



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

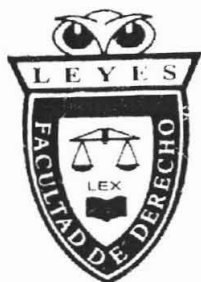
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ANGEL ALBERTO HERNANDEZ OCAÑA



ASESOR DE TESIS: MTR. ORLANDO MONTELONGO VALENCIA



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2005

m. 345171



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D.F., 26 de abril de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **HERNÁNDEZ OCAÑA ANGEL ALBERTO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO"**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.



LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

INDICE

A). AGRADECIMIENTOS	1
B). CAPITULO I <u>LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO</u>	
1.1 FINANZAS PÚBLICAS.	
1.1.1 CONCEPTO	2
1.2 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	
1.2.1 CONCEPTO	3
1.2.2 ASPECTOS ECONOMICO, POLÍTICO, JURÍDICO	4
1.3 DERECHO FINANCIERO	
1.3.1 CONCEPTO	8
1.3.2 FUENTES	9
1.3.3 DERECHO TRIBUTARIO.....	19
1.3.4 DERECHO PRESUPUESTARIO.....	25
C). CAPITULO II <u>PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.</u>	
2.1 PRINCIPIOS GENERALES	34
2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO	42
2.3 ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO	44
2.4 PROCESO PRESUPUESTARIO	48
2.4.1 FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO	51
2.4.2 DISCUSION Y APROBACIÓN.	57
2.4.3 EJERCICIO	63
2.4.4 CONTROL Y AUDITORIA	67

D). **CAPITULO III** **SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO**

3.1	INTRODUCCIÓN	73
3.2	TIEMPOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	75
3.2.1	APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN DERECHO COMPARADO	76
3.3	MECANISMOS DE SOLUCION ANTE LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	98
3.3.1	CRÉDITOS PROVISIONALES	98
3.3.2	RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA ..	100
3.3.3	POSITIVA FICTA	102
3.3.4	LA RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN	103

E). **CAPITULO IV** **FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
EN NUESTRA LEGISLACIÓN**

4.1	ANÁLISIS DEL VACIO LEGAL EN TORNO AL PLAZO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	110
4.2	ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO	119
4.3	INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	126
4.4	CONCLUSIONES	130

F). **BIBLIOGRAFÍA**

135

AGRADECIMIENTOS

Adriana y Walfre:

*Mi mayor fuente de inspiración,
mi admiración sincera,
mis amores más profundos.*

*Este sueño
les pertenece.*

Adriana:

*Mi eterna niña,
cómplice, maestra y guía,
razón para luchar en busca del destino.*

Te amo.

Walfre:

*Mi mejor amigo,
la voz en mi mente
que indica el camino,
la mano en el hombro y mi corazón
que no me abandona.*

A mis padres:

Mi eterna gratitud.

Sus ejemplos son mi verdad.

Papá:

*Por las conversaciones en las que
inventamos y sanamos al mundo;*

Mamá:

*Mi confidente e impulsora
de sueños de triunfo.*

*A mis abuelos:
Francisco y Angelina,
Walfre y Delia,
Por el cariño con el que me criaron,
por el amor que me brindan;
y aún quienes ya no están,
se que desde la paz de la inmortalidad
protegen mis pasos...*

*A mis tíos y primos,
por la formación lograda en la convivencia.
Bien saben mi reconocimiento a sus palabras
y respaldo constante .*

*A mis amigos y amigas,
Con quienes a través del tiempo crecimos,
formando una familia sobre la base del respeto, amor y apoyo;
con quienes "he compartido horas difíciles y sueños de mejores",
aún nos queda mucho mundo e historia que conquistar...
Se que sabrán encontrarse en estas líneas.*

*A mi Facultad de Derecho,
a sus catedráticos por ser forjadores de realidades,
al Maestro Orlando Montelongo Valencia,
por su amistad y consejos para el presente trabajo.
A mi Universidad Nacional Autónoma de México,
Porque por mi raza hablará el espíritu
mientras el "goya" retumba en la eternidad.*

*A tí,
por soñar y creer...*

“LA FALTA DE APROBACIÓN
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACIÓN:
SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO”

*Del simple examen del presupuesto de los gastos y recursos,
sin conocer a que país perteneciera ese presupuesto,
se puede colegir cuáles son las instituciones políticas
y las leyes fiscales que lo rigen.*

Marcos Minghetti.

*A la democracia no se puede arribar por accidente ni mediante imposición;
a la democracia se llega por los medios que ella misma supone:
el entendimiento de los opuestos y la conformación de un apoyo social eficaz,
en un espacio de libertades.*

Diego Valadés.

“LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO”

CAPITULO I

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1.2 FINANZAS PÚBLICAS.

1.1.1	CONCEPTO	2
-------	----------------	---

1.2 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1.2.1	CONCEPTO	3
-------	----------------	---

1.3.2	ASPECTOS ECONOMICO, POLÍTICO, JURÍDICO	4
-------	--	---

1.3 DERECHO FINANCIERO

1.3.1	CONCEPTO	8
-------	----------------	---

1.3.2	FUENTES	9
-------	---------------	---

1.3.3	DERECHO TRIBUTARIO..	19
-------	----------------------------	----

1.3.4	DERECHO PRESUPUESTARIO	25
-------	------------------------------	----

1.1 LAS FINANZAS PUBLICAS.

1.1.1 Concepto.

El estudio de las finanzas públicas está encaminado a examinar los modos y medios por los cuales el Estado obtiene sus ingresos, así como las erogaciones de los mismos encaminadas al cumplimiento de sus funciones como tal.

Respecto al origen de la voz *finanzas* propiamente, el maestro Héctor Villegas menciona que a pesar de relacionársele con palabras germánicas o inglesas, la tesis más acertada es que esta tiene procedencia latina derivada del vocablo "*finis*". Procede, en el latín medieval, del verbo "*finire*", del cual emanan a su vez los términos "*finare*" y el de "*finatio*", cuya significación sufrió algunas variantes.

"En un primer período designaba una decisión judicial, después una multa judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (alrededor del siglo XIX) se consideró que negocios 'financieros' eran los bursátiles y los monetarios, aunque al mismo tiempo la palabra '*finanz*' tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer período, primero en Francia y luego también en otros países, se circunscribió la significación de la palabra 'finanzas' empleándola únicamente con respecto a los recursos y los gastos del Estado y las comunas."¹

Así pues, a la palabra finanzas se le agrega la de "públicas" para darle el carácter distintivo de ser las que realiza el Estado, diferenciándola así de las privadas, las cuales emplean otros medios y tienen diferentes fines.

¹ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*; 7ª Edición; Ediciones De Palma; Buenos Aires, Argentina, 1999; pp 1-2.

Giuliani Fonrouge, va más allá al referirse a las finanzas públicas pues también incluye una mención al derecho financiero al expresar que: “la ciencia de las finanzas trataría de la distribución de los gastos públicos e indica las condiciones de su aplicación, así la política financiera estudiaría los fines a perseguir y los medios para su obtención; el derecho financiero expondría las normas jurídicas de las leyes que determinan la distribución de las cargas públicas, con el objeto de indicar su exacta interpretación”².

El mismo autor, refiere que la ciencia de las finanzas públicas pertenece al campo de estudio de la economía, sin tener ningún tinte jurídico. Por lo que debe entendersele pues, como los modos del Estado para obtener recursos y el destino de estos, pero desde un punto de vista netamente económico y técnico.

1.2 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1.2.1 Concepto.

El Estado debe realizar determinadas funciones que le han sido atribuidas para cumplir con las finalidades para las que fue creado. La serie de actos que este realiza para satisfacer dichos objetivos, implica que tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos, al ser actos complejos, en tanto que incluye el proceso de planeación y selección de los objetivos, obtención de recursos, manejo y gasto de los mismos.

Esta actividad realizada por el Estado, es denominada actividad financiera, la cual efectúa con el objeto de allegarse los recursos necesarios para cubrir los gastos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas. Para Sergio Francisco de la Garza, esta incluye tres momentos fundamentales: a) la obtención de ingresos, b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y

² GIULIANI FONROUGE, CARLOS. *Derecho Financiero Vol. I.*, 6ª Edición; Ediciones De Palma; Buenos Aires, Argentina, 1997; p.12.

explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y por último, c) las erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, prestaciones de servicios y diversas actividades más que realiza el Estado.³

Por otro lado, existen opiniones que diferencian la actividad estatal de la privada, ante lo cual Giuliani Fonrouge señala que estas son "sustanciales y no meramente cuantitativas, aparte de que el Estado constituye una entidad jurídica independiente de los individuos que la integran, con existencia y voluntad propias, y que sus mandatos son obligatorios y compulsivos"⁴. Por su parte Flores Zavala, indica que "tratándose de la economía privada los ingresos se derivan del trabajo de los individuos, de su capital, o de la combinación de ambos, mientras que tratándose de la economía pública los ingresos se derivan fundamentalmente de los tributos"⁵.

La diferencia entre la actividad pública y la privada, radica principalmente en el poder coactivo que tiene el Estado para allegarse de los recursos que demanda de los ciudadanos, quienes deben contribuir con los impuestos que se les fijen, de lo contrario se les obligará al pago de los mismos mediante las diversas formas con las que para ello cuenta el gobierno, mientras que en la actividad privada, para que se den cambios de propiedad debe existir voluntad de las partes, es decir, no existe la facultad imperativa y coactiva que posee el Estado.

1.2.2 Aspectos Económico, Político y Jurídico.

Existen diferentes enfoques dados a la actividad financiera, los estudiosos le dan connotaciones tanto económicas, políticas como jurídicas. Sin duda, que dichos actos del Estado, tienen implicaciones que incluyen a todas estas, por lo que considero importante hacer mención específica de cada una de ellas, para conocer los ámbitos en los cuales se desenvuelve.

³ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISO. *Derecho Financiero Mexicano*; 18ª Edición; Editorial Porrúa.; México, 1998; pp.5-6.

⁴ GIULIANI FONROUGE, CARLOS. *Op. cit.* p.4

⁵ FLORES ZAVALA, ERNESTO. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*; 32ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1998; pp.18-19.

En un primer grupo podemos encontrar los estudios económicos, al dedicarse la actividad financiera a la obtención de recursos e inversión de los mismos, así como la planeación de las erogaciones necesarias para cumplir con los fines propios del Estado. La escuela clásica inglesa (Smith, Ricardo, Mill), cultivadores de la economía política, lograron independizar estos estudios de aquella, constituyendo así, la ciencia de las finanzas públicas; consideraban que "todas las cuestiones financieras hallan su solución en una teoría de la producción y el consumo de los bienes públicos"⁶. Por su parte Giuliani Fonrouge, al referirse a los autores citados, indica que criticaban la intensificación de la carga tributaria, porque aunque eso puede significar ingresos al estado, cierto es también que sustrae a los particulares *una porción de renta* que bien podría destinarse a una nueva producción de bienes.

Este mismo autor menciona la teoría de la *utilidad relativa o marginal*, elaborada por Sax, la cual habla de la mayor utilidad posible, y desarrolla la idea de que los ciudadanos deben contribuir con sus ingresos, mismos que serán administrados por sus representantes políticos, quienes deberán satisfacer las necesidades de la población en el grado de importancia que estas tengan.

Explicaciones más modernas sobre el aspecto económico de la actividad financiera son las dadas por Del Vecchio, a las cuales Giuliani Fonrouge resume en que la ciencia de las finanzas públicas consiste en la aplicación de la teoría económica a los hechos financieros.

Por otro lado, es innegable el aspecto político de la actividad financiera del Estado; al respecto cabe señalar que el presente trabajo aunque tiene su origen en un aspecto jurídico (el vacío legal en torno a la aprobación del presupuesto de egresos), el problema es inminentemente político por la naturaleza de los factores que intervienen en él.

⁶ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; op.cit., p.6

Así pues, encontramos una naturaleza política también, en los actos financieros del Estado, como señala Sáinz de Bujanda: "si la actividad financiera constituye una parte de la administración pública y ésta, a su vez esta integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que solo se podrá tener un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales", y hace mención que la facultad que este tiene de "procurarse de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de la supremacía o de imperio, que corresponden, al ente público"⁷.

Analizando a los participantes que intervienen en los procesos de la actividad financiera, se entiende su naturaleza política, al ser el Estado un ente creado para regular la vida en sociedad, y al que se le encomiendan una serie de actos entre las cuales estará el atender y satisfacer las necesidades que se presentan en una conglomeración de individuos, para lo cual estará dotado de facultades que le permitan cumplir con dichos fines. Uno de los trabajos que se le encomienda es el de allegarse recursos (los cuales provendrán de los ciudadanos), administrarlos y destinarlos a los fines para los que fue creado, que es propiamente la actividad financiera, siendo importante no olvidar la facultad que este tiene, tanto para imponer tributos como para cobrarlos, lo cual también es parte de la soberanía con la que los ciudadanos lo dotan, teniendo todo esto una connotación política.

También existe otro aspecto, que es el jurídico, al estar sometida todas las acciones del gobierno al derecho positivo. Sainz de Bujanda, menciona que en las obras clásicas dedicadas a la actividad financiera, existe una mezcla de los aspectos económicos y los jurídicos, la cual se clarifica con los estudios que realiza el Derecho Financiero, al preocuparse estos de "investigar el aspecto

⁷ SÁINZ DE BUJANDA, FERNANDO., *Hacienda y Derecho*, vol. I; Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1975; p.3.

técnico-jurídico, despojándolo de los otros elementos que pueden enturbiar la visión de las cuestiones netamente jurídicas, o valiéndose de ellos con el exclusivo propósito de demostrar el perfil de las instituciones jurídico-financieras en el cuadro general del derecho positivo.”⁸

Los actos que ejecuta el Estado (incluyendo sus relaciones con los particulares) deben estar sujetos a las disposiciones normativas que lo rijan, y siendo la actividad financiera una labor que este realiza, no podría ser la excepción. Así pues, la actividad financiera debe estar contemplada en un marco normativo que indique los procedimientos a seguir en todos los pasos que esta incluye, manteniendo presente la importancia que encierra el hecho de manejar los recursos públicos, obtenido de los particulares mediante sus contribuciones, y que serán destinadas a la satisfacción de las diversas necesidades de la colectividad.

Las cantidades de dinero que maneja el gobierno, obviamente, son bastante elevadas, las cuales, tanto al momento de su recaudación como al ser destinadas al cumplimiento de los fines del Estado, generan diversas relaciones que deben estar reguladas por la ley, evitando un manejo discrecional o erróneo de esos fondos. Con lo anterior se puede tener mayor certeza por parte de los ciudadanos, del manejo que se pueda hacer de sus contribuciones, lo cual es una exigencia de la sociedad en un Estado de derecho.

Como ya se mencionó anteriormente, la presente investigación surge por la inquietud ante la falta de un cuerpo legal adecuado que regule una de las partes de la actividad financiera del estado mexicano (como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación), al verse involucrado el correcto desempeño del aparato gubernamental y de toda la sociedad misma. Sin duda, el aspecto jurídico es importante e incuestionable, al tener que encontrar los actos de la administración pública un fundamento *ex lege*.

⁸ Ibid, p.24.

1.3 DERECHO FINANCIERO.

1.3.1 Concepto.

El derecho financiero es aquel que se encarga de estudiar las normas jurídicas que regulen la actividad financiera del Estado.

En el punto anterior, se menciona que existen varios enfoques desde los que se analiza la actividad financiera del estado, y aquel que la estudia desde el punto de vista jurídico, como el marco legal que permite y regula la actuación del Estado dentro de dicha actividad propiamente, es el derecho financiero.

“Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”⁹

Por su parte, Mario Pugliese señala que “la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado, y entre los mismos contribuyentes, que derivan de la aplicación de esas normas.”¹⁰

⁹ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO: *op.cit.*, p.6.

¹⁰ PLUGIESE, MARIO. *Instituciones de Derecho Financiero*; 2ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1976, p. 45.

El maestro Villegas señala que se considera al autor austriaco Myrbach Rheinfeld como el precursor del estudio del derecho financiero, respecto al cual menciona que "fue el primero que señaló la necesidad de estudiar la materia desde el punto de vista estrictamente jurídico, diferenciándolo del derecho administrativo y del derecho privado. Es decir, planteó la necesidad de existencia de un derecho financiero como rama jurídica independiente. Sostenía el autor mencionado que el derecho financiero debía ser caracterizado como un derecho público cuyas relaciones jurídicas e instituciones jurídicas podían ser extrañas al derecho privado, en cuyo caso no eran aplicables los principios ni las normas del derecho privado"¹¹.

1.3.2 Fuentes.

Las fuentes del derecho financiero son, entendiéndolas como los medios generadores de las normas jurídicas que marcarán las pautas a seguir por el Estado dentro de la actividad financiera, la constitución, la ley, decreto ley, reglamento, circular, jurisprudencia, tratados internacionales y principios generales de derecho.

a) Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será la principal fuente de derecho financiero, toda vez que es la máxima ley de nuestro país y de la cual emanarán, y a la que se deberán ajustar, las demás leyes que en esta materia se creen por los poderes del Estado facultados para ello.

Así, encontramos en el artículo 31 fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; siendo este el fundamento para la existencia de las leyes tributarias.

¹¹ VILLEGAS, HÉCTOR B. *Op. cit.*, p 121

Existe otro numeral en la misma Constitución, el 73 fracción VII, que faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, siendo así este artículo el que autoriza al órgano del estado encargado de legislar, elaborar las leyes necesarias a efecto de fijar los impuestos. Podemos agregar el artículo 115 constitucional que faculta a los municipios a establecer las contribuciones que ahí se señalan; así como, los artículos 14 y 16, en tanto que son los que otorgan las garantías de seguridad jurídica y que determinan la irretroactividad de las leyes, a la vez que señalan que los actos de autoridad deben estar fundados y motivados.

Son estos artículos, principalmente, los cuales podemos mencionar como fuentes directas del derecho financiero, sin olvidar que todas las leyes no pueden contravenir lo dispuesto en nuestra ley fundamental; así pues, de los numerales antes citados, encontramos principios básicos y disposiciones reguladoras de la materia financiera, como lo es, por ejemplo, la mención expresa referente a los impuestos de establecerlos de forma *proporcional y equitativa*, además de que deben de encontrar su *fundamento en una ley*, siendo esta una máxima que deberán observar las demás leyes que en esta materia sean elaboradas.

b) *La ley.*

Una fuente muy importante en el derecho financiero será la ley, en la que se contendrán todas las disposiciones que regularán al mismo.

“La ley es la norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos; tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común”.¹²

¹² MOTO SALÁZAR, EFRAIN, *Elementos de Derecho*; 42ª Edición; Editorial Porrúa, México, 1997; p.10.

La ley, desde su aspecto formal, es el acto emanado del Poder Legislativo, mediante el cual se crearán situaciones jurídicas, cuyas características serán las de ser generales, abstractas e impersonales, constituyendo esto su aspecto material.

Esta clasificación hecha según los aspectos formales y materiales de una ley, son explicados por Giuliani Founrouge de la siguiente manera: "la opinión predominante en la doctrina francesa, considera que los actos deben clasificarse, no según el objeto del cual emanan, sino en atención al contenido y efectos; como es función legislativa crear normas jurídicas generales (objetivas) y función administrativa crear actos jurídicos concretos (subjetivos), no interesa el poder o el órgano del cual emana el acto, sino su contenido general o particular (objetivo o subjetivo)."

Así pues, se habla de ley formal y ley material, y al respecto el mismo autor señala: "ley formal, es toda disposición emanada del órgano legislativo, cualquiera fueren el objeto de ella, o sea, el acto formal del Estado que ha recorrido 'la vía legislativa' establecida por la Constitución(...); ley material o en sentido sustancial es todo acto jurídico que establece una regla de derecho de alcance general o individual, o bien, todo acto emanado del Estado que contenga una regla de derecho objetivo, esto es disposición de carácter general y abstracto, que estatuya impersonalmente; en cambio, la decisión individual y concreta no es la ley en sentido material aunque emane del poder legislativo, pudiendo revestir el carácter, según las circunstancias, de un acto administrativo o de un acto jurisdiccional"¹³.

Las leyes son una fuente muy importante para el derecho financiero, toda vez que en estas se encuentra debidamente especificado y regulado el contenido de este derecho, recordando que las mismas deben estar sujetas a lo normado en la Constitución, al ser esta la ley suprema de nuestro país.

¹³ GIULIANI FONROUGE, CARLOS. *Op. cit.* p.76.

c) *Decreto-Ley.*

Aún cuando la Constitución señala una división de poderes, en la cual corresponderá al Poder Legislativo la creación de leyes, existen excepciones en ella misma contenidas, para que el Poder Ejecutivo pueda expedir leyes, recibiendo estas el nombre de *decreto-ley*.

Este es definido como una "disposición de carácter general redactada en forma de decreto, pero de contenido que normalmente sería propio de la ley, dictada por el Poder Ejecutivo, en circunstancias excepcionales y previa la autorización del Poder Legislativo."¹⁴

En materia tributaria existe, por ejemplo, la potestad dada al Poder Ejecutivo para legislar al respecto. Dicha prerrogativa esta contenida en el artículo 131 constitucional en su párrafo segundo, en la cual el Congreso de la Unión podrá facultar el Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el transito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. Finaliza señalando, que el propio Ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Este artículo permite la realización de algún decreto-ley, en los supuestos que ahí se mencionan, y los cuales en caso de presentarse, constituirían una fuente más del derecho financiero.

¹⁴ DE PINA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México 1981; p.203.

d) *Reglamento*

El reglamento es el acto jurídico emanado del poder ejecutivo, lo que le da el carácter de ser formalmente administrativo, aunque es materialmente legislativo, al crear situaciones jurídicas con las características de una norma; y que tiene

como fin desarrollar, complementar y precisar a detalle los principios generales contenidos en una ley, buscando hacer más eficaz los supuestos en esta señalados facilitando así su aplicación.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 89, fracción I, que faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos a efecto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Debe existir una ley expedida por el Congreso de la Unión que le dé vigencia al reglamento, es decir no pueden existir reglamentos autónomos que no se basen en una ley, ya que esa no es una facultad del ejecutivo. El reglamento al emanar de una ley, y estar subordinada por ella, requiere la existencia de esta, por lo que al ser abrogada, deja de tener vigencia aquel. Así mismo, pueden existir varios reglamentos respecto a una ley; y el Presidente de la República no puede delegar esta facultad exclusiva concedida por la Constitución a otra persona o entidad, lo contrario a esto provocaría la inconstitucionalidad del reglamento.

Sergio Francisco de la Garza señala que los reglamentos están sujetos a dos principios: el de la reserva de ley y el de preferencia de la ley.

Respecto al primero menciona: "según el principio de reserva de ley, el Presidente al ejercer la facultad reglamentaria, debe de abstenerse de legislar, es decir, no puede crear normas jurídicas sobre materias que son de la exclusiva competencia del legislador, como son en materia tributaria, los hechos imposables,

sujetos, bases, tasas, exenciones, sanciones, etc. La violación de este principio trae como consecuencia la inconstitucionalidad del reglamento y por consecuencia su impugnabilidad por medio del juicio de amparo”.

El mismo autor continúa: “el principio de preferencia de ley proclama que las disposiciones de un reglamento no pueden válidamente contrariar u oponerse a las disposiciones contenidas en la ley que se reglamenta”¹⁵.

e) *Circulares.*

Las circulares son comunicaciones o instrucciones expedidas por los superiores jerárquicos dentro de la administración pública a sus subalternos respecto a asuntos sobre el manejo interno de las oficinas, su funcionamiento para con el público al que están enfocadas, pero no pueden establecer derecho o restricciones a estos.

Son actos formalmente administrativos, y buscan cumplimentar una ley al dar instrucciones a los funcionarios públicos respecto al funcionamiento de las oficinas, por lo que tiene un carácter de ser de aplicación interna y, por lo tanto, limitada.

De la Garza menciona que están regidas por los principios de *reserva de ley* y *preferencia de ley*. Abunda respecto a las circulares, fundándose en una tesis del Tribunal Fiscal de la Federación (RTFF, tesis del Pleno 1937-1948, p.510) lo siguiente: “cuando no se trate de crear cargas u obligaciones, sino de fijar normas para los particulares, a las que estos se someten voluntariamente, sin objetar su inconformidad respecto de la ley, las autoridades que han dictado las circulares no pueden desconocerlas, cuando sean invocadas por los particulares. Si las estiman contrarias a la Ley deben de derogarlas, pero mientras no sean derogadas están

¹⁵ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; *op.cit.*, pp.45-46.

jurídicamente obligadas a aceptarlas. Las circulares no pueden afectar los intereses de los particulares, pero cuando éstos no las objetan y en cambio se someten voluntariamente a ellas, y las invocan en su beneficio, no pueden ser desconocidas por la autoridad".¹⁶

En esto se fundamenta el mencionado autor, para considerar que las circulares constituyen una fuente del derecho financiero, argumento que comparto, toda vez que de las razones antes señaladas por el autor en referencia a lo dispuesto por el, en ese entonces, Tribunal Fiscal de la Federación, se desprende que los particulares que las invoquen encontrarán en ellas una normatividad a aplicar, constituyéndose así aquellas en fuentes de esta rama del derecho.

Hay otros autores que no comparten la idea, como Giuliani Founrouge, quien hace un recuento en su obra "Derecho Financiero" de varios estudiosos de este derecho, que no le dan carácter de fuente a las circulares, argumentando, en resumen, que estas son de carácter y observancia interna en las oficinas de la administración pública, no teniendo obligatoriedad para los particulares, no generándoles así, derechos y obligaciones.¹⁷

f) *Jurisprudencia.*

La jurisprudencia, para la mayoría de los tratadistas constituye una fuente del derecho. Por medio de esta, el poder Judicial a través de los tribunales facultados para ello, expresa resoluciones que buscan una interpretación uniforme del derecho, en las situaciones ante las cuales los jueces tienen diversas observaciones respecto a la aplicación de las leyes.

¹⁶ *Ibid*; p. 48

¹⁸ *Cfr.* GIULIANI FONROUGE, CARLOS. *Op. cit.*, p.81-83.

La palabra jurisprudencia ha tenido diversas acepciones, siendo la de "ciencia del derecho" la más antigua. El maestro De Pina la define como "el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores." Continúa señalando que, la función de la Jurisprudencia no es la de crear derecho, sino la de interpretar el formulado por el legislador (creándolo directamente –caso de ley- o reconociendo como tal derecho o normas que él no ha creado tales como la costumbre, los usos, los principios generales del derecho, etc.).¹⁸

La ley de Amparo en su artículo 192, primer párrafo señala que La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo indica el mismo numeral en su segundo párrafo, "constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas".

La misma ley en su artículo 193, segundo párrafo, indica que "Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado".

¹⁸ DE PINA, RAFAEL. *Op. cit.*: pp. 315-317.

Por lo que la Jurisprudencia definitivamente tiene carácter de fuente del derecho financiero, al ser contemplada por la ley y la doctrina como tal, y es un complemento importante a las leyes financieras, ya que el Poder Judicial realiza la interpretación de estas, complementándolas en cuanto a sus alcances o determinados puntos en los que puedan existir desacuerdos.

g) Tratados internacionales.

El artículo 133 de nuestra Constitución, señala que los tratados internacionales celebrados y que estén de acuerdo con esta y que hayan sido aprobados por el Senado de la República, tienen el carácter de Ley Suprema.

Son fuente de derecho los tratados internacionales al existir en estos, normas que los países participantes se comprometen a cumplir, dando origen a disposiciones jurídicas que generan así un ambiente de observancia y aplicación de las mismas.

Algunos convenios en que nuestro país ha participado en materia financiera pueden ser, por ejemplo, aquellos que tienen por objeto la creación de organismos financieros internacionales, tales como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial, entre otros.

h) Principios Generales de Derecho.

Por principios generales de Derecho, se encuentran muchas opiniones, y podemos señalar que son los "criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del

legislador... Son la materia de que el legislador se sirve para la elaboración de las leyes; estos principios aparecen como el complejo de ideas y creencias que forman el pensamiento jurídico de un pueblo en un momento determinado de su historia. No hay derecho sin principios. Se podría decir que los principios generales del derecho son las direcciones o líneas y matrices según las cuales se desarrollan las instituciones jurídicas.”¹⁹

Los principios generales del derecho son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 14, como fuente de Derecho.

Así mismo, el artículo 19 del Código Civil Federal, señala que las controversias del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o su interpretación jurídica, y que a falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.

A su vez el Código de Comercio en su numeral 1324, señala en referencia a las sentencias, que estas deberán estar fundadas en la ley y si ni por el sentido natural ni por el espíritu de esta se puede decidir la controversia, se atenderá a los principios generales de derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso.

Así pues, encontramos que en nuestra legislación, a diferencia de la de otros países, se reconoce en las mismas leyes, a los principios generales de derecho como fuente Derecho al ser un medio que, en caso de existencia de controversias, y a falta de disposición jurídica expresa, están facultados los jueces a utilizar para resolver las mismas.

¹⁹ Ibid, p.390-391.

1.3.3 Derecho Tributario

El derecho tributario, es la rama del derecho financiero, que se encarga de estudiar, en su aspecto jurídico, la tributación que impone el Estado, por medio de los órganos para ello facultados, a los contribuyentes y las relaciones que de ello derivan.

Una definición amplia es la dada por De la Garza quien señala que el derecho Tributario es el “conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación”.²⁰

Los tratadistas mencionan que el término “derecho tributario” es igual al de “derecho fiscal” o “derecho impositivo”. Consideran que estas expresiones tienen un análogo significado, ya que se refieren a la misma rama del derecho financiero. Existen debates al respecto, y Raúl Rodríguez Lobato²¹ en su obra “Derecho Fiscal”, al referirse al tema, cita a Emilio Margáin quien considera que no debe usarse como sinónimos las palabras derecho fiscal y la de tributario, ya que las disposiciones fiscales en el país se aplican, además de los impuestos o tributos en general, sino también a otros ingresos del Estado como lo son los productos y aprovechamientos, es decir, ingresos patrimoniales y los ingresos no tributarios.

Al respecto, Rodríguez Lobato considera que la materia fiscal incluye todo lo relativo a las contribuciones y aunque las disposiciones fiscales incluyen otros ingresos del Estado o de organismos descentralizados, esto es por razones prácticas de cobro y no a la naturaleza misma de dichos ingresos.

²⁰ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; op.cit., p. 48

²¹ RODRÍGUEZ LOBATO, RAUL. *Derecho Fiscal*; 2ª Edición; Editorial Harta; México, 1998; pp.12-14.

Este mismo autor define al derecho fiscal como "el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes".²²

El tratadista argentino, Héctor Villegas²³, hace mención a los elementos específicos y comunes del derecho tributario, los cuales son:

a) Potestad Tributaria.

Es la facultad que reside en el Estado de crear tributos, de forma unilateral y coactiva, concedida por la ley. En nuestra legislación específicamente, dicha facultad encuentra su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Normatividad Jurídica.

Es límite a la facultad de imponer tributos, es decir, que debe ser *ex lege*, creada por los órganos del Estado dotados de la atribución de legislar. Este principio se fundamenta, además del artículo mencionado en el párrafo anterior, en los artículos 14 y 16 constitucionales.

c) Finalidad recaudatoria.

El gobierno crea los tributos por la necesidad económica de obtener los recursos necesarios para cumplir con las funciones inherentes al mismo, que son las satisfacciones de las necesidades públicas y los gastos propios de los órganos del Estado.

²² Ibid; p.13

²³ Cfr. VILLEGAS, HÉCTOR B. *Op. cit.* p 228.

d) Justicia en la distribución de la carga.

Indica que los tributos que imponga la administración pública deben tener las características de ser proporcionales y equitativos, principio que se encuentra estipulado en el ya mencionado artículo 31, fracción IV, de nuestra carta magna.

Hay que agregar, considero, otra característica, que aunque es propiamente del impuesto, lo es por tanto del derecho tributario, y que es la facultad del Estado de exigir coactivamente a los ciudadanos que se sitúen en los supuestos que señalen las leyes fiscales, y que serán los hechos generadores de la obligación fiscal, el cumplimiento de esas obligaciones.

La doctrina hace una división del Derecho Tributario, la cual es la siguiente:

a) Derecho Tributario Sustantivo o Material.

Sergio Francisco de la Garza, define al derecho Tributario Sustantivo como “el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y los supuestos que originan la misma, esto es, la relación jurídica sustantiva principal, así como las relaciones jurídicas accesorias que lógicamente se vinculan con el tributo. Es decir, regula la relación que en el anverso tiene el carácter de crédito tributario y en el reverso el de obligación tributaria”²⁴.

El mismo autor continúa señalando que esta división del derecho tributario, se encuentra basada por el principio de legalidad, contenido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra carta magna, que señala la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, de la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

²⁴ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; op.cit., p. 28.

Esta división del derecho tributario estudia el surgimiento de la obligación de pagar impuestos, la cual se origina cuando un ciudadano se ubica en el supuesto que señale la ley fiscal y que genera la obligación tributaria; así mismo, los modos que para extinguirse esta existen, y todos los elementos que en este proceso intervienen.

b) Derecho Tributario Formal o Administrativo.

“El derecho tributario formal contiene las normas que el fisco utiliza para comprobar si corresponde que cierta persona pague determinado tributo y -en su caso- cual será su importe.”

“El derecho tributario formal contiene las regulaciones en que se puntualiza cuales son las vías de acción para el organismo fiscal. Es decir, suministra las reglas de cómo debe procederse para que el tributo legislativamente creado se transforme en un tributo fiscalmente percibido.”²⁵

Así pues, en tanto el derecho tributario sustantivo regula las obligaciones tributarias y las consecuencias jurídicas a ellas inherentes, el formal se encarga de regular la actuación del estado ante los contribuyentes.

c) Derecho Constitucional Tributario.

El Derecho Constitucional Tributario, “es el conjunto de normas jurídicas que delimitan y disciplinan el poder tributario del Estado, así como coordinan los diversos poderes tributarios que existen en los poderes tributarios que existen en los Estados federales. Determinan los límites temporales y especiales en que se ejercen los poderes tributarios, así como los límites representados por los derechos individuales públicos de sus habitantes”²⁶.

²⁵ VILLEGAS, HÉCTOR B. *Op. cit.* p 393.

²⁶ *Ibid.* p 251.

Podemos decir, que es una rama del derecho constitucional, y tiene el carácter de tributario por que se refieren a este aspecto. Delimita las facultades del Estado para crear, modificar o suprimir los impuestos que tienen como finalidad cubrir las necesidades públicas, así como para cobrar coactivamente dichas contribuciones.

Así mismo, incluye las disposiciones jurídicas orientadas a coordinar y determinar las facultades y el poder de cobro que tienen las diferentes esferas de poder, a saber: municipal, estatal y federal. Los tributos que impongan los estados y municipios, están subordinados a lo que al respecto señale la Constitución.

d) Derecho Procesal Tributario.

El Derecho Procesal Tributario contiene al conjunto de disposiciones jurídicas que habrán de regular la actividad jurisdiccional de los procesos en los cuales se buscan dirimir las controversias que puedan surgir entre el Estado y los contribuyentes, como consecuencia de la aplicación de las leyes fiscales; encontrándose la mayoría de estas en el Código Fiscal de la Federación.

Para Villegas, el derecho procesal tributario, "contiene las normas que regulan las controversias de todo tipo que se plantean entre el fisco y los sujetos pasivos, ya sea con relación a la existencia de la misma de la obligación tributaria, a su monto, a los pasos que debe seguir el fisco para ejecutar forzosamente ese crédito, para aplicar o hacer aplicar sanciones y a los procedimientos que el sujeto pasivo debe emplear para reclamar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas al Estado"²⁷

²⁷ Ibid; p 235.

e) Derecho Penal Tributario.

Esta división del Derecho Tributario, contiene las normas jurídicas encargadas de regular los delitos cometidos en materia tributaria, especificando y tipificando dichos ilícitos, así como las sanciones correspondientes.

No todos los contribuyentes cumplen con las disposiciones impuestas por las leyes fiscales, y ante ese eventual incumplimiento, el Estado a su vez crea normas previendo dicha situación y señalando las sanciones que al efecto correspondan; siendo esto la materia de estudio del derecho penal tributario.

De la Garza, sostiene que las normas sancionatorias del Derecho Tributario no son parte de este propiamente, "sino que constituyen un conjunto de disposiciones que se vinculan con el Derecho Tributario, pero, esencialmente, constituyen un derecho sancionatorio, el cual tiene características peculiares pero también principios que son comunes con los del derecho penal"²⁸.

A su vez, Villegas²⁹, ante las corrientes que sostienen que no existe diferencia ontológica entre la infracción tributaria y el delito común, manifiesta que mientras el delito ataca la seguridad de los derechos naturales y sociales de los individuos, la infracción tributaria es contravencional, es decir una falta de ayuda en cuyo campo los derechos del individuo están en juego de manera mediata, sino que lo que se protege es la acción estatal en todo el campo de la Administración Pública.

Resume su opinión diciendo que el delito será toda agresión directa e inmediata a un derecho ajeno, mientras que habrá contravención cuando se perturbe, mediante la omisión de la ayuda requerida, la actividad que realiza el Estado para materializar esos derechos.

²⁸ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; *op.cit.*, p. 29.

²⁹ *cf.* VILLEGAS, HÉCTOR B. *Op. cit.* p 530.

f) Derecho Internacional Tributario.

El Derecho Internacional Tributario se encarga del estudio de las normas que tienen como finalidad establecer mecanismos que permitan establecer que disposición se debe aplicar cuando las facultades tributarias de dos o más naciones entren en contacto por diversas razones; con esto se busca evitar principalmente la doble tributación y coordinar los sistemas recaudatorios entre los países a efecto de evitar la evasión fiscal internacional.

1.3.4 DERECHO PRESUPUESTARIO.

El Estado, para cumplir con sus actividades, debe obtener recursos, los cuales aplicará al cumplimiento de sus fines. El derecho presupuestario se encarga del estudio de las normas que tienen como objetivo tanto prever los ingresos con los que podrá contar el Estado así como los gastos que efectuará para cumplir con los objetivos que satisfagan las necesidades sociales.

Estas estimaciones que realiza el gobierno, se condensan en un documento que recibe el nombre de Presupuesto. Esta denominación es usada en la mayoría de los países, pero en el nuestro, ya que se separan dichas previsiones en los ingresos con los que se esperan contar, y por otro lado, los gastos que se tendrán, reciben los nombres de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente. A continuación, estudiaremos únicamente el primero de estos, siendo el Presupuesto de Egresos objeto de estudio del siguiente capítulo.

La ley de Ingresos es el acto legislativo en el cual se plasma la estimación total de recaudación que tiene el gobierno, y que será la que estará autorizado a percibir en un año fiscal determinado.

Respecto a la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos, existe un debate bastante extenso. De la Garza³⁰, cita al autor francés Bonnard, quien señala que las leyes que organizan gastos e ingresos de modo permanente son leyes en sentido material, pero en las posteriores autorizaciones presupuestales solo se permiten el ejercicio de las competencias ya establecidas en las leyes anteriormente elaboradas, por lo que tienen el carácter de actos-condición, presentándose así el presupuesto como un conjunto de estos actos, desde el punto de vista material.

Por su parte, Gabino Fraga³¹ señala que el Congreso, al únicamente hacer mención en la Ley de Ingresos de las leyes especiales de impuestos, se debe a razones prácticas para evitarse la tarea de volver a discutir toda la legislación sobre impuestos, las cuales se entenderán incorporadas a la ley de Ingresos que cada año les imprime vigencia; por lo que considera que esta ley general tiene todos los caracteres de un acto legislativo.

De la Garza, comenta que la ley de Ingresos constituye "una mera lista de 'conceptos' por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; (...) y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor."³²

Al respecto, el maestro Gabino Fraga señala "en materia de impuestos existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse y las que enumeran actualmente que impuestos deben de causarse, pero en el concepto de que cuando la decisión es en el sentido de que el impuesto se siga causando en la forma de algunas de las disposiciones de la primera clase, que están en vigor al

³⁰ *cf.* DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; *op.cit.*, p. 110.

³¹ *cf.* FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*; 37ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1998, p. 266.

³² DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; *op.cit.*, p. 109.

expedirse la Ley de Ingresos, solo se hace referencia a ella en los términos explicados anteriormente.”

“En otros términos, la ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrar en el año fiscal. Al lado de ellas existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto”.³³

La ley de Ingresos contiene las cantidades que se esperan recaudar por cada tipo de impuesto, productos y servicios que presta el Estado. Así pues, solo señala, por ejemplo, los ingresos que se percibirán por concepto del Impuesto Sobre la Renta, sin especificar las características de este, como su definición, los sujetos, el hecho imponible, época de pago, etc. Las normas jurídicas que regirán a este impuesto específicamente, se encuentran contenidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Las leyes especiales de impuestos, verbigracia Ley del Impuesto Sobre la Renta o Ley del Impuesto al Valor Agregado, no señalan que tengan vigencia de un año específico, y tendrán validez hasta que sean derogadas.

Sin embargo, la aplicación que de estas pueda hacer el Gobierno se encuentra supeditada a que sean contempladas dentro de la Ley de Ingresos, la cual de este modo las dota de una obligatoriedad y por tanto exigibilidad por parte del Estado, razonamiento que ha sido así manifestado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente manera:

³³ FRAGA, GABINO, *Op.cit.*, p. 318.

LEYES DE INGRESOS, VIGENCIA DE LAS.

Aun cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación (artículo 65, fracción II, de la Ley Suprema), como de los Estados y de los Municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas. En tales condiciones, si la Ley de Ingresos de la Federación para determinado año, solamente constituye un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la de las leyes tributarias especiales.

Sexta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Primera Parte, XXX

Página: 165

Amparo en revisión 4611/58. La Comercial, S. A. Compañía Mexicana de Seguros. 3 de diciembre de 1959. Unanimidad de dieciséis votos. Relator: Gilberto Valenzuela.

El maestro Fraga señala "qué si anualmente deben de discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe de aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

"Esto significa que en realidad en el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que se desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos, que anualmente les imprime su propia vigencia.

"En estas condiciones esta ley general no solo otorga una autorización, no sólo es, según la opinión transcrita un acto condición, sino que tiene todos los caracteres de acto legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, caracteres que no pierde, según tuvimos oportunidad de demostrarlo anteriormente, por el hecho de su valor temporal."³⁴

Entre los artículos constitucionales que regulan y fundamentan a la Ley de Ingresos encontramos los siguientes; como el numeral 73, fracción VII, en el cual se autoriza al Congreso de la Unión *para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto*; y el numeral 74, fracción IV, que señala como facultad de la Cámara de Diputados el 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.

El titular del poder ejecutivo será el encargado de presentar el proyecto de Ley de Ingresos al Congreso de la Unión, quien lo evaluará, discutirá y aprobará, en su caso. La fracción I, del artículo 71, constitucional, señala que el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, y estas iniciativas serán turnadas a comisión, para que el legislativo las apruebe; a su vez, el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, de la misma ley, señala que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de la misma, que en este caso es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³⁴ *Ibid.*, pp.318-319.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos, se debe estar a lo señalado en el artículo 72 constitucional, en su inciso *h*), que especifica que aunque la formación de leyes puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, se exceptuará los proyectos que versaren sobre empréstitos, *contribuciones o impuestos*, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

La Ley de Ingresos contempla las estimaciones de recaudación que tiene el Estado para el año siguiente, y al ser presentada a más tardar el 8 de Septiembre, o 15 de Diciembre cuando inicie su cargo el Presidente de la República, tal y como lo señala el artículo 74 constitucional, fracción IV, segundo y tercer párrafo, respectivamente, se infiere que esta deberá ser anual.

Existe el debate respecto a la falta de aprobación oportuna de la Ley de Ingresos. Ante la posibilidad de esta hipótesis, algunos países cuentan con algunos mecanismos de soluciones, como son la "reconducción presupuestaria" o los "créditos provisionales" (los cuales serán desarrollados en los siguientes capítulos), pero en nuestra legislación no existe nada al respecto, por lo que una falta de acuerdos parlamentarios y de la respectiva aprobación en tiempo de la Ley de Ingresos, dejaría al gobierno sin dinero al no tener facultades para realizar las recaudaciones necesarias a efecto de satisfacer el gasto social.

Fraga, refiriéndose a los créditos provisionales señala que estas "no se han previsto, por la circunstancia de que el periodo de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, de tal manera que es de suponerse que para esa fecha ya la Ley de Ingresos está aprobada. En los casos en que, a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha ley, la conclusión única que debe aceptarse, por aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior"³⁵.

³⁵ Ibid, p.320.

Respecto a la vigencia de la Ley de Ingresos, existe también el debate respecto a si al concluir el año fiscal para el cual fue realizada, cesa de tener obligatoriedad. Aunque se supone que es hecha para el año que señala en su primer artículo dicha ley, no contiene ninguna disposición que la limite a ese período, y al ser creada conforme a lo dispuesto por nuestra Constitución para la elaboración de todas las leyes, se entiende tendrá los mismos efectos que las demás leyes federales, y perderá su validez hasta que sea derogada por otra.

Sin embargo, considero que la Constitución al señalar que debe discutirse anualmente los Ingresos, está señalándole vigencia de un año, además que esta ley contiene las estimaciones de ingresos posibles para un año fiscal, por lo cual no considero pudiese ser aplicable, de modo eficiente, a subsecuentes años.

En este tema, la interpretación que al respecto a hecho el Poder Judicial, la cual es la siguiente:

LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. VIGENCIA Y JERARQUIA DE LAS.

Comúnmente se dice que las leyes de ingresos tienen vigencia por el año por el cual se expiden; si se atiende al contenido de la ley, en muchos casos se advierte que en su articulado inicial se fijan los ingresos que percibirá la Federación en el ejercicio fiscal correspondiente, pero la misma ley contiene otros preceptos que no están vinculados ni subordinados a este enunciado y que establecen disposiciones de carácter general permanente, como se advierte de su propia redacción y de la circunstancia de que no hay artículo transitorio que limite su vigencia únicamente al ejercicio fiscal. A este razonamiento cabe agregar que las leyes de ingresos de la Federación se expiden de conformidad con las prescripciones constitucionales que rigen la actividad legislativa, y que por lo tanto sus disposiciones tienen la misma validez y efectos que las demás leyes federales.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Octubre de 1994

Tesis: XXI. 1o. 31 A Página: 317

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 223/94. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de julio de 1994.

Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: Víctor Hugo Enríquez Pogán.

Finalmente hay que señalar que el Estado, además de contar con los ingresos por la vía de las contribuciones, puede obtener recursos por concepto de Crédito Público. En nuestra constitución, esta situación está prevista en el artículo 73, en su fracción VIII, y que señala que el Congreso de la Unión está facultado para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y mandar pagar la deuda nacional; además especifica que solo deberán celebrarse para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, con excepción de los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Los montos de endeudamiento deberán incluirse en la ley de Ingresos.

Las normas jurídicas específicas relacionadas con la obtención de los financiamientos que pasarán a constituir la deuda del Estado, se encuentran contenidas en la Ley General de Deuda Pública.

“LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO”

CAPITULO II

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

2.2	PRINCIPIOS GENERALES	34
2.2	NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO	42
2.3	ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO	44
2.5	PROCESO PRESUPUESTARIO	48
2.5.1	FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO	51
2.5.2	DISCUSION Y APROBACIÓN.	57
2.5.3	EJERCICIO	63
2.5.4	CONTROL Y AUDITORIA	67

2.1 PRINCIPIOS GENERALES DEL PRESUPUESTO.

En materia presupuestaria existen algunos principios que indican los fundamentos y parámetros a los cuales deberá atenderse al momento de elaborarse un presupuesto. Estas máximas permiten tener un proyecto de ingresos y gastos que sea más funcional, dando así mejores resultados al Estado. Sin embargo, "las nuevas concepciones sobre las finanzas públicas han quebrantado ciertos principios, elaborados y erigidos en dogma por la doctrina clásica, pues aún cuando algunos subsistan aún en su formulación, carecen ya de la inflexibilidad primitiva. La evolución de los gastos públicos como consecuencia de las nuevas funciones asumidas por el Estado y la moderna idea de que el presupuesto es un medio de acción sobre la economía, han repercutido en sus caracteres y estructura."³⁶ Algunos de estos principios son:

A) PRINCIPIO DE UNIDAD.

Consiste en reunir en un solo documento todos los gastos que el poder Ejecutivo considere se habrán de realizar en el ejercicio fiscal siguiente, lo cual permite estudiar en su conjunto todas las erogaciones previstas y ejercer un control respecto a estas, por parte de los órganos del estado encargados de ello.

Existe, sin embargo, una excepción a este principio, y es el hecho de que puede permitirse la aprobación de nuevos documentos que contengan gastos no contemplados y que serían posteriores a los ya previamente autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, rompiéndose la posibilidad de que todos los gastos del Estado se condensen en una sola ley. Estos necesitan ser aprobados por el poder legislativo, ya que necesitan estar contenidos dentro de una legislación que los reglamente. Lo anterior está contemplado en el artículo 126 de nuestra Constitución el cual señala que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o *determinado por ley posterior*".

³⁶ GIULIANI FOUNROUGE, CARLOS.; *Op. cit.*; p.167.

Al respecto, el doctor Andrés Serra Rojas³⁷, manifiesta que el citado artículo constitucional señala la unidad del presupuesto, y aunque el mismo precepto habla de pagos determinados por ley posterior, dicha modificación debe considerarse parte integrante del presupuesto general, siendo este uno solo, y nunca varios.

Puede darse otro caso, y es el que en ocasiones puedan captarse más recursos de los contemplados originalmente. Al respecto, De la Garza manifiesta que "durante muchos años, cuando los ingresos excedían a los egresos, el Ejecutivo hacía gastos adicionales, no autorizados en el presupuesto original, y en Diciembre del año en cuestión enviaba un proyecto de Decreto de reforma al Presupuesto que se aprobaba por las Cámaras, cubriéndose formalmente la irregularidad. Desde 1960, la práctica se discontinuó en virtud de que los decretos aprobatorios de los respectivos presupuestos (en el de 1979 es el art. 5º) ordenan al Ejecutivo que aplique los excedentes dentro de la nomenclatura establecida en por el Presupuesto y de acuerdo con la prioridad que les corresponda de los programas que hubieren sido aprobados."³⁸

B) PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.

Este principio, señala que todos los gastos públicos que se tengan contemplados por el Estado, deberán ser incluidos y autorizados en el presupuesto.

Es un principio importante, ya que se protegen los recursos obtenidos de los ciudadanos y constituye una garantía de que los gastos que realice el gobierno, deben de estar previamente autorizados, discutidos y publicados, para que aquellos puedan tener la certeza del destino de sus contribuciones.

³⁷ Cfr. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo Segundo Tomo*; 15ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1992; p.142.

³⁸ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO: *Op. cit.*, p.136.

Es una limitante al Estado, a efecto de que no realice gastos de modo discrecional, y respete así los ya autorizados por el Congreso; aunque aun cuando el artículo mencionado anteriormente (126 Constitucional), señala que el gobierno no podrá realizar gastos que no se encuentren autorizados en el presupuesto, también contempla la posibilidad de que con posterioridad se autoricen nuevos gastos, lo que hace una excepción en este principio, pero estos deben de cumplir, para su aprobación, las formalidades de una ley; considero que con esto se vuelve a garantizar la certeza que del destino de los ingresos realice el Estado.

C) PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.

“Esta regla significa que la autorización parlamentaria no se da en forma global. Sino que se concede específicamente para cada crédito. A favor de este principio se sostiene que si se dieran autorizaciones ‘en bloque’ sería prácticamente imposible controlar que los gastos fueran a los destinos previstos.”³⁹

Giuliani Fonrouge, señala que “como resultado de una prolongada lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, llegóse en Francia a la formulación del principio llamado de ‘*spécialité des crédits*’ (*specification* en inglés) y que es más propio denominar de especificación de gastos, generalizándose pronto e incorporándose alas prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe constituir en importes detallados para cada tipo de erogaciones”.⁴⁰

El principio de especialidad nos indica que las cantidades que se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deben estar detalladas respecto a qué actividad serán destinadas, y la cantidad de recursos otorgados para ello; y no solo aprobar un importe total para todos los gastos en general. Esto facilita el

³⁹ VILLEGAS, Héctor B.; *Op. cit.*, p. 130.

⁴⁰ GIULIANI FOUNROUGE, CARLOS.; *Op. cit.*; p. 194.

manejo de los recursos por parte del Ejecutivo, la evaluación de los logros obtenidos en cada rubro, y permite al legislativo controlar las erogaciones.

Ríos Elizondo, a su vez, sostiene que “el principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo por el contrario, ser por menor cantidad, si no requiere hacer la erogación, en cuyo caso, procede efectuar las transferencias de Partidas que se estimen convenientes, lo cual deberá ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva”.⁴¹

D) PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS

El tratadista español, Carrera Raya, señala que este principio “quiere dar a entender que la totalidad de los ingresos públicos deben de estar destinados a financiar de forma indistinta el conjunto de los gastos públicos. No deben existir ingresos determinados que financien gastos específicos, esto es, no debe existir correlación alguna entre los ingresos que percibe el Estado y que se consignan como tales en el Presupuesto y los gastos que se pretenden efectuar en virtud de los primeros.”⁴²

“El objeto de este principio es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una ‘afectación especial’, sino que ingresen en rentas generales, de modo tal que todos los ingresos entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.”⁴³

⁴¹ RÍOS ELIZONDO, ROBERTO; citado por De la Garza, Sergio, ob.cit. p.137.

⁴² CARRERA RAYA, Francisco José; *Manual de Derecho Financiero. Volumen III, Derecho Presupuestario*; Editorial Tecnos, S.A; Madrid, 1995; p.49.

⁴³ VILLEGAS, Héctor B.; *op.cit.*, p.13 f.

Este principio señala que no se podrá destinar determinados ingresos a ciertas actividades específicas del Estado, sino que todos los recursos que logre captar, pasan a formar parte del total de percepciones de este, sobre las cuales se basará para destinar los pagos necesarios a los diferentes programas que necesite cubrir.

En nuestro país, este principio queda señalado en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 1º, el cual cita que solo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico. De esto se desprende que también a esta regla encontramos excepción en nuestra legislación, ya que podrá romperse dicho principio cuando exista una ley de por medio que así lo reglamente.

E) PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

Este principio se refiere al equilibrio que debe existir entre los ingresos del Estado y los egresos que tiene programados; puede darse situaciones en las cuales los ingresos sean mayores que los gastos realizados, lo cual es llamado superávit, y por el contrario, al exceder las erogaciones a los recursos, estamos ante un déficit. "El déficit es *de caja* cuando se produce en el transcurso de un mismo ejercicio financiero como consecuencia de momentáneas faltas de fondos en la Tesorería; es *material* cuando el presupuesto es sancionado de antemano con déficit, y financiero el que surge *a posteriori*, una vez cerrado el ejercicio fiscal."⁴⁴

Para que este principio se pueda dar, es necesario realizar un estudio que permita obtener cifras lo más apegadas a la realidad posible, y así estar en condiciones de realizar una adecuada planeación de las erogaciones a efectuar en los diversos proyectos que tiene fijados el Estado, y no caer en situaciones que arrojen un déficit presupuestario.

⁴⁴ VILLEGAS, HÉCTOR B.: *op.cit.*, p. 132.

Sergio de la Garza, señala una corriente de economistas y financistas modernos, y nombra a Duverger, Lamer, Keynes y Beveridge, de los cuales comenta que "sostienen que el empréstito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como 'multiplicador de inversiones', que incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima sin embargo, como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario".⁴⁵

Según la *teoría moderna* mencionada por De la Garza, es preferible optar por un escenario con déficit mediante la solicitud de empréstitos, pero que permita mantener el crecimiento y la estabilidad económica de un país, a verse envuelto en una situación de desequilibrio financiero; por lo que, este principio, puede tener esta excepción en busca del sostenimiento del desarrollo de la economía del país.

F) PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

Este principio indica el tiempo en el cual se aplicará el presupuesto realizado por el Estado, y que tendrá uso durante un año. En nuestra legislación, este principio se encuentra contemplado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala como facultad de la Cámara de Diputados le examinar, discutir y aprobar *anualmente* el presupuesto de Egresos de la Federación.

Con este principio, el poder legislativo debe de renovar cada año la autorización al ejecutivo respecto de los gastos que este podrá efectuar en ese tiempo; de este modo, se busca tener un control sobre las erogaciones que realice y acotar la actuación del Presidente en este campo.

⁴⁵ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, *op. cit.*, p. 136.

Por otro lado, también existe la posibilidad de que el gobierno adquiera compromisos cuya aplicación exceda al año fiscal, en cuyo caso la liquidación de estos se haría mediante erogaciones contempladas en subsecuentes presupuestos de egresos, situación que deberá ser informada a los Diputados y autorizada por estos.

Al referirse a este principio, el jurista argentino Héctor Villegas, señala que para “los gastos obligatorios el compromiso resulta de la ley o del contrato, y es anterior al momento de ejecución del presupuesto; los efectos de la caducidad no se hacen sentir sobre el gasto en sí —que continúa vigente—, sino sobre el pago, pues cesa la facultad de la Administración para ordenarlo.”

“Respecto de los recursos, el principio de anualidad no tiene un sentido bien concreto y directo, pues el cálculo de los probables ingresos a percibir en el año que se incluye como mera previsión presupuestaria destinada a procurar el equilibrio financiero.”

“En suma: generalmente, la regla de la anualidad sólo tiene importancia para la renovación periódica de los gastos y no para los recursos, los cuales dependen de las leyes tributarias, de vigencia fijada por las propias leyes mientras no sean derogadas.”⁴⁵

Giulani Founrouge, señala: “Existen dos sistemas para referir las operaciones presupuestarias al año financiero: el presupuesto de caja o cash basis según la terminología inglesa y que los franceses denominan sistema de gestión; y el presupuesto de competencia o accrual basis, también conocido por sistema de ejercicio.”

“En el presupuesto de caja se consideran únicamente los ingresos y las erogaciones materializadas, efectivamente realizadas, durante el período

⁴⁵ VILLEGAS, HÉCTOR B.; *op.cit.*, p. 138.

respectivo; lo que se computa es el movimiento de fondos con prescindencia del origen o nacimiento de las operaciones. En el presupuesto de competencia, en cambio, predomina el aspecto jurídico, pues se computan los ingresos y las erogaciones comprometidas durante el año, sin atender al momento en el cual se hacen efectivas: es un sistema que se prolonga hacia el futuro.”

“En el sistema de caja las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero, y por tanto, no puede haber residuo; lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año, pasa al año siguiente; en consecuencia, el ejercicio financiero coincide con el año financiero. En el sistema de competencia las cuentas no se cierran al finalizar el año, pues deben de quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas: el ‘residuo’ resultante al final del año debe imputarse al mismo ejercicio y para ello se utiliza un período adicional más o menos extenso en que se contabilizan, el ejercicio financiero, pues, es más extenso que el año financiero.”⁴⁷

G) PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Este principio, se refiere a la publicación que se debe hacer del Presupuesto de Egresos, para efectos de que sea conocido por todos los habitantes de la nación las cifras que contempla, las actividades a que serán destinadas, y objetivos contemplados por el gobierno. Se busca así que los ciudadanos, al conocer el contenido del documento presupuestario, tengan una certeza del manejo de los recursos, y puedan manifestarse al respecto.

La publicación se realiza a través del Diario Oficial de la Federación, aunque debería hacerse una difusión mayor a través de otros medios de comunicación. El conocimiento del gasto público por parte de la población, tendría como consecuencia una sociedad con una cultura política más elevada, lo que obligaría al gobierno a realizar un adecuado manejo de los recursos del Estado.

⁴⁷ GIULIANI FOUNROUGE, CARLOS.: op. cit., p.85.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO.

En la doctrina es un tema complejo el llegar a un acuerdo general respecto a la naturaleza del presupuesto de egresos, en cuanto el carácter del acto legislativo tanto en su aspecto formal como material. De la Garza, refiriéndose a los administrativistas franceses, Duguit y Jéze, menciona que estos últimos consideran al presupuesto "como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización."⁴⁸

En nuestro país, el maestro Gabino Fraga, propone conocer los efectos jurídicos que trae aparejado el presupuesto, para poder llegar a una conclusión respecto a su naturaleza, siendo estos los siguientes:

"a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

"b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

"c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

"d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene."

"Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que esta regulada por una ley anterior.

⁴⁸ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO: op. cit., p.129

“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.”

“A pesar de lo anterior no es extraño que el presupuesto además de las partidas de gastos que autoriza, se contengan disposiciones de carácter general para su aplicación, en cuyo caso, tales disposiciones sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales aunque por razón de su contenido sigan siendo competencia de la Cámara de Diputados.”⁴⁹

Una posición diferente es la presentada por Jacinto Faya Viesca, quien considera que el presupuesto “no contempla ninguna norma jurídica, ni tampoco constituye una actividad gestora para poder connotarlo como acto administrativo. Es el presupuesto, exclusiva y fundamentalmente, una decisión política emanada de la manifestación de soberanía del Estado. El presupuesto en México es esencialmente una decisión política, pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo. Como decisión política de máximo rango, necesariamente tiene que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y Constitucional, pues su acabado cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera.”⁵⁰

Paoli Bolio, por su parte, señala que debe considerarse al presupuesto “como un acto con su propia naturaleza, que no es la de una ley ni la de un decreto ni la de un acuerdo. El presupuesto es una resolución programática, para establecer un instrumento político, del Estado, de planeación económica, social y

⁴⁹ FRAGA, GABINO. *Op. cit.*, p.334.

⁵⁰ FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas*; 5ª Edición; Editorial Porrúa; México, 2000, pp. 179-180.

cultural, que permite lograr el desarrollo del país mediante la aplicación de inversiones y programas con recursos públicos.”⁵¹

En México, el presupuesto de ingresos es un material separado del de egresos, a diferencia de lo que ocurre en otros países, donde ambos documentos se reúnen en uno solo. Pero al igual que la Ley de Ingresos, como ya se mencionó anteriormente, el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene la característica de ser un documento emanado del poder ejecutivo, quien es el que realiza las previsiones de gasto a cubrir en el año fiscal siguiente; sin embargo, es el poder legislativo quien se encargará de su análisis, discusión y *aprobación*.

Así pues, podemos concluir que el Presupuesto es un acto materialmente administrativo, al ser elaborado por el ejecutivo, aunque formalmente legislativo, por ser este órgano de poder del Estado quien está facultado para aprobarlo, dotándolo así de las características inherentes a una ley.

2.3 ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MEXICO.

El proceso de aprobación del Presupuesto ha estado normado en las diferentes Constituciones que han regido en el país. La relevancia de este documento en el aspecto social, económico y político obliga a que la tramitación del mismo se encuentre debidamente regulada, dando una certeza jurídica al manejo de los recursos obtenidos del pueblo.

Es por ello que encontramos los antecedentes del actual presupuesto de Egresos desde la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, la cual en su artículo 131, señalaba como facultades de las Cortes las de fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, tomar caudales a préstamos en casos de necesidad

⁵¹ PAOLI BOLIO, Francisco José: “La Constitución y el Presupuesto”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Riva (Coordinadores) *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, 1ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001; p.93.

sobre el crédito de la nación y examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales públicos. Estas mismas disposiciones fueron retomadas años después con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana elaborado en Apatzingán en 1814.

En la Constitución Mexicana de 1824, en un régimen ya presidencialista, se señaló que el ejecutivo debería rendir cuentas regularmente al Legislativo en los asuntos de finanzas públicas. Se le dan facultades para operar los recursos de la nación a la Secretaría de Hacienda, la cual debería presentar anualmente un presupuesto incluyendo los ingresos y egresos previstos para cada unidad administrativa. También se creó la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la Cámara de Diputados para que se encargue de llevar un control externo de los recursos.

Se mantuvo la tesitura de atribuir al Legislativo la facultad de fijar gastos, establecer contribuciones, determinar inversiones, arreglar la recaudación, establecer métodos de cuenta razonables, arreglar la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo y tonar cuenta de ello al poder Ejecutivo, así como acordar un palazo de entrega y aprobación de proyectos de Presupuesto, como ocurrió con las Leyes Constitucionales de la república Mexicana de 1836, que en su artículo 14 hacían referencia a que durante el segundo período de sesiones se examinaría y aprobaría el Presupuesto del año siguiente y la cuanta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo.⁵²

En 1874, se produce una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, con la cual en su artículo 72, fracción IV, se señaló la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el Presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquí.

⁵² *Cfr.* APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. PROCEDIMIENTO Y PROPUESTAS DE CAMBIO; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República; Octubre 2002; p.7.

Además se establecieron dos puntos interesantes; el primero es que en el entonces artículo 68 constitucional, se señaló que sería una actividad prioritaria del segundo periodo de sesiones del Congreso de la Unión el examen y votación de los Presupuestos de los años fiscales siguientes; así mismo, en el numeral 69 de la misma, al mencionar que "El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de Presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior"⁵³, con lo cual se le da al Ejecutivo la facultad de realizar las iniciativas concernientes al Presupuestos de Gastos.

En la Constitución Política de 1917, se vuelve a otorgar la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, a la vez de que se crea el Departamento de la Contraloría, dentro del Gobierno Federal, quien se encargaría del control interno de los gastos, existiendo por otro lado la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo esta el Órgano Superior de Control Externo dependiente del legislativo.

En 1932, el Departamento de Control Interno pasa a formar parte de la Secretaría de Hacienda, y tres años después se crea la Ley Orgánica del Presupuesto, intentando regular y reglamentar la forma, composición y seguimiento de todos aquellas temas con aquél relacionado. A partir de esta década y hasta 1976, se utilizó el "Sistema de Presupuesto tradicional o presupuesto por objeto de gasto"⁵⁴, con lo que las disposiciones jurídicas referentes al presupuesto se concentraban en especificar el balance de los ingresos y de los egresos asignados, sin existir un seguimiento de los proyectos en los cuales se invertían los recursos, por lo que el control sobre estos por parte del Estado se limitaba a verificar que no se gastará más de lo que se había asignado por ley.

⁵³ CAMARA DE DIPUTADOS "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones." Artículo 74, antecedentes constitucionales e históricos. Vol. 8; 6ª Edición; México 1997; p.691.

⁵⁴ "Esta técnica tiene la finalidad de detallar todas las adquisiciones del gobierno, y los recursos que se asignaban a las unidades administrativas para realizar sus funciones; se concentraba en la contabilidad de los recursos que eran entregados a las dependencias y cuanto habían ejercido. No había control sobre las funciones y los impactos del gasto público" GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando. *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica. A.C. (CIDE); p.14

Para 1959, se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual junto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Patrimonio Nacional, se encargaron de planear, coordinar y vigilar la inversión pública.

Como se mencionó, el Sistema de Presupuesto Tradicional no realizaba un seguimiento de los recursos asignados a las dependencias en el campo del impacto y beneficios sociales que la aplicación del gasto público trajera como consecuencia, ya que no existían adecuados procesos de planeación o metas específicas, por lo que se comenzaron a dar cambios en el método de presupuestación y en el control del gobierno federal.

Ante estas carencias y la necesidad de adaptarse a las nuevas demandas sociales, e inmersos a la vez en un ambiente de cambios en materia presupuestaria dados a nivel mundial, surge en 1977, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como reformas a la Constitución en materia presupuestaria (en el campo de la administración, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se establece el Sistema de Presupuesto por Programas⁵⁵).

Se modifica el artículo 74, en su fracción IV, el cual contenía modificaciones tales como: permitir a la Cámara de Diputados, además de aprobar el Presupuesto, examinarlo y discutirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior; se establece el 30 de noviembre como la fecha límite para que el ejecutivo presente su iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos; la revisión de la cuenta pública por parte de los Diputados, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; de no existir anomalías en los gastos realizados, se

⁵⁵ “En este sistema a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.” GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando; *op.cit.*; p.15.

determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley y la determinación de que la cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Nuevas reformas a este artículo se dan en 1982, en el párrafo segundo de la fracción IV, modificando la fecha de entrega de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, quedando como fechas límites el 15 de Noviembre o hasta el 15 de Diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional (es decir, el 1º de Diciembre). En 1993, se presenta otra modificación al citado artículo, en el cual se señala como facultad de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar anualmente solo el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya no encargándose así, del Presupuesto del Distrito Federal.

Una nueva reforma se dio recientemente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004, en la cual se adelanta la fecha de presentación del presupuesto al 8 de septiembre, como fecha límite, quedando igual la fecha del 15 de diciembre en el supuesto citado anteriormente. Por otro lado, indica que deberá aprobarse, a más tardar, el 15 de Noviembre, en la primera hipótesis, y no se hace mención de alguna fecha en específico para el segundo caso.

2.4 PROCESO PRESUPUESTARIO.

El presupuesto público puede describirse "como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado período (año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. el presupuesto público generalmente presenta un resumen de los gastos programados y del nivel previsto de ingresos para un determinado ejercicio fiscal. éste comprende la totalidad de las actividades gubernamentales en sus diferentes clasificaciones: administrativa, económica, funcional y los montos asignados para financiarlas. Finalmente, establece también un medio para informar el grado en que se han realizado dichas actividades y para controlar las erogaciones. El proceso

presupuestario se puede definir como un sistema o conjunto de reglas y procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria.”⁵⁶

El ciclo presupuestario es el “conjunto de fases por las que atraviesa el presupuesto desde que es elaborado por el Gobierno, pasando por su aprobación por el Parlamento, su ejecución nuevamente por el Gobierno, hasta su período final de control de lo ejecutado por aquél, que corresponderá, según sus diferentes clases, al Parlamento, a un órgano especializado dentro de la propia Administración...”⁵⁷

El proceso presupuestario comprende cuatro etapas, estas son: a) La preparación o formulación del Presupuesto; b) El análisis, discusión y aprobación de dicho documento; c) La ejecución o ejercicio del mismo; y d) La auditoría o control de los gastos efectuados.

Este proceso es regulado por diversas leyes, que norman los procedimientos a seguir en cada una de sus fases así como la actuación de los diferentes órganos de gobierno en estas. No pueden haber actos en este proceso que se encuentren fuera de las disposiciones jurídicas, ya que la legalidad es un principio del presupuesto, como lo es el de un Estado de Derecho.

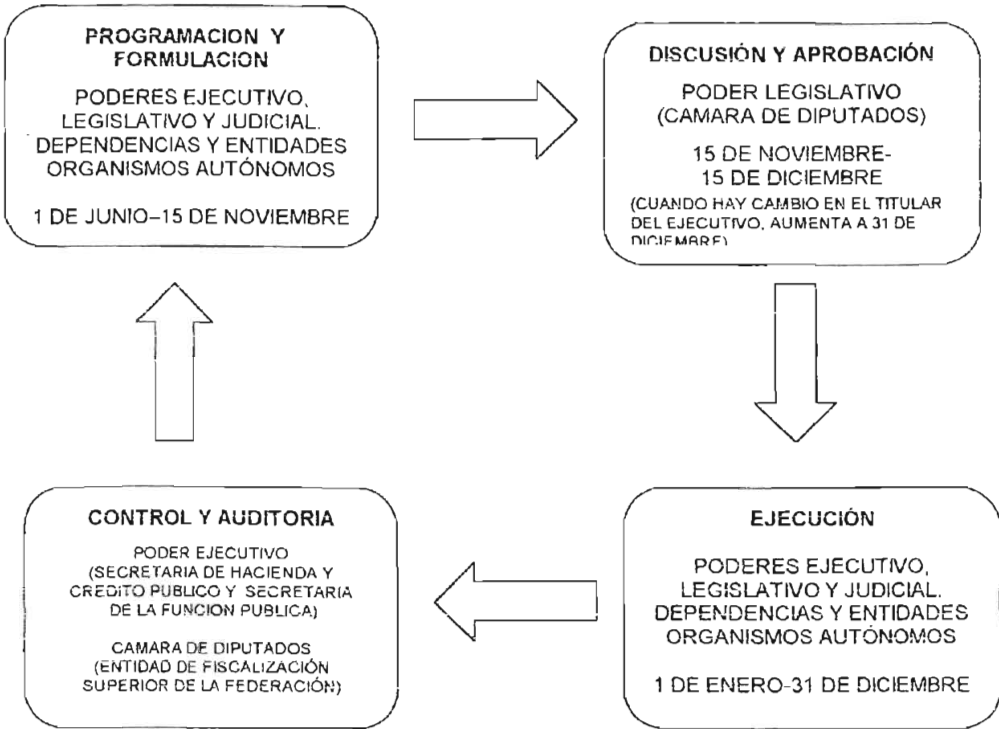
Entre las principales leyes que lo reglamentan encontramos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Planeación; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; mismas que se mencionarán mas adelante en cada una de las fases del proceso presupuestario.

⁵⁶ GUERRERO AMAPARAN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana. *Manual del Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), p. 6.

⁵⁷ CARRERA RAYA, Francisco José; *op.cit* : p. 77.

ETAPAS DEL
PROCESO PRESUPUESTARIO
EN MÉXICO⁵⁸

Estas etapas no son lineales, por lo que se van empalmando unas con otra, y puede suceder que en el mismo tiempo se estén ejecutando dos o mas de estas etapas.



⁵⁸ Cfr GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando: *op.cit.*: p.17.

2.4.1 FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO⁵⁹

MARCO JURÍDICO:

FORMULACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 74, fracción IV.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículos 12 y 31.
- Ley de Planeación: artículos 7 y 27.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: Artículos: 17, 18, 19, 20, 22, 24.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales: Artículos: 47, 50 y 51.
- Ley General de Deuda Pública. Artículos 9 al 16.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: artículos 17 al 27.

Durante esta etapa, el poder Ejecutivo elabora un proyecto donde contempla todas las erogaciones a realizar durante siguiente ejercicio fiscal de acuerdo a los objetivos que se tienen planteados.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución, señala que este Presupuesto deberá ser entregado a la Cámara de Diputados, a más tardar, el día 15 de Noviembre o hasta el 15 de Diciembre en el año en que el Ejecutivo inicie su encargo.

Durante los meses de Febrero a Agosto, las diferentes dependencias del Gobierno Federal elaboran un proyecto, el cual comprende los programas y actividades que prevén realizar en el ejercicio fiscal. Estas estimaciones se encuentran basadas en los objetivos y prioridades señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual está previsto en el artículo 26 constitucional, y cuyo objetivo es lograr la solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, y al cual, se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

⁵⁹ *cfr. Ibid; p. 19.*

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público; así mismo, en sus numerales 17 y 18, señalan que cada entidad, así como los órganos competentes de las Cámaras de Diputados, Senadores, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán remitir su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda (aunque la ley aún no ha sido reformada y sigue mencionando a la Secretaría de Programación y Presupuesto), quien integrará toda esa información y la condensará en el proyecto de presupuestos. Por otro lado, se faculta a esta dependencia para formular los proyectos de presupuesto de aquellas entidades que no lo hubiesen presentado en el plazo que para tal efecto se les hubiera indicado.

El reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 18 señala que la Secretaría de Hacienda deberá dictar a más tardar el quince de marzo de cada año, los lineamientos y normas que deberán observar las dependencias y entidades en la elaboración de los programas institucionales.

Entre los meses de junio y agosto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “pública las referencias nominales de gasto, las cuales presentan a las dependencias y entidades las metas fiscales para el año siguiente de acuerdo con las condiciones macroeconómicas previstas o esperadas. Estas referencias se publican en un documento llamado Criterios Generales de Política Económica.”

“Este documento presenta la estrategia de política económica que se pretende seguir en cuestiones como la estabilidad económica, equilibrio presupuestario, abatimiento de la inflación, fortalecimiento del ahorro interno, infraestructura y promoción del empleo, entre otros. Así mismo, presenta los lineamientos de política económica que se seguirán en el año para el cual se está

presupuestando e incluye, entre otras, la política de ingresos, política tributaria, política de precios y tarifas públicas, política de gastos, política de deuda pública, política monetaria y política cambiaria.”⁶⁰

Una vez que se ha reunido toda la información proporcionada por las dependencias, entidades, organismo autónomos y los diferentes poderes de la federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se integrará con los documentos señalados por la ley del Presupuesto y que se refieran a:

- Descripción clara de los programas, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada;
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial los que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- Estimación de ingresos y proposición de gastos para ejercicio fiscal que se proponen;
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal,
- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al finalizar el que esta en curso e inmediato siguiente;
- Situación de Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al finalizar el que esta en curso e inmediato siguiente,
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro;
- Toda información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

⁶⁰ GUERRERO AMAPARAN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana; *Op cit...* p.21

Por otro lado, aunque las estimaciones de gastos que deben proporcionar las diferentes dependencias a la Secretaría de Hacienda tendrán que ser por un período anual, la Ley del Presupuesto señala casos excepcionales y justificados, en los cuales esta secretaría podrá autorizar la celebración de contratos de obras públicas, de adquisiciones u de otra índole, que rebasen las asignaciones que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero los compromisos excedentes quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos en los ejercicios fiscales posteriores.

Para la celebración de estos contratos, las dependencias recurrirán y se sujetarán a lo que al respecto indique la legislación correspondiente, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, las metas contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o la Ley de Deuda Pública, entre otras. Por ejemplo, esta última, señala que para el financiamiento de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, deben referirse actividades prioritarias, y la fuente de pago de la obligación contraída será el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la encargada del análisis de este tipo de proyectos en los cuales las estimaciones de pago rebasen el ejercicio fiscal, y hecho ese análisis es el órgano facultado para otorgar la autorización de celebrar dichos contratos.

Le Ley de Presupuesto señala, que el ejecutivo federal a través de la Secretaria de Hacienda, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el Presupuesto de Egresos, a los programas que considere convenientes y autorizará el traspaso de partidas cuando sea procedente. De estos actos, deberá informar a los Diputados del Congreso del a Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Sin embargo, las diferentes dependencias deben sujetarse a los montos señalados a erogar en los tiempos previstos, y en los términos previamente autorizados, buscando así, eliminar la discrecionalidad que en el uso de los recursos asignados puedan hacer los funcionarios públicos.

“Como un intento de que las dependencias y entidades realicen el gasto que les corresponda de forma ordenada y planeada, la Secretaría de Hacienda publica el calendario de gasto público pormenorizando los montos que podrán ejercerlas dependencias y entidades a lo largo de este proceso presupuestario, existen diversas leyes, reglamentos y documentos guía que definen y establecen los lineamientos a que deberán sujetarse.”⁶¹

Por lo tanto, esta fase del proceso presupuestario es bastante compleja, en tanto que son varias las leyes que lo rigen, varios los actores que se ven inmersos en su elaboración así como las negociaciones que entre ellos se dan, además de un arduo trabajo en materia económica respecto a las estimaciones de crecimiento, productividad y estabilidad que se tengan para los siguientes ejercicios fiscales.

⁶¹ *Ibid*; p.24.

**ACTORES QUE INTERVIENEN EN
LA FORMULACION DEL PROYECTO DE
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**⁶²

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL



**SOMETEN SU ANTEPROYECTO A
LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO:**

➤ **ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA:**

- SECRETARÍAS DE ESTADO
- PROCURADURÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA
- PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA
- CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL.

➤ **ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA PARAESTATAL**

- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN
ESTATAL MAYORITARIA
- ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS
- FIDEICOMISOS PÚBLICOS

**SOMETEN SU PRESUPUESTO AL
EJECUTIVO PARA QUE ESTE
PREVEA SU INCORPORACIÓN AL
PROYECTO DE PRESUPUESTO:**

➤ **PODERES DE LA UNIÓN:**

- PODER LEGISLATIVO
- PODER JUDICIAL

➤ **ORGANISMOS
INDEPENDIENTES:**

- INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL
- COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

⁶² *ibid.*: p. 16

2.4.2 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN⁶³

<p style="text-align: center;">MARCO JURÍDICO:</p> <p style="text-align: center;"><u>DISCUSIÓN-APROBACIÓN</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo: 74, fracción IV.

Después de que se encuentra integrado el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (así como la Iniciativa de Ley de Ingresos), el Ejecutivo lo remite a la Cámara de Diputados, en el tiempo y términos del artículo 74, fracción IV, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Los documentos presentados son los siguientes:

- ❖ El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- ❖ La Iniciativa de Ley de Ingresos;
- ❖ La Miscelánea Fiscal, que contiene:
 - El Código Fiscal de la Federación,
 - La Ley del Impuesto Sobre la Renta,
 - Ley del Impuesto al Valor Agregado,
 - La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y
 - Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶³ *cfr.* GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando, *op. cit.*: p.19

La discusión y aprobación del presupuesto por parte del Legislativo, constituye un elemento del equilibrio de poderes que debe existir, limitando así al Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos, y supervisando las acciones que realice con estos.

La aprobación de la iniciativa de la Ley de Ingresos corresponde a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo conocer primero la Cámara de Diputados, según lo dispone el artículo 72 constitucional, en su inciso H, al tratarse de leyes referentes a contribuciones o impuestos, erigiéndose en cámara de origen, y una vez que lo aprobaren, pasara al Senado que será la cámara revisora.

Por el contrario, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, únicamente será discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. Esta es una situación para el análisis jurídico, toda vez que no debería excluirse al Senado de la discusión del presupuesto, y el que la legislación otorgue esta facultad exclusivamente a los diputados obedece a resabios, que en esta materia, existen en nuestra historia legislativa.

En la Constitución de 1824, la forma de gobierno establecida fue la presidencial, con una legislatura Bicameral. Se establece la Cámara de Diputados y la de Senadores, siendo los integrantes de la primera elegidos por votación directa de los ciudadanos, y la segunda a través de las legislaturas de los Estados.

En busca de un equilibrio de poderes, se estableció que el ejecutivo debería reportar sobre las cuentas públicas al Congreso de modo regular. También se facultó a la Secretaría de Hacienda para administrar los fondos públicos.

En Diciembre de 1835, se reforma la Constitución y se aprueban las denominadas "Siete Leyes Constitucionales", las cuales en su Ley III, artículo 44, III, señalaba la intervención de ambas cámaras para la aprobación del presupuesto. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 65, fracción II, de la

Constitución de 1843. Para 1847, se reinstala la Carta Magna de 1824, siguiendo un sistema legislativo bicameral.

Se presentan cambios en la configuración del poder Legislativo con la Constitución de 1857, la cual suprime al Senado y todas las facultades de este poder recaen en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión. En 1874, se reestablece el senado, pero no se le permite participar en la aprobación del Presupuesto. Fungía en ese entonces como Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, quien “logro superar las resistencias a la restitución del Senado, la Cámara existente dio su apoyo a cambio de retener el poder de aprobar los gastos del gobierno como prerrogativa especial. Con esto la Cámara de diputados tendría la representación popular, mientras que el senado representaría nuevamente a las entidades federativas.”⁶⁴

Los juristas Valades, Lujambio y Gutierrez, al respecto, manifiestan que “Con el reestablecimiento del Senado se pretendía disminuir el poder de los diputados, pero no cedieron en lo que consideraban, certeramente, como un facultad de enorme importancia. Por eso no se restituyó la facultad presupuestaria de los senadores: celosa de su prerrogativa principal, la Cámara de Diputados conservó el poder de determinar, sin la intervención de su nueva colegisladora, el presupuesto anual de egresos.”

“Debe tenerse en cuenta que en el siglo XIX los diputados eran de elección popular (1824: art. 8º; 1836, Ley III, art. 2º, 1843, art. 26), en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas (1824, art.25), por las juntas departamentales a propuesta de las autoridades centrales (1836: Ley III, art. 8º), y por las asambleas departamentales, el gobierno, la Suprema Corte y los diputados (1843, art.33).”⁶⁵

⁶⁴ MARVÁN, Ignacio, citado por GUERRERO AMAPARAN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana. op.cit. p.28.

⁶⁵ GUTIERREZ, Gerónimo; LUJAMBIO, Alonso; VALADES, Diego; *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, p. 57; 1ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2001.

Con las reformas dadas en 1874, tanto diputados como senadores eran elegidos por voto directo, pero los primeros calificaban sus propias elecciones, mientras que las legislaturas locales lo hacían con la de los senadores. Hasta 1917, cada legislatura calificaba sus propias elecciones. En 1993, al darse una serie de reformas en materia electoral, es el Instituto Federal Electoral el órgano encargado de realizar y calificar las elecciones correspondientes, tal y como lo señala el artículo 60 de nuestra Constitución vigente; por lo que los representantes de ambas Cámaras se encuentran en una situación de igualdad respecto a los medios por los que fueron elegidos.

Los diputados surgen como representantes directos de la población, y los senadores de las entidades federativas de la república. Sin embargo, ante la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, es impreciso atribuirle a un Senador una entidad federativa en particular.

Así pues, atendiendo a la nueva configuración política del país, a la realidad económica y social que se está presentando, es necesario valorar la reinclusión del Senado en la aprobación del Presupuesto.

Una reforma como esta fortalecería la participación del legislativo en el proceso presupuestario, tanto para la deliberación y análisis de la asignación de recursos, así como el control de los gastos que con ellos se realicen; además, la duración de los senadores les puede permitir hacer proyecciones a más largo plazo que los diputados, así como el seguimiento de los resultados obtenidos con el gasto público. Por otro lado, se fortalece la soberanía del pueblo representada por los Poderes de la Unión, tal y como lo señala el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Retomando el tema de la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos, este se turna a la Comisión de presupuesto y Cuenta Pública, quien se encarga de formular un dictamen con las modificaciones y observaciones que considere pertinentes, y lo presenta al Pleno de la Cámara de Diputados, quien previo análisis y discusión, lo aprueba y entonces recibe el nombre de Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, procediendo después a enviarlo al poder ejecutivo para que lo publique en el Diario Oficial de la Federación (cumpliendo el principio de publicidad) y entre en vigencia el primero de Enero del año fiscal correspondiente.

Este proceso de discusión, ha experimentado sensibles cambios a lo que de modo usual ocurría anteriormente, cuando la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados era de un solo partido, el mismo del Ejecutivo.

La composición del Congreso estaba integrada casi en su totalidad por legisladores del mismo partido del Presidente de la República, volviéndose así la aprobación de leyes un mero acto de trámite, sujeto a la voluntad de este; sin embargo la pluralidad de partidos políticos y su representación en ambas Cámaras ha originado cambios, cuando a partir de 1997 el partido del titular del ejecutivo pierde la mayoría en la cámara baja, y se da en el seno de esta una serie de debates, negociaciones y acuerdos que permitan sacar adelante la aprobación del Presupuesto.

Amparo Casar expresa: "Mediante distintos procedimientos, la elite gobernante y su partido encontraron e impusieron los mecanismos que garantizaban no sólo un gobierno unificado, sino también mayorías aplastantes que dejaban sin efecto político alguno a las raquíticas minorías de oposición en el Congreso."⁶⁶

⁶⁶ CASAR, María Amparo. *Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México, en Gobernar sin mayoría, México 1867-1997, María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores),* Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica. A.C. (CIDE); p.349

Actualmente, la posibilidad de que no se llegue a acuerdos en la aprobación del presupuesto, se encuentra latente, y la consecuente falta de presupuesto que acarrearía una crisis económica, política y social. Ante este escenario, la Constitución no hace ninguna mención (a diferencia de otros países, tema que será desarrollado en los capítulos siguientes), salvo lo dispuesto en el artículo 75 de la misma.

Con esta pluralidad en la conformación del Congreso, el poder legislativo ha salido fortalecido, aunque ha demostrado que aún le falta mucho en los menesteres parlamentarios, al no poder llegar los legisladores a acuerdos que permitan el desarrollo del país, ya que se encuentran preocupados tanto por sus intereses personales, como por los de su partido. Estos cambios han hecho que el proceso de aprobación del presupuesto se vuelva más complejo, por los acuerdos que deben darse entre los diferentes partidos políticos y los grupos de poder del país.

Otro punto de reflexión, es el planteado por Jacinto Faya Viesca⁶⁷, quien manifiesta que la Constitución si bien otorga a la Cámara de Diputados las facultades de examinar, discutir y aprobar el proyecto de presupuesto, esto no implica que el legislativo pueda realizar modificaciones a dicho proyecto, y que tampoco puede negarse a aprobarlo, porque simplemente de los términos en que está redactada la Carta Magna, no se desprende que pueda realizarlo. Por lo que es necesario reformas en el sentido de ampliar las facultades de los diputados en este aspecto.

La falta de veto por el presidente, es otra laguna legal que existe, ya que no se especifica que ocurriría si el Presidente se negará a promulgar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (así como la Ley de Ingresos). Hay quienes se manifiestan a favor del veto presidencial en materia presupuestaria, "pues de lo contrario se produciría el resultado aberrante de que el presidente

⁶⁷ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. *Op.cit.*, p.209.

tuviera una facultad exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, el presidente, en una especie de secretario técnico del legislativo."⁶⁸ Continúan señalando que el veto parcial tampoco es conveniente, porque puede tomar lo que se ajuste a sus preferencias y vetar lo que no le parezca. Por lo que consideran es mejor la opción del veto total del presupuesto.

El planteamiento de los temas mencionados, nos da una idea de las carencias existentes en nuestra legislación en relación a la certeza jurídica que debería existir ante las diferentes variantes que se pudiesen presentar en esta fase del proceso presupuestario. Esto, aunado a la complejidad política de la aprobación del presupuesto, hacen necesarias las reformas en materia del presupuesto público.

2.4.3 EJERCICIO DEL PRESUPUESTO⁶⁹

<p>MARCO JURÍDICO:</p> <p><u>EJECUCIÓN</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo: 74, fracción IV.• Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: Artículos: 25 al 38.• Ley Federal de Entidades Paraestatales: Artículos: 52 y 55.• Ley General de Deuda Pública. Artículos: 4, fracción V.• Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁶⁸ GUTIERREZ, Gerónimo; LUJAMBIO, et al.; op. cit.; p. 64.

⁶⁹ *Cfr.* GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando, op. cit.; p 19

Una vez superada la fase probación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el gobierno esta facultado a realizar tanto los cobros como los gastos previstos y autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente.

El ejercicio del gasto público es ejercido, conforme a las metas programadas y a los principios autorizados, por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los organismos independientes (Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos). En nuestro país, el ejercicio fiscal comprende del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

La ejecución del presupuesto debe realizarse conforme a los calendarios financieros y metas que deberán elaborar las dependencias en el momento de formular su anteproyecto de presupuesto, el cual necesita ser enviado para su aprobación por la Secretaría de Hacienda, antes del 15 de noviembre; o de lo contrario, esta quedará facultada para elaborarlo. El reglamento de la Ley de Presupuesto en su numeral 37, señala también que esta Secretaría debe comunicar, a más tardar el 15 de Diciembre de cada año, las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las entidades en la ejecución de sus presupuestos.

Las dependencias del gobierno deben realizar sus gastos conforme a los programas y metas que previamente se fijaron; recordemos que en nuestro país se aplica un sistema de presupuesto por programas, en el cual se realiza un seguimiento de los resultados obtenidos, con los recursos asignados, en los diferentes proyectos, es decir, su efectividad e impacto social.

El reglamento de la Ley de Presupuesto, además, señala que el gasto público federal comprenderá el manejo y la aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los presupuestos aprobados; estos se desarrollarán conforme a las acciones señaladas en el artículo 40 de dicho reglamento, y que son:

- I.- Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a presupuestos aprobados;
- II.- Ministraciones de fondos, y
- III.- Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos.

Las entidades deben observar ciertas disposiciones para efectuar cargos a su presupuesto, y estos son:

- “1.- Que correspondan a compromisos efectivamente devengados,
- 2.- Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y
- 3.- Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, etc (artículos 39, 40 y 44)
- 4.- Finalmente, indica que las entidades deben cuidar, bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos correspondan a compromisos efectivamente devengados, se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos legales respectivos.”⁷⁰

Respecto a las entidades paraestatales, estas se regulan conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual en su artículo 52 indica que el manejo y erogación de sus recursos, lo realizarán a través de sus órganos; así mismo, se sujetará, según la legislación aplicable, a los controles y e informes que deba realizar al respecto.

⁷⁰ GUERRERO AMAPARA, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana op.cit. p.33.

Los programas financieros que formulen las mencionadas entidades, se sujetarán a las disposiciones y lineamientos que señale la Secretaría de Hacienda, según lo señala el artículo 53 de la misma ley.

Por otro lado, puede presentarse el caso de que al momento de aplicarse la recaudación de ingresos, estos se obtengan en mayor cantidad a los originalmente previstos. Esta situación se encuentra señalada en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la que faculta al Ejecutivo, para que por conducto de la Secretaría de Hacienda, asigne los recursos obtenidos en exceso a los programas que considere convenientes y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las Entidades interesadas.

Estas situaciones deberán ser reportadas por el Ejecutivo, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a los Diputados.

Existe dentro de la Administración Pública Federal, un Manual de Normas Presupuestarias que “contiene todas las disposiciones bajo las cuales deberán de proceder los servidores públicos en el ejercicio de los recursos y el consecuente desempeño de sus funciones. Este Manual comprende entre sus títulos principales: Las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal en torno a calendarios de gasto, pago y registro de obligaciones presupuestarias, acuerdos de ministración, sobre adecuaciones presupuestarias internas y externas, el ejercicio presupuestario de los excedentes de ingresos, entre otros, y presenta disposiciones tanto para la Administración Pública Centralizada, como para los órganos Administrativos Desconcentrados y la Administración Pública Paraestatal.”⁷¹

⁷¹ *Ibid.*: p.34

2.4.4 CONTROL Y AUDITORIA⁷².

<p style="text-align: center;">MARCO JURÍDICO:</p> <p style="text-align: center;"><u>CONTROL Y AUDITORIA</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos: 73, fracción XXIV y 74, fracción IV.• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículos 23, 31 y 37.• Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: Artículos: 37, 39, 40 al 46.• Ley Federal de Entidades Paraestatales: Artículos: 59 al 65.• Ley General de Deuda Pública. Artículos: 23 al 26.• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Artículos: 84 y 85.• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: Artículos: 2, 3, 7 y 47.

En esta etapa del proceso presupuestario, se lleva a cabo una evaluación de la forma en que los gastos fueron realizados, de los resultados obtenidos y si están apegados a los programas y objetivos planteados.

Existen dos formas de control: *interna* y *externa*. La primera de estas es realizada por un una institución dependiente del mismo gobierno que se esta auto evaluando; mientras que la segunda se realiza por un organismo externo al organismo que esta siendo auditado.

⁷² *cfr.* GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando; *op.cit.*; p 19

A) Control Interno.

Este tipo de control del gasto público en nuestro país, es realizado por la Secretaría de Hacienda y por la Secretaría de la Función Pública. Las atribuciones de la primera se encuentran señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las cuales encontramos estas relacionadas con la esta etapa del proceso presupuestario, como son:

- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito publico;
- Evaluar y autorizar los programas de inversión publica de las dependencias y entidades de la administración publica federal;
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto publico federal y de los presupuestos de egresos;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro.

Por su parte las facultades de la Secretaría de la Función Pública (la cual recibe este nombre a partir de la reforma del mes de abril de 2002, ya que antes era conocida como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), se encuentran contempladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las cuales encontramos:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. inspeccionar el ejercicio del gasto publico federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración publica federal;
- establecer las bases generales para la realización de auditorias en las dependencias y entidades de la administración publica federal,
- vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración publica federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- formular y conducir la política general de la administración publica federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión publica, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.

B) *Control Externo.*

Es ejercido por el poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, quien se encarga de revisar la Cuenta Pública, a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Esta facultad de revisar la Cuenta Pública le pertenecía originalmente en la Constitución de 1917 al Congreso de la Unión, sin embargo en 1977 se dan reformas en que dicha prerrogativa recae de forma exclusiva en la Cámara de Diputados. Esta realizaba la evaluación de los gastos por conducto de su órgano especializado para ello, y que era la Contaduría Mayor de Hacienda.

“La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda regulaba el control correctivo o posterior, limitándolo estrictamente a verificar si las entidades y dependencias descritas en la Ley de Presupuesto realizaron sus actividades con apego a la Ley de Ingresos, a los distintos programas gubernamentales y si cumplieron con los preceptos de las leyes que regulan la operación y el ejercicio del gasto de la administración pública. Sin embargo esta ley tampoco facultaba a la Contaduría Mayor para hacer una evaluación de tipo costo-beneficio, de la rentabilidad, la productividad o la eficiencia de las actividades y programas gubernamentales, todas estas muy importantes dentro de la evaluación de la acción gubernamental.”⁷³

Es en 1999 cuando se producen las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, con lo que se crea a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual, según lo señala el artículo 74 constitucional, fracción IV, párrafos cuarto y quinto, se encargará de la revisión de la Cuenta Pública, la cual tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; cabe mencionar que esta deberá ser presentada al Congreso de la Unión dentro de los primeros diez días del mes de junio.

El artículo 79 de la Constitución Política, se refiere específicamente a la Fiscalización Superior de la Federación. Menciona que esta entidad tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, su modo de funcionar, así como para la toma de sus resoluciones.

También en este numeral enumeran las facultades y obligaciones con las que cuenta, y entre las cuales encontramos:

⁷³ GUERRERO AMAPARAN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana. op.cit. p.39.

- Fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos previstos en los programas federales;
- Entregar el informe de la revisión del Cuenta Pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, incluyendo dictámenes de su investigación y la verificación del cumplimiento dado a los programas;
- Investigar los actos u omisiones que pudiesen generar responsabilidades en el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos;
- Decretar los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de las entidades públicas, fincar responsabilidades y sanciones, así como promover ante las autoridades correspondientes las acciones correspondientes ante el surgimiento de otros tipos responsabilidades;

Esta entidad contará con un titular que será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, y durará en encargo ocho años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. Podrá ser destituido por las causas graves que señale la legislación, con una aprobación de la misma cantidad de diputados requeridos para su nombramiento, y durante su gestión no podrá pertenecer a ningún partido político ni desempeñar ningún otro cargo, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

“LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION; SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO”

CAPITULO III

SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO

3.1	INTRODUCCIÓN	73
3.2	TIEMPOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	75
3.2.1	APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN DERECHO COMPARADO	76
3.3	MECANISMOS DE SOLUCION ANTE LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	98
3.3.1	CRÉDITOS PROVISIONALES	98
3.3.2	RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA	100
3.3.3	POSITIVA FICTA	102
3.4	LA RECONDUCCION PRESUPUESTARIA EN LAS CONSTITUCIONES EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN....	103

3.1 INTRODUCCIÓN

En la aprobación de los ingresos y gastos previstos para un determinado año fiscal, intervienen tanto el poder ejecutivo como el legislativo. Este último tiene tres funciones básicas, que son el ser representantes del pueblo (como intermediarios ante los órganos de gobierno o con la manifestación de los intereses de sus electores en el proceso de elaboración de las políticas públicas para el desarrollo del país), legislar (el proceso elaboración, discusión, aprobación y publicación de las leyes) y ser órgano de contrapeso entre poderes al supervisar los actos del ejecutivo.

La pluralidad de ideologías que existen en el seno del legislativo, si bien enriquecen el debate al exponerse las diferentes realidades sociales existentes en la nación, también provoca que la aprobación de las leyes se tome un tanto complicada ante la falta de consensos que permitan la toma de decisiones.

Analizando el caso concreto del proceso presupuestario que se da en México, encontramos que puede darse la posibilidad de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya sea por falta de tiempo necesario para realizar un adecuado estudio y discusión de dicho documento o por falta de acuerdos políticos entre los órganos de gobierno que intervienen en su aprobación, por ejemplo.

Este problema es más grave al no existir ninguna disposición jurídica que permita tener una solución ante dicha eventualidad, ya que ni en nuestra carta magna ni en ningún otro cuerpo legal se regula medida alguna ante la falta de un presupuesto de gastos a nivel federal, por lo que el riesgo de no contar con este documento se encuentra latente y las consecuencias que esto acarrearía serían lamentables para la vida del país.

Esta situación ha sido contemplada en las legislaciones de otros países, quienes han adoptado diversas soluciones a efecto de mantener la continuidad del gasto público, con lo que buscan proteger la estabilidad y el desarrollo económico y social.

En el presente capítulo se analiza el contenido de dichas instituciones de derecho, así como las normas jurídicas de algunos de los países en que son aplicadas. Inicialmente cabe señalar que es importante considerar el tiempo que para el estudio del presupuesto existe en nuestra legislación, siendo este menor en comparación con varios países, por lo que una reforma a las leyes que permita ampliar este término es necesaria para que pueda realizarse el debido estudio del mismo por parte del órgano legislativo.

Así mismo, existen en el derecho comparado diversas soluciones para cuando los momentos de discusión y aprobación se hayan agotado y sea necesaria la existencia de un programa de presupuesto que ejercer, entre las cuales encontramos la reconducción presupuestaria, la aprobación de créditos provisionales y la entrada en vigor automática de la propuesta de presupuesto elaborada por el poder ejecutivo.

Todas estas representan alternativas interesantes de estudio, a efecto de comprender los alcances y ventajas que cada una de ellas podría ofrecernos, tratando de encontrar así cual sería la alternativa óptima aplicable al caso concreto de nuestro país.

3.2 TIEMPOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El tiempo con el que el poder legislativo debe contar para conocer el presupuesto es, sin duda, trascendental para que la aprobación del mismo se de sobre bases sólidas y reales.

El artículo 74, fracción IV, en su segundo párrafo, indica que el ejecutivo tendrá hasta el 8 de Septiembre para presentar el proyecto de ingresos y egresos de la federación del siguiente ejercicio fiscal, o en su defecto hasta 15 de diciembre cuando inicie sus funciones el Presidente de la República. Cabe mencionar, que el séptimo párrafo del mismo numeral prevé la ampliación del término de presentación de estos documentos, cuando exista solicitud expresa del ejecutivo y sea autorizada por la Cámara de Diputados. A su vez, se indica que este órgano tendrá hasta el 15 de Noviembre para aprobar el Presupuesto de Egresos, aunque no hace mención expresa de fecha alguna en el supuesto de ser el primer año de funciones del ejecutivo.

Los tiempos mencionados acaban de ser recientemente aprobados (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2004). Los períodos con los que se contaban anteriormente resultaban escasos (aunque lo sigue siendo en el caso que se presente hasta el 15 de Diciembre).

Esta reforma permite un plazo mayor para el estudio del presupuesto por parte de los Diputados, es decir, alrededor de sesenta y ocho días, que resultan un tiempo bastante considerable (según la media comparativa con otras legislaciones, como se expondrá adelante). El señalar una fecha límite, permite la certeza y estabilidad en diversos sectores sociales y económicos, que no tendrán que esperar hasta el último día del ejercicio fiscal para conocer el documento presupuestal a ejercer.

La actual conformación de la cámara baja, nos muestra una variedad de partidos y de corrientes, donde convergen representantes de los diferentes sectores sociales de la nación, lo que conlleva a la exposición de diversos intereses difíciles de conciliar y que obstaculiza el logro de acuerdos en estos plazos que no permiten el estudio adecuado de las ideas surgidas de los diferentes grupos que integran al legislativo.

Aunque estos términos son los señalados de modo formal en nuestra constitución para la aprobación del presupuesto, en la realidad existen sin embargo diversas negociaciones que se dan entre los diversos grupos políticos antes de que sea presentado expresamente el proyecto de gastos, ya que hay un cabildeo por parte del gobierno ejecutivo para darle forma a su proyecto lo que provoca que al ser presentado formalmente para su aprobación, este ya cuente con varios acuerdos pactados con anterioridad.

3.2.1. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN DERECHO COMPARADO.⁷⁴

a) *Latinoamérica.*

- BOLIVIA.

La República de Bolivia que en su artículo 46 constitucional señala que el período de sesiones ordinarias iniciará el 6 de Agosto de cada año, durando estas noventa días, pudiendo ser prorrogables hasta por ciento veinte. El poder ejecutivo remitirá los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales dentro de las primeras treinta sesiones ordinarias, según lo indica el numeral 147 de la misma ley. A partir de su recepción el legislativo tiene un plazo de sesenta días para su correspondiente estudio y aprobación.

⁷⁴ CONSTITUCIONES POLÍTICAS de los países mencionados y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PROCEDIMIENTO Y PROPUESTAS DE CAMBIO; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

El mismo artículo indica que una vez vencido este plazo y no habiendo sido aprobados los proyectos, estos adquieren fuerza de ley.

- COLOMBIA.

En Colombia, el artículo 346 de su carta magna, señala que el gobierno deberá formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, el cual deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, mismo que deberá presentar al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura (estas son anuales con dos periodos de sesiones, el primero de estos inicia el 20 de Julio y concluye el 16 de diciembre, como lo indica el artículo 138).

Así mismo el numeral 349 señala que durante los tres primeros meses de la legislatura el Congreso discutirá, de acuerdo a las normas de su Ley Orgánica, y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações enviado por el ejecutivo.

Cuando los ingresos autorizados por el Congreso, no fuesen suficientes para cubrir los gastos proyectados por el gobierno, éste propondrá por separado, ante las comisiones legislativas que estudian el proyecto de presupuesto, nuevos impuestos o la modificación de las existentes a efecto de poder cubrir las erogaciones contempladas. Es de destacar que el presupuesto puede ser aprobado sin que existe una determinación respecto a los recursos adicionales, cuyo trámite puede ser continuado en el siguiente periodo legislativo.

En caso de que el Congreso no expidiera el presupuesto, el artículo 348 de la constitución de este país señala que regirá el presentado por el Gobierno; por otro lado, si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro del plazo para ello establecido, entonces regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, por lo que podría suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

- CHILE.

El artículo 64 de la Constitución de Chile señala que el Presidente de la República deberá presentar el proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional, al menos tres meses antes de que deba empezar a regir este, teniendo el legislativo un plazo de sesenta días a partir de su presentación para despacharlo, ya que de lo contrario regirá el proyecto enviado por el ejecutivo.

También señala, respecto a las modificaciones que se pudiesen hacer al proyecto de presupuesto, que el Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que se encuentren establecidos por una ley de carácter permanente.

- COSTA RICA.

En este país la elaboración del proyecto de presupuesto corresponde al ejecutivo, quien a través de su departamento especializado en la materia, puede suprimir o reducir cualquiera de las partidas que le presenten los ministerios de gobierno en sus respectivos anteproyectos de gastos, así como de las demás instituciones como la Asamblea Legislativa o los poderes judicial y electoral.

El artículo 178 establece como fecha límite para la presentación del proyecto de presupuesto ordinario al legislativo el primero de septiembre, debiendo éste resolver antes del día treinta de noviembre.

El poder ejecutivo preparará los proyectos de presupuestos extraordinarios para el año económico respectivo, con la finalidad de invertir los recursos que se obtuviesen por concepto de uso de crédito público o de cualquier otra fuente de recursos extraordinaria.

- ECUADOR.

En Ecuador, la constitución señala dos plazos diferentes, como en México. El presidente podrá presentar su proyecto de presupuesto al poder legislativo a más tardar el primero de septiembre o el treinta y uno de enero, cuando sea el año en que inicie su encargo el titular del ejecutivo. A su vez, el Banco Central presentará un informe al Congreso respecto del proyecto presentado por el ejecutivo.

El Congreso estudia el documento, por sectores de ingresos y gastos, y podrá aprobar o modificar dicho documento a más tardar el treinta de noviembre o el veintiocho de febrero, dependiendo de la situación mencionada; si embargo el congreso no puede aumentar el monto estimado de ingresos y egresos estimados en el proyecto. Con esto, la legislatura tiene un tiempo de estudio del documento de tres o un mes, respectivamente.

En caso de no existir consenso y no aprobarse el presupuesto hasta la fecha prevista, entrará en vigor el presentado por el presidente. Cuando se da la situación de una nueva administración y el presupuesto es presentado hasta el treinta y uno de enero y aprobado en su caso hasta el veintiocho del mes siguiente, sigue rigiendo el presupuesto del año anterior.

- HONDURAS.

En Honduras, el título VI, capítulo VI, de su Constitución, está destinado al presupuesto, en la cual el artículo 366 indica que el poder legislativo votará el presupuesto con vista al proyecto enviado por el ejecutivo.

El numeral 367 señala que el poder ejecutivo deberá presentar al Congreso Nacional el proyecto de presupuesto dentro los primeros quince días del mes de septiembre de cada año. El artículo siguiente dispone que en lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto, se estará a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Así mismo, indica que si al término del ejercicio fiscal, no se ha votado el Presupuesto que habrá de regir en el nuevo ejercicio, entonces continuará en vigencia el correspondiente al periodo anterior.

- GUATEMALA.

En Guatemala, el artículo 183 constitucional, inciso j, señala como función del Presidente de la República el enviar al Congreso su proyecto de Presupuesto, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, que contendrá en detalle los ingresos y egresos del Estado.

El mismo precepto indica que dicho documento deberá ser presentado con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que iniciará el ejercicio fiscal. en caso de que el Congreso no este reunido, celebrará sesiones extraordinarias para conocer del mismo.

Por su parte, el numeral 171, inciso b, de la misma ley, indica que el Congreso deberá aprobar o modificar el presupuesto a más tardar treinta días antes de su vigencia. Si al momento de iniciarse el año fiscal no ha sido aprobado el presupuesto, regirá el del año anterior, pudiendo el Congreso realizar las modificaciones o ajustes que considere pertinentes.

- PERU.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 78, señala que el Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto en un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. El Ministro de Economía y Finanzas sustentará ante el legislativo el pliego de los ingresos, y cada ministro los egresos de sus sector.

El Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para remitir la Ley de Presupuesto al ejecutivo, de lo contrario entra en vigor el proyecto de este por decreto legislativo.

- PANAMÁ.

En Panamá existe algo similar a lo establecido en Ecuador y en nuestro país respecto a la presentación del proyecto. El artículo 179, fracción 7, señala como atribución del Presidente de la República el enviar al Órgano Legislativo el proyecto del Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente, en el cual los egresos deberán de estar equilibrados con los egresos programados, y lo debe remitir dentro del término establecido en el numeral 267, que señala que será de al menos tres meses antes de que expire el presupuesto del año fiscal en curso.

Este término tiene una excepción, que es cuando la fecha de toma de posesión del ejecutivo coincida con el inicio de sesiones del legislativo (primero de septiembre, artículos 143 y 176), en cuyo caso el presidente deberá remitir su proyecto dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.

El congreso al hacer la revisión del proyecto de presupuesto podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el mismo, salvo aquellas que se encuentren destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley; además no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previamente contempladas, sin autorización del gabinete, de igual modo no podrá aumentar las estimaciones de ingresos sin el voto favorable del Contralor General de la República.

El artículo 269 señala que si al iniciarse el ejercicio fiscal no se encuentra aprobado por el congreso el presupuesto de egresos, entrará en vigor el proyecto del ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión de Consejo de Gabinete.

Es interesante lo señalado en numeral 270 de la misma ley, que señala que si la Asamblea legislativa rechaza el proyecto de presupuesto, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto así como aprobadas las partidas previstas en el proyecto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.

- PARAGUAY.

En Paraguay, el artículo 216 constitucional, señala que el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y especifica que el estudio del mismo tendrá prioridad absoluta por parte del Congreso.

Se integra una comisión con representantes de ambas cámaras, quienes lo analizarán y presentarán un dictamen a sus respectivas cámaras, en un plazo no mayor a los sesenta días. Los diputados lo discutirán en sesión plenaria y deberá

despacharlo en un término de quince días. Pasará al senado con las modificaciones hechas por la cámara baja, quienes contarán con un lapso igual de tiempo para aprobarlo, quedando así sancionado.

Si no es aprobado, regresará a la otra cámara, quien se encargará del estudio de los puntos en controversia en un término de diez días. Todos los plazos son perentorios, y la falta de resolución sobre el proyecto se entenderá como aprobación. Las cámaras podrán rechazar totalmente el plan de presupuesto del ejecutivo, por un voto de las dos terceras partes de cada cámara.

En los casos en que el Presidente de la República no hubiese presentado su proyecto de Presupuesto General de la Nación o en su caso, hubiese sido rechazado por la Asamblea Legislativa, seguirá vigente el del ejercicio fiscal en curso.

- URUGUAY.

La Constitución de la República de Uruguay señala que "el proyecto debe ser presentado dentro los primeros seis meses de cada periodo de gobierno (los periodos son quincenales). Cada una de las cámaras dispone de cuarenta y cinco días para decidir acerca del proyecto de presupuesto; en caso de no hacerlo se considera que el proyecto ha sido rechazado. Cuando el proyecto sea aprobado por una de las cámaras y modificado por la otra, la que originalmente lo aprobó debe pronunciarse en un término de quince días. Una vez transcurrido ese plazo, o habiendo sido rechazadas las modificaciones, el proyecto para la Asamblea General, para que resuelva en definitiva dentro de los quince días siguientes. Si la Asamblea no se pronuncia el proyecto se tiene por rechazado."⁷⁵

⁷⁵ GUTIERREZ, Gerónimo, et. al.; *op. cit.*; pp. 142-143.

El ejecutivo se apoya para la elaboración de su proyecto en la oficina de planeamiento y presupuesto. Así mismo, puede modificar los proyectos establecidos originalmente, los cuales se someterán a las modificaciones que al respecto realice el poder legislativo.

- VENEZUELA.

En este país, el ejecutivo debe presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto en los términos que señala la ley orgánica, pero en caso de no hacerlo dentro del término especificado legalmente, o fuese rechazado por el legislativo, debe seguir vigente el del ejercicio fiscal en turno.

Recientemente se aprobó una iniciativa de reforma, en la cual se señala como fecha límite para presentar el proyecto de Ley de Presupuesto el dos de octubre del año inmediato anterior del cual se presenta el proyecto respectivo. Además, es interesante el que señale que en el último año de gobierno el Presidente de la República deberá de presentar el plan de presupuesto antes del quince de mayo.

b) *Otros países.*

- ESTADOS UNIDOS.

En este país, el proceso de aprobación es largo y bastante complejo. La Oficina de Administración y Presupuesto, basada en una serie de directrices de política fiscal dictadas por el titular del ejecutivo, trabaja junto a las dependencias federales para establecer los rumbos de la política y la planeación para las

agencias, con proyección a los próximos cuatro años para conducir la preparación de sus peticiones presupuestales.

Al inicio del otoño, cada dependencia envía sus respectivos proyectos de gastos a la Oficina de Administración y Presupuesto, la cual los estudia y discute, en su caso, con cada agencia. Generalmente este proceso está cubierto para finales de diciembre, y se empiezan a afinar detalles para la elaboración de los documentos que constituirán el proyecto de presupuesto.

El presidente de la república tiene para presentar dicho proyecto entre el primer lunes de enero y hasta el primer lunes de febrero. El ejercicio fiscal inicia el primero de octubre, teniendo el Congreso un lapso de ocho o nueve meses para su estudio y aprobación, lo cual realiza en términos de lo establecido en la Ley de Presupuesto del congreso 1974.

Una vez recibido el proyecto, el legislativo inicia su estudio y puede aprobarlo, modificarlo o desaprobarlo. Puede agregar o eliminar programas, impuestos u otras fuentes de recaudación.

“El congreso no promulga un presupuesto como tal, ya que a través del proceso de adopción del mismo, se establece el marco por medio del cual los comités del Congreso preparan las leyes sobre asignaciones y otras legislaciones de gastos y recaudaciones.”⁷⁶

A continuación se muestra un cuadro con el calendario del periodo de aprobación del Presupuesto⁷⁷:

⁷⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República; op. cit.; p.52.

⁷⁷ Ibid; p.53

Entre primer lunes de enero y primer lunes de febrero.	El Presidente de la República envía proyecto de Presupuesto, incluyendo un reporte.
Seis semanas después	Los comités del Congreso reportan las estimaciones del Presupuesto a los Comités presupuestales.
15 de abril	Se emite una resolución completa del Presupuesto por el Congreso.
15 de mayo	Comienzan las consideraciones de las Cámaras de representantes acerca de las iniciativas de ley sobre asignaciones anuales
15 de junio	La reconciliación debe ser completada.
30 de junio	La Cámara de representantes debe concluir las asignaciones
15 de julio	El presidente envía una Revisión de Mitad de Sesión del Presupuesto
20 de agosto	La Oficina de Administración Presupuestal actualiza el reporte que hizo el presidente al inicio
Primero de octubre	Inicia el año fiscal
15 días después del término de la sesión del Congreso	La Oficina de Administración Presupuestal elabora el reporte final.

- CANADÁ.

La Constitución de 1867 de este país creó el Fondo Consolidado de Ingresos, con lo que se eliminó el ajustar un ingreso específico con su correspondiente gasto, considerándose a partir de esta fecha como depósitos y retiros de un fondo central.

El presupuesto se aprueba cada año, durando el ejercicio fiscal del primero de abril al treinta y uno de marzo. Se divide en los llamados tres periodos de suministro, los cuales concluyen el veintitrés de junio, el diez de diciembre y el

veintiséis de marzo. Las fechas límites para la asignación de recursos van aparejadas a estas fechas.

El proyecto de presupuesto anual se contiene en una serie de documentos conocidos como los "libros azules" o "las estimaciones". Estos documentos se presentan ante la cámara de los Comunes antes del primero de marzo del año fiscal próximo a concluir, y consta de tres partes: a) Plan de Gasto de Gobierno, que es una perspectiva general de los gastos del gobierno; b) Estimaciones Principales, señala los gastos de cada departamento; c) Planes de Gasto por Departamento, incluye los programas de gobierno de cada secretaría.

El proceso parlamentario para obtener recursos y aplicarlos consta de dos partes: a) Medios y Procedimientos, es la percepción de ingresos; y b) Suministro de Fondos, que es la aplicación de los recursos a los diferentes programas contemplados por el gobierno.

En el presupuesto, el gobierno señala sus políticas económicas y sociales. Generalmente este es presentado a la Cámara de los Comunes en la primera semana de marzo, aun cuando no está señalado en la ley. Esta cámara tiene facultades para disminuir o eliminar los gastos, pero no incrementarlos. Una vez entregada dicha iniciativa, se envía a los comités para su análisis, siendo el de Finanzas el encargado de analizar las estimaciones principales, las cuales se dividen en votos por los respectivos comités, siendo cada uno de los dichos votos centro de una moción para aceptarlo, modificarlo o denegarlo.

Para el período de suministro que fenece el 23 de junio, el gobierno y la Cámara de Comunes pueden haber alcanzado un acuerdo en las Estimaciones Principales. De ser así, se procede a votar las Iniciativas de Distribución, que permiten disponer de los ingresos recaudados. Antes del último día de este período se realiza la primera lectura de estas Iniciativas, y una vez realizada la

segunda lectura, se envían a los comités involucrados para su estudio y reporte. El reglamento dispone que deben de ser aprobadas en el mismo día, por lo que no hay posibilidad de debate ni modificaciones.

Es en este punto donde se presenta una complicación. Al ser aprobadas las iniciativas de distribución en el último día del período que concluye el veintitrés de junio, y al haber iniciado el ejercicio fiscal el primero de abril, provoca que la Corona se quede sin fondos durante tres meses, aproximadamente. Esto se resuelve con los llamados suministros provisionales, que es un adelanto de las estimaciones Principales, y que se presenta el veintiséis de marzo. Para obtener la cantidad de estos suministros, se divide el monto total del gasto en el rubro o programa entre doce, lo correspondiente a un mes, y el resultado se multiplica por tres. También se resuelve esta situación mediante la deuda, por lo que el Gobierno solicita autorización para endeudarse y subsanar la falta de recursos.

También en los ingresos hay una diferencia en los tiempos de cobro y aprobación de estos. Los cambios señalados en el presupuesto se establecen inmediatamente, pero los impuestos que los financiarán aún no son aprobados, por lo que la recaudación de esos impuestos es voluntaria, al no existir ley coactiva, a no ser que se aprueba la iniciativa con disposiciones retroactivas, por lo que no se puede obligar al ciudadano a pagar dichos impuestos.

- ALEMANIA.

En este país, el Presupuesto Federal tiene una vigencia anual y también es conocido este como el "programa gubernamental en números", debido a que contiene las estimaciones y medidas de política económica, así como las erogaciones por áreas que contempla el gobierno.

El presupuesto se establece en el Acta Presupuestal, y en su aprobación, al igual que en nuestro país, solo interviene la cámara baja, es decir el Bundestag. El gobierno federal, representado por el Canciller Federal, envía su proyecto respectivo al Bundestag, órgano legislativo que adopta, rechaza o modifica dicha iniciativa.

El proceso de aprobación del proyecto de presupuesto ocurre entre los meses de septiembre a diciembre. El procedimiento es el siguiente: al ser presentado el parlamento por el Canciller, el legislativo se encarga de realizarle una primera lectura, enseguida se envía al Comité Presupuestario para su revisión y dictamen. Después se efectúan las segunda y tercera lectura en el pleno del Bundestag. Se procede a la votación y aprobación de la iniciativa, quedando finalmente establecida el Acta Presupuestal (acta del parlamento).

El Bundestag, aun cuando puede realizar modificaciones al presupuesto, esto no siempre es posible, porque existen leyes previamente aprobadas que establecen el gasto en pensiones, apoyos a la educación, al sector agrícola, salud, asistencia social, armamento, entre otros. Por lo que año con año, la cámara baja no discute todo el paquete de gastos, sino que únicamente incrementos o reducciones en el gasto sobre propósitos específicos. No se puede modificar con la Ley Anual de Presupuesto la legislación establecida con antelación; con esto se busca mantener los techos presupuestarios establecidos a largo plazo.

En el presupuesto existen especificaciones que señalan los recursos que el Estado destinará al pago de sus empleados civiles, la contratación y salarios de estos. Al realizar el debate y análisis del proyecto de presupuesto, el Bundestag decide cuantos empleos se establecerán, así como las tareas que estos habrán de desempeñar; por estas razones, este debate resulta ser bastante polémico.

Como se señaló, existe un Comité Presupuestario que se encarga de estudiar el proyecto de presupuesto enviado por el canciller; generalmente la

presidencia de este comité suele dársele a un miembro de la oposición, buscando un contrapeso. En esta comisión existe un subcomité de Auditoría responsable del control parlamentario de la administración del presupuesto.

- FRANCIA.

En este país la elaboración del proyecto de presupuesto le corresponde al Ministro de Finanzas con autorización del Primer Ministro. Este documento debe incluir una justificación económica de aquellos ingresos nuevos que se pretendan establecer, mientras que los que se encuentran ya votados y se renuevan anualmente no necesitan más discusión o justificación, son los servicios votados (services votés).

El artículo 34 constitucional indica que las leyes de presupuestos determinarán los recursos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica.

A su vez, el numeral 47 de la misma ley establece que la votación que realice el parlamento respecto a las leyes presupuestarias se hará conforme a lo dispuesto por la ley orgánica.

Al igual que en nuestro país, las iniciativas de leyes pueden presentarse ante la mesa de cualquiera de las dos cámaras, pero en lo referente al proyecto de ley de presupuesto, conocerá en primer lugar la Asamblea Nacional. El gobierno tiene como plazo para presentar el proyecto de ingresos y gastos correspondiente, hasta el primer martes de octubre, a más tardar.

El citado órgano legislativo cuenta con un plazo de cuarenta días para manifestarse al respecto, término después del cual es remitido al Senado para que lo resuelva en un plazo de quince días.

En caso de no contar el Parlamento con una resolución en un plazo de setenta días, las disposiciones contenidas en el proyecto de presupuesto podrán ser puestas en vigor por decreto legislativo.

Si se diera la situación de que la ley presupuestaria en la que se contemplan los recursos y los gastos de un ejercicio fiscal determinado, no fuere remitida en el plazo hábil para ser promulgada antes del comienzo de dicho ejercicio, el Gobierno requerirá con carácter de urgencia la autorización del Parlamento para recaudar los impuestos y otorgará por decreto los créditos asignados a los servicios votados.

- REINO UNIDO.

En el proceso presupuestario de este país se ven involucradas las dos cámaras que componen al poder legislativo, y que son la de los Lores y la de los Comunes. El presupuesto constituye la propuesta financiera anual y la revisión de los niveles de imposición que el Canciller del Tesoro presenta a la Cámara de los Comunes en la primavera. Estos últimos son los encargados de aprobar las contribuciones, ya que son los representantes directamente elegidos por el pueblo.

El Gobierno presenta dos propuestas, la de primavera (marzo-abril) y el reporte previo en cada año. Este último consiste en una evaluación gubernamental de la economía y la propuesta de metas presupuestarias. El presupuesto se presenta como el reporte Presupuestario y Financiero, que contiene el análisis de la estrategia financiera y de los movimientos presentes y futuros de la economía, además de un resumen de las medidas impositivas y presupuestarias.

Después de ser presentados, las modificaciones en las contribuciones pueden entrar en vigor, no ocurriendo esto con los nuevos impuestos, los cuales deben de ser aprobados en un término de diez días para entrar en vigor el cinco

de agosto; otro requisito es el asentimiento real que debe otorgarse tres meses antes, es decir, el cinco de mayo.

La iniciativa presupuestaria tiene una segunda lectura treinta días después, dando como resultado las resoluciones presupuestarias. Estas se incorporan a una iniciativa financiera que se envía a una segunda lectura. Aprobados los principios del presupuesto, se remite al Comité Presupuestario.

Hechas las modificaciones que considere el comité, y después de dos días, presentará su reporte y se procederá a la Tercera Lectura, tras la cual el parlamento envía el texto a la Reina para que de su asentimiento real, y posteriormente se publique y se convierta en un Acta de Parlamento.

En ocasiones, debido a la amplia discusión que se lleva a cabo en torno al presupuesto, y la prolongación en demasía de esta, provoca que la iniciativa se "guillotine", con lo que se detiene el debate y se procede a la votación.

- JAPÓN.

El órgano encargado de aprobar el presupuesto en este país, es la Dieta Nacional, integrada por la Cámara de Representantes y la de Cancilleres. Tiene una sesión al año, en un período ordinario de ciento cincuenta días comenzando en Enero, y su prioridad es la de aprobar el proyecto de presupuesto antes de la entrada del nuevo ejercicio fiscal, es decir, el primero de abril.

El presupuesto se integra por diversos elementos, a saber: a)provisiones generales, que contiene el marco general del presupuesto y los techos de endeudamiento previstos; b)presupuesto de ingresos y egresos, que contiene el total de las estimaciones que se esperan recaudar así como los limites de gastos que se podrán ejercer; c)gastos multianuales, previstos para construcción o

producción por un lapso de hasta cinco años, los cuales deben estar aprobados por la dieta que fija los topes de gastos por cada año; d) gastos aprobados para el año siguiente, cuando se trata de gastos inciertos y que se realizarán en el año presente y el siguiente; e) autorización para contratar, le permite al gobierno incurrir en compromisos que incurrirán en un pasivo quedando pendientes para años subsecuentes.

El Ministro de Finanzas es el encargado de remitir el proyecto a la Dieta Nacional, en los primeros días del mes de Enero, pudiendo esta última llamar al Primer Ministro u otros miembros del gobierno para que expliquen la situación de la administración.

El presidente de la cámara recibe el proyecto de presupuesto, el comité realiza un estudio y reporte del documento, el cual el presidente lo incluye en el orden del día en la cámara, realizándose su análisis y debate, concluyendo con la votación y aprobación. Este proceso se realiza en ambas cámaras, conociendo primero la de Representantes y posteriormente la de Cancilleres, y no habiendo discrepancia entre ambos, se remite al gabinete que a su vez lo envía al Trono para su promulgación.

La dieta Nacional puede realizar modificaciones al proyecto de presupuesto enviado por el gobierno. La Cámara de Representantes puede realizarle cambios y remitirla a la de Cancilleres, quienes pueden estar de acuerdo con las reformas hechas o en el caso de tener una postura diferente, se trata de llegar a acuerdos mediante un comité conjunto. En caso de no conciliar una propuesta, prevalece la de los Representantes. Si los Cancilleres no llegan a una decisión respecto al proyecto que les fue enviado por la otra cámara en un término de 30 días, el presupuesto de la Cámara de Representantes se convierte en el presupuesto nacional oficial.

Japón presenta un aspecto diferente e interesante, y es que cuando el gabinete considera que el presupuesto no será aprobado antes de la fecha de entrada en vigor del nuevo ejercicio fiscal, es decir, el primero de abril; puede realizar un presupuesto provisional para una parte del año fiscal y enviarlo a la Dieta Nacional para su aprobación. Para que se de este supuesto, necesitan darse dos factores: a) que el gobierno no cuente con suficientes fondos para cubrir con sus obligaciones legales y contractuales; b) también puede darse con motivo de una modificación al proyecto de presupuesto por cuestiones surgidas con posterioridad a la presentación del mismo.

- ESPAÑA.

El artículo 134 de la Constitución de España señala que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales el examinar, enmendar y aprobar este documento.

Continúa señalando que el gobierno deberá presentarlo a los diputados en un plazo de al menos tres meses antes de que concluya la vigencia de los del año anterior. En caso de que el proyecto de presupuesto no sea aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se entenderá que se prorrogan automáticamente los presupuestos del ejercicio anterior, pero únicamente hasta las aprobación de los nuevos planes de gastos.

Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, y contemplarán todos las erogaciones e ingresos contemplados para el sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Una vez que se encuentren aprobados los presupuestos, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen incrementos del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. En caso de existir proposiciones o enmiendas en este sentido, se necesita la conformidad del Gobierno para poder darle tramitación.

Finalmente señala la ley de Presupuestos no podrá crear nuevas contribuciones, pero podrá modificar estas cuando previamente este contemplado y autorizado así en una ley sustantiva.

TIEMPOS PARA EL ANÁLISIS Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.
CUADRO CON LOS PAISES LATINOAMERICANOS.⁷⁸

<u>PAIS</u>	DIAS CON LOS QUE CUENTA EL CONGRESO PARA EL ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
○ BOLIVIA	60 DIAS
○ COLOMBIA	90 DIAS
○ BRASIL	100 DIAS
○ EL SALVADOR	90 DIAS
○ CHILE	60 DIAS
○ COSTA RICA	90 DIAS
○ ECUADOR	90 ó 30 DIAS
○ HONDURAS	105 ó 120 DIAS
○ GUATEMALA	120 DIAS
○ PERU	90 DIAS
○ PANAMÁ	90 ó 80 DIAS
○ PARAGUAY	90 DIAS
○ URUGUAY	90 DIAS

⁷⁸ Constituciones Políticas de los países mencionados y GUTIERREZ, Gerónimo; et. al.; op. cit.; pp. 144-145.

TIEMPOS PARA EL ANÁLISIS Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.
CUADRO CON PAISES DIVERSOS⁷⁹.

<u>PAIS</u>	DIAS CON LOS QUE CUENTA EL CONGRESO PARA EL ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
o ESTADOS UNIDOS	235 DIAS
o ESPAÑA	90 DIAS
o FRANCIA	81 DIAS
o BELGICA	60 DIAS
o AUSTRIA	75 DIAS
o CANADÁ	30 – 60 DIAS
o HOLANDA	90 DIAS
o ITALIA	90 DIAS
o SUECIA	150 – 180 DIAS
o ALEMANIA	90 – 120 DIAS
o FINALANDIA	90 DIAS
o GRECIA	30 DIAS
o JAPÓN	60 DIAS
o PORTUGAL	60 DIAS
o REINO UNIDO	NO ESPECIFICA
o NORUEGA	45 – 75 DIAS

⁷⁹ Ibid, pp. 150-151.

3.3 MECANISMOS DE SOLUCION ANTE LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Ante una situación en la cual el Estado no tenga la posibilidad de contar con un presupuesto, ya sea por razones políticas o de la más diversa índole, las legislaciones de varios países han adoptado algunos mecanismos que permiten subsanar la falta de dicho documento, tal y como se señaló en el punto anterior. A continuación, se presentan las opciones más recurridas en el derecho comparado.

3.3.1 CRÉDITOS PROVISIONALES.

Esta opción permite al Estado seguir ejerciendo un presupuesto mediante la concesión de *créditos provisionales*. Es decir, al verse superado el gobierno y el legislativo por los tiempos en que debe darse la aprobación del presupuesto, y ante la necesidad de continuar con el gasto público y la recaudación de fondos, se realizan proyectos de presupuestos por un determinado tiempo que cubra las necesidades inminentes, en tanto se continúa la discusión del proyecto original. Las contribuciones y gastos aprobados tienen carácter temporal, en tanto se da la aprobación del presupuesto definitivo.

Este mecanismo puede estar orientado únicamente hacia las erogaciones hechas por el estado, ya que la legislación que comprende los ingresos no tienen vigencia anual, a diferencia de los egresos que se renuevan aprueban cada año.

Esta situación se presenta en países como Japón. Como se expuso anteriormente en el punto respectivo, el poder legislativo de este país, es decir la Dieta Nacional, tiene facultades para realizar modificaciones al proyecto presentado por el Primer Ministro y su gabinete, y en caso de existir discrepancias entre las Cámaras de Cancilleres y la de Representantes, y vencidos los plazos para llegar a un acuerdo, prevalecerá la opinión de esta última.

Sin embargo, la constitución japonesa también contempla la posibilidad de que llegado el inicio del ejercicio fiscal, se de la posibilidad de que no se lleguen a acuerdos, por lo que contempla una solución. Esta es que el gabinete, al prever que se pueda presentar esta situación, presente a la Dieta Nacional un *presupuesto provisional* correspondiente a una parte del año fiscal para su aprobación. Con esto se busca cubrir la continuidad de la actividad financiera del Estado, en tanto se sigue el análisis y discusión del proyecto original en la Dieta Nacional.

La misma situación contempla la legislación de Dinamarca, enviar un proyecto provisional de presupuesto cuando se considere no estará aprobado en tiempo el presupuesto.

Otro país que opta por un sistema similar es Canadá. Como se señaló, el iniciar el ciclo fiscal el primero de abril, y darse la aprobación de las Iniciativas de Distribución hasta el último día del primer período de suministro que concluye el veintitrés de junio, deja a la Corona sin recursos por un período de casi tres meses.

Ante esta situación, la legislación prevé la posibilidad de que el gobierno solicite una autorización para endeudarse, o bien, pidiendo un adelanto de las asignaciones de gasto público presentadas en el proyecto de presupuesto, y conocidas como *Suministros Provisionales*. Las cantidades que por estos conceptos corresponden, se obtiene al dividir el monto total del gasto proyectado por cada rubro o programa entre doce, correspondiente a cada mes, y el resultado se multiplica por tres. Cabe señalar que el hecho de otorgar este suministro provisional a los diversos programas, no implica su aprobación definitiva en el presupuesto, sin embargo la Cámara de los Comunes puede otorgarlos con la finalidad de mantener la continuidad en el gasto del estado.

La concesión de créditos provisionales en países como Gran Bretaña y Bélgica "es un procedimiento normal que permite un mejor ajuste del presupuesto que luego los absorberá; pero en otros casos, p.ej. (sic) Francia, son consecuencia del retardo parlamentario y se denominaban duodécimos provisionales por repetirse mensualmente hasta la sanción del nuevo presupuesto."

"En Italia, si la ley de presupuesto no fuera aprobada en fecha, se autoriza su vigencia provisoria por un término no superior a los cuatro meses, arbitrio que no es automático sino que requiere de una ley que así lo establezca."⁸⁰

Francia, que tiene un sistema "dual" al contemplar dos soluciones ante la falta de aprobación del presupuesto, además del que se mencionará más adelante, prevé que en una situación en que no fuera remitida una ley presupuestaria en un plazo hábil para su promulgación antes del comienzo del ejercicio fiscal, el Gobierno solicitará al Parlamento autorización con carácter urgente para recaudar impuestos y otorgar por decreto los créditos asignados a los llamados servicios votados.

3.3.2. RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA.

Este mecanismo de solución es uno de los que más contemplan las constituciones de diversos estados, aunque con algunas variantes entre si.

Consiste en que si al iniciar el ejercicio fiscal no se cuenta con un presupuesto, se mantendrá en vigor el que se ejecutó el año anterior. Esta situación puede presentarse cuando, al iniciar un nuevo período fiscal no se ha aprobado el proyecto, o se ha vencido el plazo con el que contaba el legislativo para dar su anuencia o modificar, en su caso, dicho proyecto.

⁸⁰ GIULIANI FONROUGE, CARLOS; *op. cit.* p.196.

Es importante señalar que las legislaciones de algunos países que la contemplan, señalan que se podrán realizar ajustes al presupuesto que se prorrogará para apegarlo más a las nuevas necesidades. Con esto, también se busca evitar la paralización de las actividades del Estado al verse sin recursos que aplicar a sus actividades.

Este mecanismo tiene algunas discrepancias entre los países que la aplican. La reconducción presupuestaria puede presentarse, por ejemplo, porque se han vencido los términos para la aprobación del proyecto de presupuesto o por que lo rechace el legislativo, además puede ser condicionada o plena, es decir, se aplique para todo el ejercicio fiscal que comienza o únicamente mientras se aprueba el nuevo presupuesto. Estas diferencias se exponen a continuación:

Se da una reconducción presupuestaria plena en países como Honduras, Guatemala, Paraguay (cuando no sea presentado en tiempo el proyecto de presupuesto o sea rechazado por la Asamblea) y Colombia (cuando no se presente en tiempo), los cuales optan por mantener en vigencia durante todo el ejercicio que inicia el presupuesto correspondiente al período anterior.

Por otro lado, puede presentarse el mecanismo de reconducción de un modo parcial o condicionado, es decir, prorrogar la vigencia del presupuesto del año anterior al ejercicio fiscal que inicia, pero en tanto se aprueba el proyecto del presupuesto que habrá de terminar de regir el año fiscal en curso. En este supuesto se encuentran países como España (cuando no se encuentra aprobado al inicio del ejercicio fiscal) o Panamá (cuando sea rechazado por la Asamblea Legislativa); en Alemania, en tanto entra en vigor el nuevo presupuesto, el gobierno puede mantener los organismo legalmente existentes, cumplir con los compromisos previamente adquiridos y continuar la inversión en los proyectos aprobados en el ejercicio anterior; Ecuador es un caso especial, ya que prevé este mecanismo en tanto se aprueba su nuevo presupuesto, pero solo ocurre en los años en que existe cambio de administración en el poder ejecutivo, ya que se el

proyecto se presenta en Enero y tiene como plazo para aprobarse hasta el veintiocho de febrero, y durante este lapso se mantendrá vigente el del año anterior.

En Grecia existe la posibilidad de la reconducción del presupuesto vigente por un período de cuatro meses, en los casos en que la legislatura concluya antes de tener aprobado el presupuesto. Aunque los períodos de sesiones se pueden ampliar hasta que se logre la aprobación de dicho documento, esto no aplica cuando se trata del fin de labores de una legislatura.

3.3.3 POSITIVA FICTA.

Otro mecanismo que se encuentra en el derecho comparado es el que ocurre cuando el poder legislativo de un país no se pronuncia respecto al proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo y, en consecuencia, entra en vigor el proyecto de este. A esta situación el maestro Montelongo Valencia⁸¹ la ha denominado *positiva ficta*.

Pueden darse diferentes situaciones, como el que el congreso no haya llegado a consensos, haya rebasado el tiempo previsto para su aprobación o inicie el nuevo periodo fiscal sin contar con el presupuesto, y ante la falta de este documento, y con la finalidad de mantener la continuidad de los servicios del estado, adquiere vigor el proyecto expresado por el ejecutivo.

Esta situación se da en los siguientes países: Bolivia, Chile y Perú (cuando vence el plazo previsto para su aprobación por el Congreso); Colombia (cuando el Congreso no expidiere el presupuesto); Panamá (si al iniciar el ejercicio fiscal no se ha aprobado); y Francia (una vez vencido el plazo para su aprobación).

⁸¹ MONTELONGO VALENCIA, ORLANDO; *Elementos Pedagógicos para un curso de Derecho Financiero*; Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003; p. 118.

3.4 LA RECONDUCCION PRESUPUESTARIA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.⁸²

Además de analizar las constituciones federales de diversos países, es importante revisar las soluciones que, ante la falta de aprobación del presupuesto, existen en las legislaciones locales en nuestro país.

La autonomía con la que cuenta cada entidad federativa en nuestro país, le permite elaborar su propia constitución y cuerpo de leyes, las cuales no podrán contravenir lo dispuesto en nuestra carta magna. Sobre esta base de la independencia y soberanía de cada Estado, estos cuentan con sus propias disposiciones legales respecto a la elaboración, ejecución y revisión de su presupuesto público. A diferencia de la Constitución Federal, en la cual no existe solución ante una eventual falta de aprobación del presupuesto de egresos de la federación, algunas constituciones locales han contemplado medios que permitan mantener el gasto público en caso de no contar con los consensos necesarios al sancionar el citado documento.

A continuación se exponen las disposiciones jurídicas de las Constituciones locales de aquellas entidades federativas que contemplan algún mecanismo de reconducción presupuestaria.

- AGUASCALIENTES.

La Constitución de este Estado, en su numeral 46 fracción II, señala que el Gobernador de la entidad tiene como fecha límite el día quince de diciembre para presentar el proyecto de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal siguiente.

⁸² GUTIERREZ, Gerónimo; et. al.; *op. cit.*; pp. 49-53; y las Constituciones de los Estados de la Federación citados.

A su vez el artículo 65 de la Constitución local especifica que si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá la iniciativa presentada por el titular del poder ejecutivo o los ayuntamientos, con carácter de temporal por el lapso que determine la ley orgánica del poder legislativo del estado.

- BAJA CALIFORNIA SUR

El numeral 108 de la Constitución de este Estado, señala que el gobernador presentara al congreso del estado el proyecto de presupuesto durante la primera quincena del mes de noviembre.

Por su parte el 110 de la misma ley contempla una reconducción parcial al señalar que si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expide este, continuara vigente el del año inmediato anterior.

- COLIMA

La fracción XVI, del artículo 58 de la Constitución de este Estado, obliga al gobernador de la entidad a remitir cada año para su aprobación al congreso del estado, en la primera quincena del mes de diciembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado.

A su vez, es facultad del Congreso, en términos del numeral 33, fracción III, el aprobar anualmente, a mas tardar el 31 de diciembre, la ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado así como las leyes de ingresos de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales; si en la fecha mencionada no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedaran en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos.

- CHIHUAHUA

En esta entidad federativa se presenta una reconducción plena, según lo indica el numeral 164 de la carta magna local, y que especifica que si el congreso dejare de aprobar, en los términos de dicha constitución, las leyes de ingresos del estado o de los municipios, así como el presupuesto de egresos del estado, continuaran rigiendo las leyes o el presupuesto que estuvieren vigentes

- HIDALGO

En este estado el artículo 109 señala que si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expida este, continuara vigente el del año inmediato anterior; es decir, aplica una reconducción parcial.

- MICHOACAN

El artículo 31 señala que entres los meses que van de Septiembre a Diciembre, el congreso se dedicará, entre otros asuntos, a examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del año fiscal siguiente, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo. en el supuesto de que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos no sean aprobados por el Congreso, en el nuevo ejercicio fiscal se continuaran aplicando los ordenamientos vigentes en el año inmediato anterior, mientras se lleve a cabo la aprobación respectiva.

- MORELOS

Este estado presenta un artículo 32 de su constitución local, bastante interesante, ya que no solo se limita a establecer un mecanismo de reconducción, sino que va más allá al prever otras posibles eventualidades que pudiesen presentarse.

En el citado numeral se especifica que el Congreso ocupará el mes de Diciembre al estudio de las leyes de Ingresos y presupuestos de egresos, que para tal efecto deberán ser presentados ante este órgano antes del 30 de Noviembre. En caso de no ser presentados oportunamente, y de no existir solicitud para la ampliación de dicho plazo, tendrá como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente.

En caso de que en el siguiente ejercicio fiscal se volviese a presentar la misma situación, independientemente de las responsabilidades a que haya lugar en los servidores públicos, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la ley de ingresos y del decreto de presupuesto de egresos para el gobierno del estado de Morelos y de la ley o leyes de ingresos de los municipios correspondientes.

- QUINTANA ROO

En su artículo 120, la ley suprema local, estipula que si al iniciarse el año fiscal no se hubiera aprobado el presupuesto de egresos correspondiente, en tanto se expide este, continuara vigente el del año inmediato anterior.

- SINALOA

La Constitución local, artículo 37, manifiesta que en el primer periodo ordinario de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y aprobar la ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado y las leyes de ingresos de los municipios, para lo cual deberán ser presentados los proyectos respectivos a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, a efecto de que puedan regir a partir del primero de enero inmediato. En tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior.

- VERACRUZ

Es facultad del gobernador del Estado el presentar el proyecto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente, señalando los ingresos con los cuales se espera cubrirlos; esto según el artículo 49 de la constitución de esta entidad.

Por su parte, el numeral 33, fracción XXVIII de la misma ley, especifica, de modo interesante, que si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto publico a ejercer en dicho periodo se limitara a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad publica, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del poder legislativo, así como para los organismos autónomos de estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del ultimo presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo; así pues, presenta una reconducción parcial, pero cubriendo únicamente rubros considerados prioritarios.

- ZACATECAS

El numeral 65 de la constitución local, advierte que es facultad y obligación del Congreso aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del estado que el ejecutivo presentara a la legislatura a más tardar el día quince de diciembre de cada año.

El mismo numeral continúa especificando que cuando por cualquier circunstancia no llegaren a aprobarse tales ordenamientos, se aplicaran la ley de ingresos o el presupuesto de egresos que rigieron en el año fiscal anterior;

De este modo, encontramos que en nuestro país, son varias las entidades federativas (once en total, es decir, más de la tercera parte de estas) que cuentan con algún mecanismo de reconducción que les permitiría mantener el gasto público en los casos en que, por cualquier eventualidad, no se pudiese dar la aprobación de dichos proyectos en los tiempos previstos para ello.

La mayoría de los Estados pertenecientes a la Federación optan por una reconducción parcial, que les permite mantener al continuidad del gasto, pero únicamente en tanto se aprueba la ley correspondiente que habrá de regir en el tiempo restante del año fiscal en curso. En este supuesto encontramos a Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Quintana Roo, y Sinaloa.

Caso especial representa el estado de Veracruz, que contempla una reconducción parcial, pero no se extiende a la totalidad de los términos del presupuesto prorrogado, sino únicamente a los rubros que se podrían considerar como prioritarios; de este modo se garantiza el gasto corriente, aunque provoca una semiparalización de las demás actividades y compromisos del Estado, situación que incitaría la búsqueda de acuerdos entre legisladores.

Prefieren una reconducción plena estados como Chihuahua y Zacatecas, manteniendo así vigente en el año fiscal en turno, el presupuesto practicado en el ejercicio anterior.

Quizá la opción más compleja y más interesante, en opinión de quien esto escribe, es la presentada en la Constitución de Morelos, al contemplar, en caso de omisión en la presentación de los proyectos correspondientes por parte del ejecutivo, una reconducción plena. Mas sin embargo, en caso de reincidir en esa omisión, se le permite al Congreso del Estado, elaborar, discutir y aprobar un presupuesto de ingresos y egresos, lo que viene a ser la propuesta más vanguardista, al otorgar esa clase de prerrogativas al legislativo.

“LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION: SOLUCIONES EN DERECHO COMPARADO”

CAPITULO IV

FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN NUESTRA LEGISLACIÓN

4.1 ANALISIS DEL VACIO LEGAL EN TORNO AL PLAZO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	110
4.2 ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO	119
4.3 INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	126
4.4 CONCLUSIONES	

4.1 ANALISIS DEL VACIO LEGAL EN TORNO AL PLAZO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Una de las mayores facultades de contrapeso con los que cuenta el poder legislativo es, sin duda, el relacionado con la materia presupuestaria al ejercer un verdadero equilibrio en las decisiones que pueda tomar el poder ejecutivo. Este control financiero (también llamado en la doctrina como el "poder de la bolsa") le permite a aquel, intervenir en el proyecto de las políticas públicas que realice el Presidente de la República, así como darles seguimiento y evaluar los resultados de estas.

La composición institucional del sistema político mexicano anuló la autonomía del sistema legislativo, volviéndose la aprobación de leyes un mero acto formal de trámite, sujeto a la voluntad del ejecutivo. La "dictadura perfecta" (como la nombró el escritor peruano Mario Vargas Llosa) era una maquinaria que giraba en torno a las decisiones de la figura presidencial, quien contaba con la anuencia de los diversos sectores y factores reales de poder. El legislativo compuesto casi en su totalidad por miembros del mismo partido del Presidente de la República hacía que las leyes se aprobaran sin ninguna observación en contra; los legisladores tenían esta obligación o de lo contrario su futuro en la política se vería comprometido, ya que su carrera dependía del servilismo con el que actuarán, o en otras palabras, de su "institucionalidad".

El sistema político mexicano "era un régimen autoritario, corporativo, altamente centralizado, verticalista y patrimonialista, pero con caracteres muy específicos; el más importante, la distancia histórica entre las reglas escritas y las no escritas; era un sistema de consensos para los que estaban adentro y de disensos y represión para los que estaban afuera."⁸³

⁸³ MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. "El abogado frente a la transición democrática", en *Por una nueva Constitución*; pp.161-162; Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México, 1999.

Esta realidad permitió que la situación respecto a una virtual falta de aprobación de presupuesto estuviera fuera de la discusión legislativa, e incluso, doctrinaria. El sistema político mexicano ha sufrido significativas modificaciones, la diversidad de partidos políticos y su representación en ambas Cámaras ha llevado a replantear este tema y ponerlo en el centro de la discusión, toda vez que cada año estamos ante el riesgo de un colapso económico y social que traería consigo la falta de este documento.

La falta de mayoría de legisladores de un mismo partido en la Cámara baja provoca que se den una serie de negociaciones entre los diversos grupos parlamentarios para poder lograr la aprobación de las diversas leyes. Esta negociación es aún más complicada cuando se dejan a un lado los intereses de la nación, y cada grupo busca en las leyes no un instrumento de apoyo para el desarrollo y estabilidad de la sociedad, sino herramientas de poder o de posicionamiento en la política nacional.

La realidad social y política ha rebasado al marco jurídico existente, por lo que es necesario un replanteamiento del mismo con el fin de adecuarse a las circunstancias que se viven actualmente en este ámbito. Las probabilidades de no lograr acuerdos respecto a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son reales, además, como se ha mencionado, nuestra legislación no contempla ningún mecanismo institucional que permita subsanar la falta de aprobación de estos documentos, por lo que esta laguna jurídica que existe al respecto debe perfeccionarse para evitar la parálisis del Estado.

Algunos de los preceptos constitucionales relativos a la materia presupuestaria que deben ser objeto de análisis a efecto de adecuarlos a las nuevas realidades, además de los expresados en los capítulos anteriores, son los siguientes:

- Artículo 73. el Congreso tiene facultad: (...) VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

- Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar, el día 8 del mes de Septiembre, debiendo de comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de Noviembre.
Cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

- Artículo 75. La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por Ley, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido por fijada en el presupuesto anterior, o en la ley en que se estableció el empleo.

- Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

De lo expresado en los artículos anteriores se desprenden una serie de situaciones que me permito comentar y que, considero, deben ser objeto de análisis. Como se manifestó en el capítulo anterior, varios países en sus respectivas legislaciones permiten al poder legislativo realizarle cambios al proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, algunos con facultades limitadas, otros bastante amplias como el caso de Finlandia, que permite al Congreso elaborar libremente, bajo ciertas circunstancias, un proyecto diferente al presentado por el ejecutivo

Esta situación no ocurría en nuestra legislación, pero la reciente reforma a la fracción IV del artículo 74, adiciona la facultad de la Cámara de Diputados para efectuar reformas al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, lo cual resulta interesante y viene a autorizar en la ley, lo que se venía haciendo usualmente, ya que aunque no contaban los diputados con la prerrogativa mencionada, en la realidad terminaban modificando algunas disposiciones contenidas en el proyecto del presidente de la república. Por otro lado, si bien es cierto que una modificación como esta a la Carta Magna permite un mayor contrapeso entre los poderes de la Unión, también lo es el que al otorgar estas concesiones a la cámara baja podría dificultar aún más los ya de por sí complicados debates parlamentarios.

La exclusión que en la aprobación de los gastos tiene el Senado, es también objeto de reflexión y análisis, ya que prácticamente ningún país lo contempla; aunque si bien en algunos países se le otorga a la Cámara baja ciertas prerrogativas, incluso la facultad exclusiva en la aprobación del gasto público, esto obedece, como en el caso del Reino Unido, a que los diputados son escogidos mediante el voto del pueblo siendo así sus representantes directos, a diferencia de los miembros de la Cámara de los Lores, los cuales son designados por medios diversos al voto.

En nuestro país, no existe razón aparente para excluir al Senado en este procedimiento. Anteriormente ambas cámaras intervenían en la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos; la cámara alta queda excluida al adoptarse un sistema unicameral en 1857, y al reestablecerse el bicameralismo en 1874, no se le reintegró al Senado dicha facultad, quedando esta como exclusiva de los diputados.

También es importante mencionar que los senadores tenían medios diversos de elección que los diputados, ya que mientras estos eran elegidos por el voto del pueblo, aquellos eran elegidos en un tiempo por las legislaturas locales

(Constitución de 1824), después por una decisión conjunta de los diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia (Constitución de 1843), siendo finalmente en 1874 donde se señala que su modo de elección será el mismo que el de los diputados, aunque estos calificaban sus propias elecciones y las legislaturas hacían lo propio con la de los senadores. A partir de 1917 cada cámara calificó sus propias elecciones hasta las reformas de 1993, con las cuales en la actualidad los medios de elección de un Senador como de un Diputado son iguales, es decir, son votados directamente por la ciudadanía y sus elecciones son calificadas por el mismo organismo autónomo.

Sería importante, entonces, la inclusión del Senado en la discusión de las erogaciones del estado, ya que si se le permite discutir y aprobar la recaudación que tendrá en el siguiente ejercicio fiscal la federación, también se le debería facultar para participar en la elaboración del documento que contempla el destino y uso de dichos ingresos. De mismo modo resulta incongruente que se faculte al Congreso para crear y suprimir empleos, así como señalar sus dotaciones (artículo 73, fracción XI), toda vez que estas serán especificadas en el presupuesto de egresos, el cual aprueba exclusivamente la Cámara de Diputados. De este modo el Senado, según el artículo mencionado, podría señalar la retribución correspondiente a nuevos empleos, debiendo encontrarse estas cantidades especificadas en el decreto de egresos, en cuya aprobación, contradictoriamente, no participa.

Con la participación del Senado en la discusión presupuestaria, habría mayor participación de representantes del pueblo en la toma de decisiones que, en esta materia, deba tomar el Congreso; así mismo, podría buscarse formas para que integrantes de las comisiones de ambas cámaras participen de manera conjunta en el estudio de los diversos rubros que incluye el programa de presupuesto.

Es interesante analizar también la posibilidad de contar con un solo documento que contemple tanto los ingresos como los egresos del Estado. Son varios los países que contemplan esta opción (Alemania, Francia y España, por ejemplo), la cual podría aplicarse a nuestra legislación.

Un documento de esta naturaleza permitiría un análisis real y completo del "círculo" que representan las finanzas públicas, permitiendo conocer en su totalidad la recaudación del Estado y el destino de esos recursos en los diversos programas a los que serán asignados; lo anterior puede resultar más conveniente que el actual sistema en el que se analizan y aprueban los ingresos sin conocer aún el empleo que se le dará a estos.

La facultad del Congreso señalada en el artículo 73, fracción VII, contiene la unidad del aspecto presupuestario al señalar que este órgano impondrá las contribuciones necesarias a efecto de cubrir el presupuesto, lo que implica que el estudio debe ser en ambos rubros, tanto ingresos como egresos, siendo estos el complemento o destino necesario de aquellos.

Así pues, debería considerarse la opción de reformar la Constitución a fin de contar con un solo documento jurídico en materia presupuestaria, la "Ley de Ingresos y Egresos de la Federación".

La Constitución Federal, en su artículo 74, fracción IV, indica que los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación serán presentados a la Cámara de Diputados a más tardar el ocho de septiembre o hasta el quince de diciembre, en los años en que inicie su encargo el Presidente de la República.

Así pues, tenemos que la Cámara de Diputados, sobre todo en el segundo de los casos mencionados, cuenta con un lapso de tiempo que resulta insuficiente, considerando que son dos documentos los que se deben de aprobar, y en el caso

de la Ley de Ingresos, tiene que pasar también a la Cámara de Senadores a cumplir con el mismo procedimiento que en la de Diputados. Esto provoca que el examen y debate que de los citados proyectos realice el legislativo, sea prácticamente superficial, y no pueda estudiarlos a fondo valorando las proyecciones que en los mismos se contemplan, dificultando el que se pueda planear mejor las metas y alcances de los programas gubernamentales a corto, mediano y largo plazo.

En este tema, como se ha mencionado, se acaban de presentar modificaciones. La reforma al artículo 74, fracción IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2004, adelanta el plazo de presentación del proyecto de presupuesto, del quince de noviembre al ocho de septiembre; así mismo, se señala como fecha límite para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación el quince de noviembre.

Con esta reforma, se otorga suficiente margen de tiempo para que el Congreso pueda realizar el adecuado estudio que requieren los citados documentos. La propuesta de quien esto escribe, es la de presentar estos proyectos a más tardar el quince de septiembre, lo que daría un margen de noventa días (que es el promedio en el derecho comparado) para su análisis y aprobación.

Sin embargo, no comparto la decisión de poner como fecha límite para la aprobación de los gastos de la federación el quince de noviembre, ya que el tiempo ganado al adelantar la presentación del proyecto se ve reducido con esta disposición. Aunque por otro lado, es cierto que el contar con un presupuesto ya aprobada para estas fechas, da cierta estabilidad y seguridad a los diversos sectores sociales y a la economía en general, ya que elimina la zozobra de llegar a los últimos días del ejercicio fiscal sin conocer, el contenido y los términos en que se aplicará el siguiente.

Por otro lado, las proyecciones contenidas en los planes de Ley de Ingresos y Egresos de la Federación, tienen que ser cuidadosamente diseñadas buscando adecuarse a las realidades económicas que existirán al momento de entrar en vigor dichos proyectos; ya que el adelantar plazos, disminuye la exactitud que de algunos datos pueda tener el ejecutivo y que requiere para planear mejor su presupuesto, tales como el tipo de cambio, los precios del petróleo, los índices de inflación, etcétera; por lo que debería también contemplarse la posibilidad de que una vez presentado el proyecto al Congreso, y de originarse cambios significativos en la economía mundial y nacional, el ejecutivo pueda mandar algunas modificaciones y actualizaciones al proyecto originalmente enviado.

En este aspecto cabe mencionar que a partir de 1998 la Cámara de Diputados creó un órgano técnico que forma parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la misma Cámara, me refiero al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el cual tiene como función aportar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados, a través de la elaboración de análisis, estudios, investigaciones, asesorías, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas y la economía del país. El apoyo que este órgano preste al Congreso, será muy importante, al realizar los estudios, proyecciones y cálculos económicos que permitan elaborar un presupuesto óptimo y funcional.

Por otro lado, podría modificarse el tiempo de presentación del proyecto de Ley de Ingresos y Egresos de la Federación en los años en que inicie sus funciones el titular del ejecutivo, es decir, del quince de diciembre actualmente previsto, estipular como fecha límite el siete del mismo mes. Para lograr esto sería necesario una colaboración entre la administración saliente y la entrante, a efecto de que se le permitiera a esta el acceso a la información necesaria para poder elaborar su proyección de presupuesto; un trabajo coordinado que permita evitar la incertidumbre económica y arroje como resultado un plan de finanzas públicas,

del Presidente de la República entrante, lo más apegado a las realidad social y económica del país.

Un punto muy importante, objeto de la presente investigación, y expresado anteriormente, es el de la falta de un mecanismo institucional que permita tener certeza política, económica y social, ante la eventual falta de una aprobación de presupuesto en el tiempo programado. Como se señaló, no existe en la legislación disposición alguna que indique una opción a seguir en este supuesto, salvo lo que el artículo 75 constitucional manifiesta en cuanto a que no podrá dejar de señalarse la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por Ley, y que de llegarse a omitir dicha cantidad, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley en que se estableció el empleo.

Con excepción hecha de este artículo, no encontramos ninguna otra manifestación al respecto en nuestra legislación. Así como este artículo busca garantizar el pago y la continuidad del servicio de los trabajadores del estado, así mismo debe buscarse dicha continuidad en los demás servicios que este presta.

El artículo 126 de la citada ley, indica la imposibilidad de ejercer ningún tipo de erogación, si previamente esta no fue aprobada y especificada en el Presupuesto de Egresos o en ley surgida con posterioridad. Esto busca mantener la certeza jurídica en el actuar del Estado, al deber estar sus actos apegados a la norma y evitar así la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.

Por lo tanto, al no ser aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación no podrá realizarse ningún gasto, con la salvedad los salarios de los servidores públicos; así pues, la posibilidad de una parálisis en el Estado se encuentra latente, ante lo cual surge la necesidad de reflexionar en busca de algún mecanismo que opere de manera emergente ante dicho escenario; siendo este análisis el que se expone a continuación.

4.2 ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO.

En el capítulo anterior se expresaron algunos mecanismos con los que cuentan algunas naciones para evitar la falta de un presupuesto. Con variaciones entre las diversas legislaciones, podemos decir que se agrupan en torno a los créditos provisionales, la reconducción presupuestaria y la *positiva ficta*.

El estudio de las legislaciones de los distintos países nos permite conocer los diferentes mecanismos que en esta materia se están aplicando en el mundo. Sin embargo, es muy importante también el analizar y comprender la realidad social, económica y política de nuestro país para poder dilucidar cual de las opciones planteadas podría resultar operable y funcional de acuerdo a nuestras necesidades y posibilidades.

a) *Positiva Ficta*.

Por lo tanto, analizando la opción de la positiva ficta, y sobre la base de lo expresado en el capítulo anterior, considero es la menos viable para aplicar en nuestra legislación. El hecho de no contar con presupuesto llegado el momento de iniciar el ejercicio fiscal, o vencido el plazo que para la aprobación del mismo tiene el legislativo, y que como consecuencia de esto entre en vigor por disposición jurídica el proyecto enviado por el Presidente, me parece totalmente inoperante en nuestra realidad política.

La convergencia de varios partidos y corrientes de pensamiento en el seno del Congreso permite, cierto, la pluralidad de proyectos, ideas y puntos de vista, aunque por otro lado dicha diversidad dificulta la llegada de consensos. Es difícil creer en la buena voluntad de los legisladores ante su actuar pésimo, donde cada cual parece preocuparse más por sus logros y futuro personal, así como atender los compromisos políticos y partidistas que mantienen, en lugar de buscar soluciones reales de progreso y estabilidad.

En el pasado reciente hemos visto el fracaso de las propuestas presidenciales de reforma en materia energética o fiscal, por ejemplo, debido a que no se logran los consensos necesarios para obtener la aprobación. Considero que estos acuerdos no se han logrado, no tanto por la viabilidad económica o no de los proyectos expresados por el ejecutivo, sino por razones netamente de carácter político en la que los partidos de oposición negocian su voto a cambio de posicionamientos en la vida política. El Congreso de la Unión ha dejado de ser el foro donde se expongan los intereses sociales, para pasar a ser campo de batallas políticas; los legisladores se olvidan de votar las leyes conforme a las realidades de sus representados (porque en algunos casos las necesidades de los estados del sur varía de los del norte, por ejemplo) y terminan votando generalmente como grupo parlamentario, aunque cada uno es gestor de diferentes demandas.

En este marco, considero que de contemplarse la posibilidad de establecer la positiva ficta como medio de solución ante la falta de presupuesto, resulta poco o nada viable, e incluso peligroso. De existir este mecanismo el ejecutivo mandaría su proyecto conforme a lo que él considere adecuado a las metas establecidas en su programa de gobierno y sus intereses, y de contar con el apoyo de los legisladores miembros de su partido, podría darse casi por hecho que su proyecto sería el que se ejercería en el siguiente año. En otras palabras, al momento de llegar la propuesta al legislativo, la bancada del partido del Presidente de la República podría abstenerse de llegar a acuerdos con los demás legisladores, y provocaría un retraso en la aprobación del presupuesto, tal que llegado el inicio del año fiscal o vencido el plazo para la aceptación del mismo tuviese que aplicarse la llamada positiva ficta. Con esto el grupo parlamentario del partido del ejecutivo, se cerraría al debate y análisis de las demás propuestas que pudiesen verter los demás legisladores, quedando la voz de estos y sus representados sin ser escuchadas y valoradas.

Al no estar preparada políticamente nuestra sociedad para una institución como la positiva ficta por no contar con un parlamento consiente de sus obligaciones y de la enorme responsabilidad que le significa ser el conducto de expresión de las necesidades y demandas sociales existentes, considero que debe desecharse como opción viable en nuestra legislación el mecanismo de la positiva ficta.

b) *Reconducción Plena.*

En lo referente al mecanismo de la llamada *reconducción* plena, también considero tiene una serie de inconvenientes que la hacen una opción poco factible para aplicarla en nuestra legislación.

Este tipo de "solución", se presenta cuando al iniciar el ejercicio fiscal no se cuenta con un presupuesto que ejercer, o bien que se ha vencido el plazo para su aprobación, y ante dichos supuestos se opta por prorrogar el presupuesto establecido el año fiscal anterior al ejercicio en cuestión, aunque pudiendo realizarse algunas modificaciones.

Una solución como esta no permite contar con un presupuesto lo más apegado posible a las nuevas realidades que se presenten en la sociedad, ya que aun realizándole modificaciones como las correspondientes al ajuste de la inflación o la eliminación de algunos rubros, los motivos sobre los cuales se elaboró el presupuesto anterior pueden resultar diferentes a las demandas sociales actuales. Por ejemplo, si existieran circunstancias que originaran un cambio significativo en el costo del barril del petróleo en comparación al del año anterior, provocaría un desajuste total en el presupuesto, ya que las estimaciones de ingresos y gastos del gobierno mexicano giran en gran parte a la producción de este hidrocarburo; o una situación de guerra, también, cambiaría las prioridades de gasto que se pudiesen tener.

El presupuesto se realiza sobre la base de objetivos para un año fiscal, principalmente, por lo que darle continuidad a un documento ejercido ya en el periodo para el que inicialmente fue diseñado, y ante las circunstancias y para evitar la parálisis económica y social se requiere prorrogarlo un año más, considero no es adecuado por que no logrará reflejar la realidad y actualidad de las necesidades del país.

Un mecanismo de solución como este, si bien es cierto cumpliría con el objetivo de mantener la continuidad del ingreso y el gasto público, también lo es que este podría no contener algunas nuevas demandas y prioridades sociales, por lo que considero no es la opción adecuada para aplicar en nuestro país.

c) *Reconducción Parcial.*

La opción que más ventajas ofrece, considero, es la de una *reconducción parcial o condicionada*, consistente en prorrogar al periodo fiscal que no cuenta con este documento aprobado, el presupuesto ejercido en el año inmediato anterior, pero únicamente en tanto se apruebe el que habrá de regir en el periodo fiscal que inicia.

La aplicación de este sistema debe limitarse a prorrogar la recaudación de los ingresos en los términos realizados en el último periodo, a su vez los gastos se ejercerán pero solo en los rubros señalados como prioritarios, es decir, garantizar la continuidad de los servicios indispensables del Estado pero con limitaciones importantes como lo sería el no poder contemplarse nuevas erogaciones; con esto se buscaría estimular los acuerdos entre los legisladores para sacar adelante el presupuesto que permita el desarrollo en los diversos sectores que pudiesen verse afectados por el ejercicio de gastos efectuado de modo parcial.

El mecanismo de reconducción parcial debe contener una serie de especificaciones que a continuación expongo:

- Como ya se señaló, la prórroga en el ejercicio del presupuesto del año fiscal anterior, será exclusivamente (y a efecto de evitar la parálisis del Estado) en tanto se obtiene la aprobación del documento que, de modo definitivo y a partir de su publicación, habrá de regir el período restante del ejercicio fiscal vigente.
- El presupuesto prorrogado, que tendrá el carácter de provisional, se ejercerá sobre la base del realizado en el período fiscal anterior únicamente en los rubros considerados prioritarios, y podrá contar con ciertos ajustes a efecto de hacerlo más funcional y actual, tales como los cambios que en términos de materia inflacionaria se hayan sufrido en el año anterior u otros que así considere el ejecutivo, el cual deberá realizar dicha solicitud al poder legislativo.
- En lo referente a la reconducción en materia de recaudación, que se prorrogue la vigencia de la Ley de Ingresos en los mismos términos y tasas señaladas en las leyes fiscales de carácter especial, en tanto se aprueba la citada ley correspondiente al año fiscal en turno. Respecto a los ingresos que por la vía del endeudamiento público tiene el Estado, estos sean hasta por una cantidad similar a la contraída y autorizada en el presupuesto anterior. Los ingresos que se obtengan en cualquiera de los diversos rubros establecidos, y que superen las cantidades estimadas que respecto a los mismos se tenían en el presupuesto anterior, no sean destinados al gasto público hasta aprobarse el documento que habrá de regir en el período fiscal.

- La reconducción en materia de erogaciones se deberá limitar a los rubros prioritarios, considerados así por el poder legislativo a solicitud del ejecutivo. Deberán asignarse las cantidades correspondientes al gasto público en sectores tales como la seguridad, educación, salud, energía, etcétera. El monto de los recursos que se asignen a estos rubros, se establecerán sobre la base del gasto realizado en cada mes en el ejercicio anterior, con las correspondientes actualizaciones inflacionarias; este mecanismo se aplicará también al salario de los trabajadores del Estado, en referencia a la mención que, sobre el particular, contiene el artículo 75 constitucional.

- También en lo referente a los gastos, deberán contemplarse aquellos correspondientes al pago de la deuda pública a efecto de evitar la generación de recargos que el incumplimiento de este provocaría, y que obviamente resultarían mas perjudiciales para la economía del país. En el mismo sentido, deberán asignarse las cantidades necesarias para mantener los compromisos jurídicamente establecidos con anterioridad, continuar con las construcciones y servicios que hubiesen tenido la aprobación y asignación de recursos en el presupuesto anterior y que, de llegarse a rescindir, provoque responsabilidades y penas convencionales al Estado.

- Por otro lado, se habrán de eliminar todas aquellas erogaciones contempladas en el documento de egresos anterior que no sean necesario repetirlas, es decir las asignadas a construcciones o servicios que ya fueron realizados y satisfechos.

Las reformas constitucionales en materia presupuestaria son necesarias y urgentes. Además de la propuesta de reconducción parcial planteada, considero deben incluirse en dichas reformas algunos otros puntos también planteados en el presente capítulo.

Uno de estos es la inclusión del Senado en la discusión del presupuesto, por lo que debe de dejar de ser una prerrogativa exclusiva de los Diputados (artículo 74, fracción IV), e incluirse en el artículo 73, correspondiente a las facultades del Congreso.

También debería unificarse la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, modificando las menciones que hace la Constitución por separado de esos documentos, para contemplarlos como un solo documento denominado "Ley de Ingresos y Egresos de la Federación".

Finalmente, la reforma referente al plazo de presentación por parte del Ejecutivo del proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos planteados anteriormente.

Así pues, esta serie de reformas contempla una "Ley de Ingresos y Egresos de la Federación", en cuya discusión, aprobación, y en su caso, modificación, participará el Senado de la República; se adecuen los tiempos de presentación del proyecto de esta ley de presupuesto y se contempla un sistema de reconducción presupuestaria parcial en el supuesto de que iniciado el ejercicio fiscal no se encontrará aprobada la mencionada Ley.

4.3 INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES VI y VII DEL ARTÍCULO 73, EL ARTÍCULO 75, EL ARTÍCULO 126, Y SE DEROGA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman las fracciones VI y VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 73. El congreso tiene facultad:

- I. (...)
- II. (...)
- III. (...)
- IV. (...)
- V. (...)
- VI. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;
- VII. Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar al H: Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el día 7 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en la misma ley; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinaran las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada al Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

El Congreso no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación anterior, o en la ley que estableció el empleo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se deroga la fracción IV del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- I. (...)
- II. (...)
- III. (...)
- IV. Derogada.

ARTÍCULO TERCERO. Se reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 75. Si al inicio del ejercicio fiscal no se encontrará aprobada la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación regirá con carácter de provisional el que estuvo vigente el período anterior, con la actualización y ajustes necesarios, hasta en tanto se aprueba la Ley para el año correspondiente, debiendo observarse lo siguiente:

- I. En lo relativo a los ingresos, se prorrogan los establecidos en la Ley del ejercicio anterior, manteniendo la recaudación la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales.

El endeudamiento público podrá ser hasta por una cantidad equivalente a la autorizada el año anterior.

Los ingresos que excedan a las estimaciones previstas en la Ley anterior, no podrán ser destinadas al gasto público hasta aprobarse Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación correspondiente.

- II. En materia de gasto público se mantendrán las cantidades contempladas en la Ley anterior únicamente en las erogaciones de carácter obligatorio, atendiendo a las recomendaciones que al respecto formule el Ejecutivo. Invariablemente se destinarán recursos para el pago de:
- a) El gasto corriente aprobado en la Ley anterior, estableciéndose las cantidades sobre la base del gasto realizado en cada mes del ejercicio pasado, con las actualizaciones inflacionarias correspondientes.
 - b) Las obligaciones jurídicamente establecidas y autorizadas en la Ley anterior, y que de suspenderse provoque responsabilidades a la Federación;
 - c) La deuda pública.

Deberán eliminarse todos los gastos contemplados en la Ley anterior cuyos destinos ya fueron satisfechos o realizados, y que no son necesario repetirse.

ARTÍCULO CUARTO. Se reforma el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación o determinado por ley posterior.

TRANSITORIOS.

UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4.4 CONCLUSIONES.

1.- El presupuesto de ingresos y egresos de un Estado es el reflejo de su sociedad. A través de un documento de este tipo, se puede observar la situación de sus finanzas, el equilibrio entre sus percepciones y erogaciones, la equidad y proporcionalidad en sus tributos, las cantidades destinadas al gasto social, ya sea en salud, educación, seguridad o la inversión pública, su endeudamiento, entre otras muchas cosas.

2.- El sistema presupuestario fue poco discutido durante décadas debido a la composición de nuestro sistema político, en el cual los espacios para la discusión eran cambiados por los de la sumisión al mandato presidencial. Sin embargo, las nuevas realidades que experimenta el gobierno mexicano, han hecho que el derecho se vea rebasado por estas, ante lo cual es deber del legislador y del jurista en general, proponer alternativas y reformas que permitan mantener a la ciencia jurídica actualizada y acorde al escenario actual del país, lo que es menester en un auténtico Estado de Derecho.

3.- Es precisamente esta nueva conformación pluripartidista en el interior del Congreso de la Unión y su notable carencia de ética y capacidad para llegar a acuerdos, la que pone de manifiesto el inminente riesgo en que se encuentra el gobierno de no contar con un presupuesto que ejercer. La consecuencia de esto sería un terrible caos económico, social y político; el Estado no podría gastar absolutamente nada ya que, obviamente, tampoco podría obtener ningún ingreso. Aún cuando la probabilidad de que esto ocurra es real, también cabe señalar, que de darse dicha situación, los costos políticos serían muy elevados para los actores que intervienen en este proceso, por lo que pueden optar por aprobar un presupuesto sin haberlo estudiado y debatido ampliamente, y en el cual no se verán reflejadas las verdaderas demandas y necesidades de una nación.

4.- En la presente investigación, se realizó el estudio de las legislaciones de varios países, las cuales presentan diversos mecanismos, muy interesantes la mayoría, para evitar esa parálisis estatal y garantizar tanto la continuidad del presupuesto, como el análisis responsable por parte del legislativo de dichos proyectos.

5.- La mayoría de los países estudiados cuentan con mecanismos que se pueden clasificar en tres grupos: los que optan por una reconducción plena, una reconducción parcial y los de la llamada positiva ficta. Todas estas ofrecen ciertas ventajas, a la vez que presentan inconvenientes, por lo que es necesario analizar la propuesta *ad hoc* a nuestro sistema.

6.- A diferencia de la Constitución de la República, muchas entidades de la Federación (11 para ser exactos) cuentan en sus constituciones locales con algún mecanismo de reconducción, lo que puede permitirles realizar un estudio adecuado a los proyectos de presupuestos, a la vez que la permanencia del ingreso y el gasto social no peligra al estar garantizado el mismo en su legislación.

7.- De los análisis realizados considero que la alternativa que más ventajas puede ofrecer para el caso mexicano en concreto puede ser una reconducción parcial en rubros prioritarios. La reconducción parcial permite mantener la continuidad del presupuesto, en tanto, en un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se sigue con la discusión y análisis del proyecto que, sobre el particular, haya enviado el ejecutivo al legislativo.

8.- Esta reconducción, tendrá el carácter de provisional, teniendo aplicación en tanto se apruebe el nuevo presupuesto, y se hará sobre la base del ejercido en el período fiscal anterior al que inicie vigencia, con los ajustes inflacionarios correspondientes y únicamente en los rubros que se consideren prioritarios.

9.- En lo que a ingresos se refiere, se mantendrá la Ley de Ingresos en los mismos términos y tasas señaladas en las leyes fiscales de carácter especial; y en lo referente al endeudamiento público se autorice hasta por una cantidad similar a la contraída y autorizada en el presupuesto anterior, a efecto de evitar la generación de intereses.

10.- Las percepciones que se obtengan en cualquiera de los diversos rubros establecidos, y que superen las cantidades estimadas que respecto a los mismos se tenían en el presupuesto anterior, no sean destinados al gasto público hasta aprobarse el documento que habrá de regir en el período fiscal.

11.- Las erogaciones, cubrirán solo los sectores prioritarios del gasto público, tales como educación, salud, seguridad, etcétera. Las cantidades asignadas a estos rubros, se establecerán conforme al gasto realizado en cada mes del ejercicio anterior, con las correspondientes actualizaciones inflacionarias.

12.- Deberán asignarse las sumas correspondientes al pago de la deuda pública a efecto de evitar la generación de recargos que el incumplimiento de este provocaría, así como para los compromisos jurídicamente establecidos con anterioridad, y que fueron aprobados en el presupuesto anterior.

13.- Deberán eliminarse aquellos gastos que no sea necesario repetirlos, es decir los asignadas a construcciones o servicios que ya fueron realizados y satisfechos.

14.- Debe analizarse la inclusión del Senado en la discusión referente a los egresos, ya que es absurdo que participen en la aprobación de los ingresos que serán destinados a una serie de gastos en los cuales no tienen facultades para intervenir y manifestarse.

Una situación como esta permitiría el enriquecimiento del debate legislativo, al buscar integrar en las diferentes comisiones de estudio del presupuesto a representantes de ambas Cámaras; además, los senadores son elegidos por los mismos medios de votación directa como los diputados, por lo que no debería existir esta prerrogativa exclusiva a favor de estos últimos.

15.- En busca de un presupuesto más funcional, se debe reunir en un solo documento tanto el proyecto de ingresos como el de egresos contemplados para el siguiente ejercicio fiscal, lo que permitiría un análisis real y completo del "círculo" que representan las finanzas públicas, permitiendo conocer en su totalidad los ingresos del Estado y el destino de esos recursos en los diversos programas a los que serán asignados.

En nuestra Constitución Federal (artículo 73, fracción VII) se señala que el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por lo tanto, el Senado debería conocer el presupuesto para el cual está aprobando impuestos, y cuyo análisis sería más funcional si constase en un solo documento. Así pues, debería considerarse la opción de reformar la Constitución a fin de contar con un solo instrumento jurídico en materia presupuestaria: la "Ley de Ingresos y Egresos de la Federación".

**** COMENTARIO FINAL:**

Las reformas en materia presupuestaria son imperiosas; aunque en el pasado no fue necesario atender este tema, la actualidad política exige llevar este tema al centro del debate legislativo.

A pesar de los recientes cambios a la Carta Magna que adelantan el plazo de presentación del proyecto de presupuesto por parte del ejecutivo, estos no van más a fondo para una reestructuración completa, ya que aún con estas modificaciones siguen existiendo muchos otros temas sin solución, y a pesar de lo urgente de este asunto, lo importante, una vez más, tendrá que esperar.

Son varios los trabajos enfocados a la reforma del presupuesto elaborados por juristas y estudiosos del derecho y el estado mexicano, así como por algunos legisladores, aunque desgraciadamente no han encontrado el eco suficiente para poder verse materializados en nuevos preceptos jurídicos.

Las reflexiones planteadas en la presente investigación, buscan sumarse a esa serie de trabajos, con la firme intención de aportar alternativas que permitan en un futuro próximo contar con una Ley de Ingresos y Egresos de la Federación mucho más funcional y acorde al contexto político y social que vivimos. Estoy seguro que este trabajo encontrará oídos receptivos y opiniones críticas, que lo pueden llevar a trascender en favor del Derecho. Es ese mi deseo.

B I B L I O G R A F Í A

1. CARRERA RAYA, Francisco José; *Manual de Derecho Financiero, Volumen III, Derecho Presupuestario*; Editorial Tecnos, S..A; Madrid, 1995
2. CAMARA DE DIPUTADOS "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones." Artículo 74, antecedentes constitucionales e históricos. Vol. 8; Edición 6ª; México 1997
3. CASAR, María Amparo. *Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México, en Gobernar sin mayoría, México 1867-1997, María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores)*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica. A.C. (CIDE).
4. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISO. *Derecho Financiero Mexicano*; 18ª Edición; Editorial Porrúa.; México, 1998.
5. DE PINA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*; 10ª Edición; Editorial Porrúa; México 1981.
6. FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas*; 5ª Edición; Editorial Porrúa; México, 2000.
7. FLORES ZAVALA, ERNESTO. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*; 32ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1998.
8. FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*; 37ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1998.
9. GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y PATRON SÁNCHEZ, Fernando; *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica. A.C. (CIDE).
10. GUERRERO AMAPARAN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana. *Manual del Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

11. GUTIERREZ, Gerónimo; LUJAMBIO, Alonso; VALADES, Diego; *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*; p. 57; 1ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2001.
12. GIULIANI FONROUGE, CARLOS. *Derecho Financiero Vol. I*; 6ª Edición; Ediciones De Palma; Buenos Aires, Argentina, 1997
13. LUJAMBIO, ALONSO. *Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México*; en Miguel Carbonell, Hugo Concha Cantú, Diego Valadés, (Coordinadores): *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*; 2ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2002.
14. LUJAMBIO, ALONSO y MARTINEZ JAIME; "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública"; en Cecilia Mora-Donatto (Coordinadora) "Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional"; 2ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2002.
15. MOTO SALAZAR, EFRAIN; *Elementos de Derecho.*; 42ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1997.
16. PAOLI BOLIO, Francisco José; "La Constitución y el Presupuesto", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Riva (Coordinadores) *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*; 1ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2001.
17. PLUGIESE, MARIO. *Instituciones de Derecho Financiero*; 2ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1976
18. RODRÍGUEZ LOBATO, RAUL. *Derecho Fiscal*; 2ª Edición; Editorial Harla; México, 1998.
19. SÁINZ DE BUJANDA, FERNANDO., *Hacienda y Derecho*, vol. I, p.3; Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1975.

20. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo. Segundo Tomo*; 15ª Edición; Editorial Porrúa; México, 1992
21. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PROCEDIMIENTO Y PROPUESTAS DE CAMBIO; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República; Octubre 2002.
22. MONTELONGO VALENCIA, ORLANDO; *Elementos Pedagógicos para un curso de Derecho Financiero*; Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
23. MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. "El abogado frente a la transición democrática"; en *Por una nueva Constitución*; Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México, 1999;
24. MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. "La reforma del Estado: Hacia un gobierno compartido", en Cecilia Mora-Donatto (Coordinadora) "Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional"; 2ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2002.
25. PÉREZ BECERRIL, ALONSO. "Política e Impuestos"; 1ª Edición; Editorial Porrúa; México, 2003.
26. VALADÉS, DIEGO. *El dilema constitucional*; en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Riva (Coordinadores) *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*; 1ª Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2001.
27. VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*; 7ª Edición; Ediciones De Palma; Buenos Aires, Argentina, 1999.
28. GACETA PARLAMENTARIA, CÁMARA DE DIPUTADOS; Número 1476-II, jueves 15 de abril de 2004. Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

➤ *LEGISLACIÓN CONSULTADA:*

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.
- LEY DE PLANEACIÓN.
- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.
- CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
- CÓDIGO DE COMERCIO.

* *CONSTITUCIONES DE LOS SIGUIENTES PAISES:*

Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guatemala, Perú, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Japón y España.

* *CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS SIGUIENTES ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA:*

Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Chihuahua, Morelos, Veracruz y Zacatecas.

➤ *Páginas de Internet.*

<http://www.cefp.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

<http://www.bibliojuridica.org/>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexes.htm>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/inflegin.htm>

<http://www.presupuestocide.org/>