de los Estados Unidos retiene la facultad para aprobar el presupuesto, como en México, también se le han otorgado al Presidente facultades crecientes en la elaboración del Presupuesto,⁷⁰ el cual tiene como finalidad el pago de “deudas” y el bienestar general.

La facultad de endeudamiento es compartida entre el Presidente y el Congreso, pero no reconoce ningún control o restricción que no esté en la Constitución, por ello, el gran comentarista de la Constitución de los Estados Unidos, Joseph Story concluyó: “El otorgamiento de esta facultad es incompatible con cualquier restricción o poder controlador”.⁷¹

Tradicionalmente, el Congreso de los Estados Unidos y la Presidencia de ese país tienen una integración partidista distinta, esta alineación política ha provocado desde principios del siglo XX, por lo menos, múltiples diferendos en lo relativo a la materia presupuestaria y financiera. A pesar de ello, no se registra ninguna controversia en materia de deuda pública, a pesar de que la dimensión de la misma es muy importante en ese país.⁷²

Las controversias se han dado en la percepción y monto del presupuesto. Por un lado, el Congreso deseando agregar más partidas para cumplir con las labores y obras de su electorado, y por el otro, el Presidente reduciendo al máximo el gasto público, con el objeto de disminuir la deuda pública. Las diferencias se han reducido gracias a la aprobación de la *Ley de control de Presupuesto y Ejercicio (Budget and Impoundment Control Act)* de 1974, y a sus leyes complementarias de 1985 (*Ley de Presupuesto Balanceado y Control de Déficit de emergencia*) y de 1987 (*Ley Gramm-Rudman-Hollings*) que han definido los supuestos más comunes en la frontera de atribuciones entre el Presidente y el Congreso.⁷³

Esta ha sido una política adoptada con éxito en otras facultades que han generado en el pasado inmediato tensiones entre ambos poderes, como es el caso de la *Resolución sobre Poderes de Guerra* de 1973, que consiste en una ley que regula las facultades iniciales del Presidente de Estados Unidos, incluso de iniciar acciones bélicas, en un plazo determinado hasta que el Congreso decida en

⁷⁰ William H. Taft se arrogó en 1912, por vez primera, la elaboración de un proyecto de presupuesto federal. A raíz de la Primera Guerra Mundial, el Presidente asumió esta facultad por delegación legislativa en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1912.

⁷¹ Story, *op. cit.*, p. 359.

⁷² Robert R. Blain, “La deuda pública y privada de Estados Unidos: de 1791 al año 2000”, *Los procesos de transición. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Diciembre de 1987, p. 141-157.

⁷³ James A. Thurber, “The impact of budget reform on presidential and congressional governance”. *Divided Democracy*. James A. Thurber ed., Congressional Quarterly Press, Washington, 1991, p. 145-167.

definitiva si continuar o no con dichas acciones y, en su caso, hacer la declaratoria de guerra correspondiente.

El supuesto del que parte esta legislación es que le corresponde al Presidente la decisión inicial sobre el presupuesto y el Congreso se reserva la facultad de hacer rectificaciones con apego a la Constitución, creándose una institución peculiar que se denomina *veto legislativo*.

El veto legislativo debe estar contemplado en la ley respectiva y pretende llevar a cabo que una, o las dos Cámaras del Congreso de la Unión, emitan observaciones a las acciones de la administración pública en el cumplimiento de las leyes. Su uso comenzó en la década de 1930 y se ha extendido a partir de 1970.⁷⁴ Puede incluso utilizarse para el endeudamiento y el ejercicio presupuestario por parte del Presidente.

El fundamento constitucional del veto legislativo es el mismo artículo I, sección 8ª, en particular en su último párrafo, en el párrafo conocido como la "cláusula de facultades propias y necesarias".⁷⁵

Una vez aprobado el presupuesto, el Presidente puede contar con dos medidas para mediar su política económica con la del Congreso, bajo el Título X de la ley de 1974:

- a) Prórroga en el ejercicio de una partida presupuestal, y
- b) Eliminación de una partida.

Bajo la primera medida, el Presidente puede posponer el ejercicio de una partida hasta por doce meses, y con la segunda medida, el Presidente solicita la abolición definitiva de una partida al Congreso.

La experiencia de los Estados Unidos en el aspecto que nos interesa se puede resumir que el Congreso ha delegado en el Presidente la negociación y ejercicio del crédito público, expidiendo al efecto leyes que otorgan dichas facultades y ejerciendo vetos legislativos para corregir las irregularidades en el ejercicio presupuestario. La Corte Suprema de ese país ha ayudado a delimitar la acción del Congreso y, por lo mismo, ya logró definir aspectos como la competencia para deslindar los ilícitos dentro de una discusión presupuestaria y reservarla a la autoridad investigadora y judicial competente.

⁷⁴ Gerald Gunther, *Cases and materials on Constitutional Law*, 10ª Ed., The Foundation Press, Mineola, 1980, p. 399-401.

⁷⁵ "Para aprobar todas aquellas leyes que sean apropiadas y necesarias con el objeto de llevar a cabo la ejecución de las facultades mencionadas, y todas las facultades otorgadas por esta Constitución en el Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier otra dependencia o autoridad respectiva". El equivalente en México, es la evasiva fracción XXX del artículo 73 constitucional, conocida como "facultades implícitas del "Congreso de la Unión": "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la "Unión".

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 reforma necesaria 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. Antes de 2006, se presentó una iniciativa presidencial que pretendió incluso introducir observaciones a los cambios operados en el 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. Hagamos una revisión del marco constitucional actual sobre el presupuesto.

El marco constitucional del Presupuesto de Egresos

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 tiene la posibilidad de prorrogarlo; de igual manera puede presentar la cuenta pública “en los primeros días” de junio, y goza también de una permisiva prórroga; todo lo contrario ocurre con la Cámara de Diputados, quien tiene escasamente un mes para aprobar el proyecto de presupuesto, sin prórrogas posibles.

Lo anterior provoca que la Cámara de Diputados sólo revise de manera superficial 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 contar con estos angustiosos plazos, hasta el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la cuenta pública, y entregar el informe de la

revisión de la misma que se refiere al ejercicio de un presupuesto ejercido dos años atrás. Por todo 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 pero sobre todo *oportuna*, hace nugatoria la 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 cual la Cámara de Diputados determina el cómo se gasta.

Debe quedar muy claro que 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, en donde se deciden las políticas públicas, de manera exclusiva, por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, las cuales 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 absoluta 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 propondrá para incorporar, en el texto fundamental, las reglas oportunas de discusión del presupuesto en el artículo 126.

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 presupuesto 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 pretendió alterar 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 persistió en las observaciones que se realizaron sobre el Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005, y como su propia iniciativa concedía, el Ejecutivo carecía 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, de manera definitiva, sobre la aprobación o, en su caso, modificación, 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, lo cual también 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, el cual 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, es así como se dispuso en el artículo 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 1º 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, solicitar facultades extraordinarias para expedir leyes de ingresos,⁷⁶ hacer observaciones *en el transcurso* de la discusión del Presupuesto y solicitar la modificación del Presupuesto conforme al artículo 126 constitucional, entre otras facultades; 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, en el momento mismo de la presentación del proyecto de presupuesto con 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 proceso, que permita a la Cámara de Diputados desempeñar la función más importante del presupuesto: *aprobarlo mediante decreto de su competencia exclusiva*.

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 de manera definitiva sobre los presupuestos presentados por el Ejecutivo, así como sus respectivas 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, las 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

⁷⁶ Al efecto se puede confrontar la amplitud de facultades extraordinarias que el Ejecutivo solicitó en 1932. *Vid.* sesión del 21 de diciembre de ese año en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en su p. 14).

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, la cual 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 a su vez del término *decernere*, que produce la palabra “decidir”.⁷⁷ Por su parte, decidir es sinónimo de resolver y significa formar un juicio *definitivo* sobre algo dudoso o contestable.⁷⁸ 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 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; no olvidemos que el restablecimiento del Congreso, dividido en dos Cámaras a partir de 1874, trajo aparejada, naturalmente, la asignación de facultades exclusivas para cada una de ellas. Fue el 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.⁷⁹

⁷⁷ Joan Corominas, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Madrid, Editorial Gredos, p. 22.

⁷⁸ Martín Alonso, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Editorial Aguilar, Tomo DM, 1398.

⁷⁹ “Reinstalada la República en 1867, Juárez mediante la Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, de fecha 14 de agosto de dicho año, trató de implantar un equilibrio entre las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo a través de algunas reformas constitucionales entre las cuales figuraba preponderantemente la reinstauración de un Senado que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso de la Unión y que representara el elemento federativo.” Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México, UNAM, 1983, p. 45-46.

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 sólo 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 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,⁸⁰ 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 revista, 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 co-legisladora.

⁸⁰ "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles (...)".

Pero se afirma que el apartado j) del mismo artículo 72⁸¹ excluye de manera expresa algunas resoluciones, bien del Congreso, bien de *una* de sus Cámaras, por lo que se deduce, de forma equivocada en nuestra 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 ese 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 su primer párrafo, que es el principal en la discusión de presupuesto, aunque de manera posterior 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.⁸² 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.⁸³ 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 tanto Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente aceptaron eliminar del texto primario de la Constitución de 1857.⁸⁴ Carranza, gran admirador de Juárez, no

⁸¹ "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".

⁸² "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."

⁸³ 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. Cfr. Manuel González Oropeza. "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)", en: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Colección Jurídica Manuel Porrúa, 1984, p. 90-92.

⁸⁴ 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

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, es por ello que inician una reforma constitucional para incluir este inciso que se refiere en primer lugar 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.⁸⁵

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 Presupuesto de Egresos y, cómo única limitación, previeron sólo el supuesto de que la Cámara

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, 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" (p. 15-16).

⁸⁵ Manuel González Oropeza, "El Juicio Político en sus Orígenes", p. 231-256, en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la Judicatura Federal, No. 7, 2º semestre de 2000, marzo del 2001; *El Juicio Político como Medio de Protección de la Constitución Mexicana*, tomo II, p. 1319-1332, en: *Derecho Procesal Constitucional*, 5ª ed., Coordinador Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.– Casa Aldo Manuzio-Porrúa, 2006.

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.⁸⁶

Carranza inauguró las facultades extraordinarias que tanto criticó durante la vigencia de la Constitución de 1857⁸⁷ 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...".

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.⁸⁸

⁸⁶ "Dictamen de la Comisión de Constitución". Sesión del 11 de enero de 1917 del Congreso Constituyente, p. 227-228.

⁸⁷ 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 llevaron a cabo los debates sobre el particular, los cuales se pueden consultar en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

⁸⁸ 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

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".⁸⁹

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 que también 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:

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

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 2° 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).

⁸⁹ Sesión del 29 de diciembre de 1919. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 5.

su aprobación aislada merece, dentro de los preceptos constitucionales respectivos.⁹⁰

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.⁹¹

Nuevamente, el 27 de diciembre de 1922, el Secretario de Hacienda de Obregón, Adolfo de la Huerta -quien habría de rebelarse al siguiente año-, presentó observaciones al Presupuesto que, en apariencia, ya había sido aprobado por la Cámara de Diputados.⁹² 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 en aquel momento del Congreso se demuestra en la misma sesión en que se dio a conocer el oficio del Secretario de Hacienda, en la cual se aprobó con 150 diputados a favor y uno sólo 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

⁹⁰ Sesión del 9 de septiembre de 1921. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 18.

⁹¹ De manera posterior, 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 0 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*, p. 2-5.

⁹² 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, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* (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 es responsabilidad del autor del presente ensayo.

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 ya lo hemos mencionado en párrafos anteriores, 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.

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 es el Presupuesto de Egresos, lo que es un decreto de la Cámara de Diputados-, es un error lógico y jurídico, que consideramos 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 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,⁹³ y los abusos de gobernantes como Carranza y Obregón sentaron antecedentes indeseables e inaplicables para la realidad democrática de la nación.

La Contaduría Mayor y la Auditoría Superior de la Federación

No olvidemos que la Constitución le asigna a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la cuenta pública una vez ejercido el presupuesto de egresos. En un principio, esta facultad exclusiva se ejerció a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo término proviene de “contralor” o “interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el Ejército”, según su primera acepción desde 1611 (BDELG, 1990). La palabra *contaduría* se deriva del latín *computare*, que significa contar, mientras que *hacienda* proviene del latín *facienda* que denota “las cosas que han de hacerse” (mismo origen para la palabra *fahena*) en los bienes propios (DEEH; 1989). En francés, el término identificable con este rubro es el de *Court des Comptes*.

El 10 de noviembre de 1828, es creado el Tribunal de cuentas para España, con la doble función de autoridad administrativa para la glosa de las cuentas públicas, así como autoridad jurisdiccional para determinar judicialmente cualquier falta al erario, con exclusión de cualquier otro fuero. La institución tiene raíces antiguas en España, en el siglo XIII, y en Francia, para el siglo XIV. La Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, dependiendo de las Cortes Generales;⁹⁴ su regulación está prevista en la Ley Orgánica del 12 de

⁹³ Y en general, lo mismo ocurre 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, p. 19 y 134.

⁹⁴ Enrique A. Salazar Abaroa, *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 249 p. Dicha Constitución señala que “1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.” Como podemos observar, esa tradición española permeará el modelo de otras naciones en el transcurso de los siglos XIX y XX.

mayo de 1982.⁹⁵ En el Parlamento inglés funciona el Contralor y Auditor General, quien tiene a su cargo la Oficina de Auditoría Nacional, con un equipamiento humano de más de mil servidores. Este funcionamiento tiende más a regular la política económica de Inglaterra que en detenerse a revisar con detalle los pormenores de la cuenta pública, se trata pues, de un órgano de planeación económica que de fiscalización.

Para México, Miguel Ángel Camposeco ha descrito a la Contaduría Mayor de Hacienda como “un órgano técnico de la Cámara de Diputados, dependiente de su Comisión de Vigilancia, que constitucionalmente desempeña la función de revisar la cuenta pública del gobierno federal y la del Distrito Federal”.

Las actividades de fiscalización superior en nuestro país están vinculadas de manera estrecha con su historia desde 1824, cuando la Constitución crea la Contaduría Mayor de Hacienda, el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces. Por supuesto, la más importante fue sin duda la de realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los Ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.⁹⁶

Respecto a la evolución de esta institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, y continuó así hasta la promulgación de su respectiva ley del 14 de marzo de 1838, en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, el cual después desapareció por decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose de nuevo la Contaduría Mayor de Hacienda con las facultades que antes tenía, hasta 1853.

Dos años después se reinstaura el Tribunal de Cuenta, hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó durante diez años, hasta que el Segundo Imperio la volvió a convertir en el Tribunal de Cuentas, mismo que funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. En 20 de agosto de ese año la institución recuperó su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.⁹⁷

⁹⁵ *Idem.*, Salazar Abaroa nos indica de manera muy clara que el Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua en España, cuyos orígenes se remontan a la Baja Edad Media, hacia fines del siglo XIII, y que tras varios siglos, ha sido objeto de innumerables reformas. También señala que el Tribunal de Cuentas se trata de una institución básica para el correcto funcionamiento del Estado moderno, y así lo ha reconocido España a través de su Constitución de 1978 y de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas. Esta Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas Español puede consultarse en las págs. 161-184 de su obra.

⁹⁶ Guillermo Haro Bélchez, *Fiscalización superior. Avances y retos*, prólogo de José Chanes Nieto, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 237 (Serie Políticas Públicas). Págs. 26-37, véanse también cuadros 1 y 2, p. 38-52.

⁹⁷ *Idem.*, p. 103-110. Es muy útil el cuadro sinóptico que sobre este particular incluye Salazar Abaroa en su libro.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica constitucional (fracción II, del artículo 74 constitucional), el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura primordialmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Según el artículo 44 de la LOCG, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es una comisión ordinaria y definitiva, pues sus integrantes duran los tres años de la Legislatura correspondiente. Es la única Comisión de la Cámara de Diputados y del Congreso que posee una regulación a través de ley del propio Congreso; lo anterior destaca la importancia de esta comisión, pues ninguna otra comisión ni comité tiene una ley orgánica propia. Interpretando el artículo 57 de la LOCG, distingue entre comisiones y comités, en el hecho que las primeras desarrollan funciones políticas, legislativas, financieras, de pesquisa o investigación, jurisdiccionales o de carácter especial sustantivo (artículo 42 LOCG); mientras que los comités están involucrados con el funcionamiento administrativo de la Cámara.

La Ley Orgánica del Tribunal Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978,⁹⁸ determina que las funciones de este órgano técnico son de contraloría en los siguientes órdenes:

- a. Que las autoridades realicen sus operaciones con apego a las leyes de ingresos de los respectivos presupuestos de egresos;
- b. Que los ejercicios contables se hayan adecuado a los programas y subprogramas aprobados; y
- c. Que los programas de inversión y recursos financieros se hubiesen ejecutado de conformidad con las condiciones previstas.

Hay que tomar en cuenta que dichos programas y condiciones están establecidos en una normativa específica como lo es la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DOF; 31 de diciembre de 1979) y su reglamento (DOF; 18 de noviembre de 1981), los presupuestos de egresos, los planes nacionales y los convenios que el gobierno federal hubiese promovido.⁹⁹

⁹⁸ *Idem.*, p. 130-159. En su primer artículo señala “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, que llevará a efecto el Tribunal Mayor de Hacienda en su carácter de órgano fiscalizador y jurisdiccional del Congreso de la Unión.” Otros autores la llaman “Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda”, como por ejemplo Guillermo Haro Bélchez, *op. cit.*

⁹⁹ Es interesante lo que señala Haro Bélchez, “Conforme a lo dispuesto por esta Ley Orgánica [de 1978], la facultad de establecer la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de expedir su Reglamento Interior, correspondía a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, instancia que en el ejercicio de esta atribución legal

El Contador Mayor de Hacienda no es considerado como un empleado superior de Hacienda, por lo que el Senado no ratifica su designación efectuada por la Cámara de Diputados a propuesta en terna de la Comisión de Vigilancia. La remoción del mismo funcionario debe efectuarse igualmente a propuesta de dicha Comisión y previa aprobación de la Cámara de Diputados.¹⁰⁰

La Secretaría de la Contraloría General del Poder Ejecutivo Federal y la Contaduría del Poder Judicial de la Federación, están sometidas a la coordinación de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹⁰¹

Por su parte, la cuenta pública proviene del latín *computare* (DEEH, 1989). Por su parte, el término *publicus*, denota el doble significado de oficial y público, es decir, un acto emitido por una autoridad para ser conocido (BDELC, 1990). En inglés el término es de *public accounts* y en francés es *comptes publics*. La Cuenta Pública es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno.

expidió tres reglamentos interiores del órgano técnico de la propia Cámara, los cuales compartieron la denominación de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda y fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en los años 1980, 1988 y 2000. Cada uno de los reglamentos interiores de la Contaduría Mayor de Hacienda se concentró en regir la organización interna, así como las atribuciones y ámbito de competencia de éste órgano técnico de la Cámara de Diputados.” Haro Bélchez, *op. cit.*, p. 54. El cuadro comparativo no. 4 sobre el diseño organizacional de la Contaduría Mayor de Hacienda de las págs. 54-55 es muy ilustrativo sobre el particular.

¹⁰⁰ Desde el decreto que expide la Constitución de 1917, el constituyente previó en el artículo 74, fracción III, la designación de nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda. Más tarde, como a continuación señalaremos, esta situación cambiará a partir de 1999, cuando se crea la Auditoría Fiscal de la Federación, con su respectiva Ley en diciembre de 2000.

¹⁰¹ Manuel González Oropeza, Comentario del Artículo 74, p. 1308-313, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, presentación de Manuel Camacho Solís y Jorge Carpizo, XXXII-606 p., México, UNAM-IJ-Departamento del Distrito Federal, 1990, (Biblioteca Popular Ciudad de México). “Cualquier irregularidad en la cuenta pública es causal de responsabilidad. Por ello, la reforma a la fracción IV, del 28 de diciembre de 1982, que consiste en el antiguo procedimiento de desafuero, ahora denominado requisito de procedibilidad. No obstante la última relación entre los delitos patrimoniales que pueden surgir de la revisión de la cuenta pública y el requisito de procedibilidad debiera separarse de la fracción IV y construir una sola fracción pues constituye todo el procedimiento penal de todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional. Cuando algún servidor público comete un delito y la denuncia procede, el Ministerio Público puede investigar; pero, antes de llegar a consignar, debe solicitarse el desafuero. [...]El desafuero no es un derecho renunciante, sino parte de las prerrogativas de los servidores públicos. Pretende eliminar las acusaciones temerarias y proteger la investidura de dichos funcionarios. [...] Mediante reforma publicada el 17 de marzo de 1987 se previó que el párrafo sexto de la fracción IV surtiera efectos a partir del 1° de septiembre de 1989 y que la Cuenta Pública en lugar de ser rendida ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se hiciera ante la propia Cámara de Diputados, pues con el cambio de los periodos de sesiones previstos en los artículos 65 y 66 constitucionales, los primeros días de junio están dentro del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso.” Cabe señalar que el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos y el desafuero o requisito de procedibilidad será tratado en el capítulo siguiente.

Los Estados Unidos han insertado la función de formulación de la cuenta pública en una oficina de la Casa Blanca denominada OMB (Office of Management and Budget), la cual trabaja independiente del escrutinio normal del Congreso de los Estados Unidos, por ser precisamente una oficina staff de la Presidencia de ese país. En Inglaterra, toda la información sobre la cuenta pública está contenida en el PEWP (Public Expenditure White Paper) que consta de un balance producido en el otoño de cada año más los reportes de cada ministerio, producidos con un formato nuevo desde 1991.

Es el estado financiero y contable de los Poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de la cuenta federal y del Distrito Federal en México. El control financiero se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, verificándose el apego de la gestión financiera de los poderes del gobierno hacia las leyes, planes y normas prescriptivas sobre el ejercicio del presupuesto público.

La cuenta pública debe presentarse, a más tardar, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año posterior al cual se ejerció el presupuesto. Durante este mes el Congreso se encuentra en receso, por lo tanto es la Comisión Permanente la encargada de recibirlo.

En la revisión de la cuenta pública, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con amplias facultades para verificar tanto las cantidades erogadas como la exactitud y justificación del presupuesto ejercido, por lo que todas las autoridades involucradas están en la obligación de suministrar los datos y la información requerida, aún tratándose de organismos descentralizados de la Administración Pública, de autoridades estatales y municipales cuando éstas ejercen partidas o subsidios federales.

La revisión se efectúa en el plazo que va del mes de junio hasta los primeros diez días del mes de noviembre en el año en que se presentó la cuenta pública, al término de la cual se rinde un informe previo de comentarios generales que la Comisión de Vigilancia turna a otra Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, denominada Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Dicha comisión aunque ordinaria no es definitiva, pues es renovable durante el periodo de duración de la Legislatura correspondiente.

La revisión definitiva de la cuenta pública debe concluirse a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente al que se recibió la cuenta; esto es, prácticamente dos años después del ejercicio del presupuesto correspondiente. A la revisión definitiva recae el “informe de resultados” que se da a conocer a la Cámara de Diputados para su aprobación.¹⁰²

¹⁰² El presupuesto es “el documento legal y contable en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo, y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.” De acuerdo con esta definición, podemos señalar que el presupuesto forma parte

Corresponde al Contador Mayor de Hacienda la formulación de “pliegos de observaciones” a las autoridades que merezcan la explicación y/o justificación de su ejercicio presupuestario, así como el ejercicio de las acciones de responsabilidad penal, en representación de la Cámara de Diputados.

Como lo ha destacado María de la Luz Mijangos, el control financiero y contable de la Contaduría Mayor de Hacienda, al revisar la cuenta pública, no puede equipararse al de otros órganos jurisdiccionales que existen con ese objetivo en países como España -antecedente de nuestras instituciones- con su Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas posee independencia de las Cortes y de él depende fincar o no las responsabilidades consecuentes; mientras que en México, la Comisión de Vigilancia es un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, el cual controla y somete al conocimiento de otras autoridades los hechos para que otras instancias decidan en definitiva sobre la responsabilidad de las autoridades.

El artículo 93 establece en la fracción III de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es una Comisión Ordinaria la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que, según el artículo 44, se constituye con carácter definitivo y funciona para toda la legislatura, y cuyos integrantes durarán en el cargo tres años.

Hacia fines del siglo XX y como producto de varias reformas electorales, la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, una creciente pluralidad que fue la pauta y la constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios como una importante aportación en beneficio de un ámbito más amplio de la población. Con base en esa pluralidad, la Cámara de Diputados inició en 1997 los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica, con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, procediendo de manera simultánea a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII Legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

de la planeación en cuanto que no es sino el resultado de la acción de planear, es decir, de hacer planes para el desarrollo, ya sea de una empresa, una institución o un país. En este último caso, se puede rastrear el tema presupuestario de México desde la Constitución de 1824; en ella se hace la primera referencia al presupuesto y sobre todo a los “gastos generales que debiera cubrir las contribuciones, determinando su inversión y el dar cuentas anualmente al gobierno (artículo 50, fracción VIII de la Carta Magna en comento). Con ello, sólo el Congreso podía establecer y fijar las contribuciones que estimase necesarias. El presupuesto de gastos se traduce en el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todas las dependencias u órganos del Estado, a través de los cuales se atienden los múltiples ramos de la administración pública federal, incumbiendo en su observación, cuidado y elaboración al Presidente de la República. Ese conjunto de erogaciones se traduce, a su vez, en partidas específicas para cada uno de dichos ramos, de cuya índole se deriva su carácter concreto y, pudiéramos decir, casuístico, pues se debe prever dicho gasto.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue durante la referida legislatura, y bajo su responsabilidad que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior. Lo anterior dio como resultado las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999, y por consiguiente, la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y su respectiva Ley de diciembre de 2000.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando para tal efecto, la entidad de fiscalización superior, la cual como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contaría con atribuciones específicas, en materia de control gubernamental.

Con la aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, la LVII Legislatura tuvo un período intenso de análisis, reflexión y debate para integrar la ley reglamentaria que surgió por iniciativa de tres partidos políticos. Al igual que para la reforma constitucional, hubo un vigoroso debate parlamentario que generó el proyecto de ley respectivo, el cual finalmente fue aprobado en el año 2000, dando origen a la ya referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico. Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marca una moderna concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna, con renovados procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

De importancia vital para la LVII Legislatura fue la elección y nombramiento del último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX. Para ello, se recurrió a una convocatoria pública para la inscripción de candidatos a concursar por la titularidad de la institución, habiéndose aprobado, por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, la designación del último Contador Mayor de Hacienda, el C.P. Gregorio Guerrero Pozas.

Más adelante y de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la ley respectiva, la Cámara decidió, en el año 2001, la no ratificación de dicho titular de la institución, para así iniciar, conforme al procedimiento estipulado en la nueva ley, un nuevo proceso abierto y transparente para la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación.¹⁰³

¹⁰³ Haro Bélchez señala que “el proceso de transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación se gestó a partir de la reforma constitucional de 1999 que modificó los artículos 73[,] fracción XXIV, 74, fracción IV y 79 de la Carta Magna, al introducir las bases para desarrollar las condiciones de fiscalización y control externo a nivel federal, especificando las reglas de operación de la nueva entidad fiscalizadora. La entrada en vigor de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la federación el 30 de diciembre de 2000 constituye un punto de inflexión en el diseño institucional de las acciones de fiscalización externa, toda vez que dicho ordenamiento jurídico extingue la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda y con ello se crea una

De esta forma, en diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió por mayoría calificada, y con más del 83% de la votación del Pleno de la Cámara de Diputados, al C.P. Arturo González de Aragón Ortiz, quien el 15 de diciembre de ese año tomó protesta como el primer Auditor Superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

Ya en la actualidad, el 15 de diciembre de 2009, mediante una votación de más del 90% del Pleno de la H. Cámara de Diputados, Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017.¹⁰⁴

De esta manera, con esta reforma, y especialmente sobre el artículo 74, fracciones II y IV de nuestra constitución,¹⁰⁵ se emprendió una restructuración muy profunda en el esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, así

nueva entidad, la Auditoría Superior de la Federación...”, *op. cit.*, p. 55-57. Debemos tener en cuenta que después de muchas décadas, era necesaria la transformación de esta Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, no sólo en su nombre, sino en las actividades sustantivas que debía desarrollar, acorde a los nuevos tiempos.

¹⁰⁴ *Idem.*, p. 176-182. “... conforme al párrafo tercero del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados designa al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determina el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.” En los artículos 80 y 81 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se prevé el procedimiento para designar al Auditor Superior de la Federación.

¹⁰⁵ Es de suma importancia anotar que la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, expedida el 31 de diciembre de 1976, estuvo vigente hasta el último día de marzo de 2006 (después de varias reformas), cuando fue abrogada por la nueva *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la cual entró en vigencia el 1° de abril de 2006, y casi cuatro meses después se expidió el *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (28 de junio de 2006; el último decreto de reforma de este *Reglamento* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2009). En su artículo 1° pre cisa “La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación [*sic*], aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. [...] La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.”

La referida *Ley Federal* de 2006 ha tenido varios decretos de reformas, adiciones y derogaciones entre el mismo 2006 y 2012, siendo el último el “Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia”, del 9 de abril de 2012. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* y *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, abril de 2012.

como un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.