

## LABAND EN MÉXICO Y EL DAÑO QUE NOS HA HECHO

Jaime CÁRDENAS GRACIA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los orígenes teóricos contemporáneos del debate: Bismarck y Laband*. III. *Los seguidores y detractores de Laband*. IV. *Breve repaso de alguna doctrina mexicana sobre el presupuesto*. V. *Análisis de las adecuaciones presupuestales*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Con motivo del reciente debate político sobre la reforma al régimen jurídico de las adecuaciones presupuestales que fue propuesta por el presidente López Obrador, he recordado lecturas y reflexiones que sobre este tema conocí hace algunos años por María de la Luz Mijangos Borja, a quien debo el estado del arte que aquí expongo. Paul Laband, que da título al ensayo, fue un profesor en Königsberg, en los tiempos del reino Prusiano y del Imperio Alemán unificado por Bismarck, en la segunda mitad del siglo XIX. Su pensamiento jurídico fue extrapolado al resto de Europa y a América Latina, en gran parte indebidamente. Digo indebidamente, porque sus razones solo pueden entenderse en el marco de un Estado monárquico y no en contextos democrático-constitucionales. Su influencia prueba el error en el que incurrimos tantas veces los investigadores del Derecho cuando traemos a nuestros ámbitos categorías que pueden servir en otros espacios de vida, pero no necesariamente son procedentes en nuestros marcos de referencia. Inicio...

El día 27 de abril de 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la iniciativa enviada por el titular del Ejecutivo para reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>1</sup> En ella se propone la adición de un artículo 21 Ter a la Ley citada para quedaría como sigue:

\* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7566-2429>.

<sup>1</sup> Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, 27 abril de 2020, año XXIII, número 5506-I. La iniciativa fue firmada por el titular del Poder Ejecutivo el 23 de abril de 2020.

Artículo 21 Ter. En caso de que durante el ejercicio fiscal se presenten emergencias económicas en el país, la Secretaría podrá reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad.

Para efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades deberán efectuar las adecuaciones necesarias para reducir sus recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos y trasladarlos a la Secretaría. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría pueda realizar los ajustes correspondientes.

La Secretaría establecerá las disposiciones específicas para la realización de los ajustes a las asignaciones autorizadas a las dependencias y entidades en el Presupuesto de Egresos en el ejercicio fiscal que corresponda.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública las acciones realizadas en términos del presente artículo.

En su artículo segundo transitorio, la iniciativa señala:

Los recursos aprobados para el Fondo Metropolitano que se aplican a través del fideicomiso respectivo, en términos de lo establecido en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 se deberán reorientar para destinarse a programas para el otorgamiento de créditos y apoyos a la sociedad, en los términos que apruebe el comité técnico del fideicomiso, conformado por tres representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de ellos lo presidirá; un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Para dar cumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, dentro de los treinta días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar las adecuaciones correspondientes.

Posteriormente, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados circuló entre los integrantes de la misma, un borrador de dictamen para establecer “candados” para que el Ejecutivo reasigne recursos. Se establece en el citado documento que cuando los ajustes sean superiores al 10% del total del presupuesto, el Ejecutivo deberá solicitar la autorización de la Cámara de Diputados, los que deberán aprobar o modificar la propuesta en un plazo de 10 días naturales a partir de la recepción de la solicitud. El borrador de dictamen también indica que cuando la reorientación del destino de los recursos en total sea superior al 5%, la Secretaría de Hacienda deberá reportarlo en sus informes trimestrales. El proyecto de dictamen señala que el Ejecutivo podrá emitir declaratoria de emergencia

económica cuando se advierta una variación negativa drástica e imprevista en el comportamiento de los principales indicadores económicos que sustentaron el presupuesto en curso.

Tanto la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo como el borrador o proyecto de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados fueron objeto de grandes críticas. Entre las principales destaco:

- 1) La propuesta de adición legal del titular del Ejecutivo es inconstitucional porque la aprobación del presupuesto es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y no puede realizarse erogación o pago alguno que no esté previsto expresamente en el presupuesto o en ley posterior (artículos 74 fracción IV y 126 de la Constitución).
- 2) El Presupuesto solo puede ser modificado por la Cámara de Diputados y no por el ejecutivo.
- 3) La iniciativa es inconstitucional porque viola el principio de división de poderes (artículo 49 constitucional). El titular del Ejecutivo no tiene facultad constitucional para modificar el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.
- 4) El concepto de emergencia económica carece de sustento constitucional expreso. Debieran preverse en la Constitución, o al menos en la ley, los supuestos y criterios para la procedencia de la declaratoria de emergencia económica.
- 5) La declaratoria de emergencia económica debe ser autorizada por el Congreso o al menos por la Cámara de Diputados.

Las anteriores críticas nos obligan a inscribirlas, entre otros contextos, por ejemplo, en el marco legal de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que permite por *contingencias* —artículos 19, 20, 21, 46 y 61 de esa Ley— realizar adecuaciones presupuestales a cargo de la Secretaría de Hacienda —sin autorización, en algunos casos con opinión, de la Cámara de Diputados— y con la obligación de reportarlas en los informes trimestrales a la Cámara baja para los efectos de la revisión de la cuenta pública. Las objeciones mencionadas también se deben situar, entre otras, en las reformas de 2008 y 2014 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que confirieron más atribuciones al Ejecutivo para realizar adecuaciones presupuestales sin solicitar autorización de la Cámara de Diputados y que en algunos años, por ejemplo, en 2007 impactaron en 15.05% el presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputa-

dos.<sup>2</sup> En el Estado de Guanajuato, se requiere de autorización del Congreso local, exclusivamente si el gobernador ejerce un presupuesto adicional al aprobado en un 7.5%. Lo que significa que el ejecutivo local de esa entidad federativa puede realizar adecuaciones libremente sin excederse del 7.5% del presupuesto aceptado por el legislativo estatal.

Durante 2008, la OCDE identificó 55 países en donde se requiere de la autorización legislativa en caso de adecuaciones presupuestales, a diferencia de lo que en México la ley establece, en donde no es necesaria ningún tipo de autorización por parte de la Cámara de Diputados. El asunto llama la atención porque, en países latinoamericanos como Brasil, la no aprobación del legislativo con motivo de adecuaciones presupuestales puede dar lugar a la destitución del presidente de la República.

Lo anterior ocurrió con Dilma Rousseff en 2016. La presidenta Rousseff fue acusada ante el Congreso de ese país por malas prácticas financieras en la ejecución del Presupuesto que, por cierto, otros presidentes del Brasil desde el año 2000 habían realizado, y que no fueron motivo de procedimientos de impeachment o juicio político.<sup>3</sup> A Dilma Rousseff, no se le acusó de actos de corrupción como al ex presidente Collor de Mello en 1992,<sup>4</sup> sino de supuestas irregularidades vinculadas a la Ley de Responsabilidad Fiscal y Presupuestal de esa nación. La imputación fue motivada por la expedición de seis decretos presupuestales suplementarios, que los denunciantes consideraron que no habían recabado la autorización del Congreso brasileño y, también por el no cumplimiento del Ejecutivo con la Ley de Responsabilidad Fiscal y con los plazos de pago con el Banco do Brasil, S.A.

Los denunciantes estimaron que un supuesto del artículo 85 de la Constitución brasileña de 1988 se actualizaba. El precepto indica:

Son delitos de responsabilidad los actos del presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente, contra: I. La existencia de la Unión; II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la

---

<sup>2</sup> Casi todos los países permiten las adecuaciones presupuestales con excepción de Noruega y Suecia. Hay países donde las adecuaciones no están limitadas y no hay participación o esta es escasa por parte del legislativo. Esos países son: México, Holanda, Portugal, Eslovaquia y Reino Unido. Nuñez González, Leonardo, *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública*, México, tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas, CIDE, octubre de 2016, pp. 63 y 73.

<sup>3</sup> Bachiller, Juan Vicente, “La crisis de la década inclusiva en Brasil”, *Revista Sistema*, Madrid, núms. 242-243, 2016, p. 157.

<sup>4</sup> Schwarcz, Lilia M y, Starling, Heloisa M., *Brasil. Una biografía*, México, Debate, 2016, p. 803.

Federación; III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; IV. La seguridad interna del país; V. La probidad en la administración; VI. *La ley presupuestaria*; y, VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.

Las adecuaciones presupuestales son desgraciadamente una práctica frecuente en nuestro país y en muchos otros del mundo, aún en democracias reconocidas. En España, las modificaciones presupuestales realizadas por el Ejecutivo sin autorización del Congreso de los Diputados han llegado a ser hasta del 20% del monto aprobado en los presupuestos del Estado, por lo que la doctrina jurídica exige reformas para establecer su carácter excepcional, y, en todo caso, para reclamar la autorización invariable del parlamento cuando estas se producen. En los hechos, en España, al aprobarse el presupuesto se habilita al ejecutivo a realizar su modificación.<sup>5</sup>

El fondo de este asunto jurídico, más allá de las consideraciones políticas y económicas del caso, consiste en revisar el entendimiento constitucional de lo que hoy por hoy los juristas mexicanos concebimos por presupuesto, porque de ello depende, el lugar y preponderancia que tiene el poder legislativo en su confección y aprobación. Si estimamos, como analizamos más adelante, que el presupuesto es un acto administrativo —concepción que heredamos de Paul Laband—, justificaremos las adecuaciones presupuestales y hasta argumentaremos que no debe ser preceptiva la autorización del legislativo para poder realizarlas. Por el contrario, si elevamos el status del presupuesto a acto legislativo, el presupuesto y la Cámara de Diputados, pasarán a tener otra dimensión, y reclamaremos el carácter excepcional de las adecuaciones presupuestales, y la necesaria aprobación de los diputados para que puedan efectuarse, precisamente por tratarse de una ley.

## II. LOS ORÍGENES TEÓRICOS CONTEMPORÁNEOS DEL DEBATE: BISMARCK Y LABAND

La naturaleza jurídica del presupuesto ha sido objeto de un debate acalorado.<sup>6</sup> Una parte importante de esa discusión ocurrió en Prusia con motivo de

<sup>5</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel, *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, Trotta, 1998, p. 218.

<sup>6</sup> Rodríguez Bereijo, Álvaro, “Laband y el derecho presupuestario del Imperio Alemán”, Estudio Preliminar a Laband, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. IX-LXXIII.

un proyecto de ley militar que se presentó a la Cámara el 10 de febrero de 1860. En dicho proyecto, el gobierno quería establecer un servicio militar de tres años, fundir las milicias civiles con el ejército, y en términos generales, acrecentar el número de militares al igual que los recursos financieros que debían ponerse a disposición de las fuerzas armadas profesionales. El proyecto de ley no prosperó en el Poder legislativo porque los integrantes del partido liberal no querían aumentar el número de efectivos en el ejército y porque les parecía antidemocrática la desaparición de las milicias ciudadanas que representaban la concepción democrática del ciudadano soldado.

Ante la negativa de la Cámara, el ejecutivo sin autorización de esta, pone en ejecución las propuestas y ejerce recursos públicos para ese fin. Al año siguiente, 1861, la Cámara de diputados prusiana no autoriza gasto para la aplicación de las reformas militares no aprobadas por el legislativo el año anterior. A finales de 1861 tienen lugar las elecciones y los liberales más los progresistas obtienen mayoría en el parlamento. El Rey disuelve la Cámara y convoca a nuevas elecciones porque los diputados nuevamente se niegan a aprobar gastos en el presupuesto para las reformas militares no aprobadas. En las elecciones de 1862, vuelven a ganar los liberales y los progresistas. El rey Guillermo I nombra jefe de gobierno a Otto von Bismarck en septiembre de 1862, el que decide gobernar sin el parlamento. El gobierno continuó ejerciendo gasto militar para sus propósitos con el rechazo del Landtag, el que es clausurado anticipadamente por Bismarck.

Al reanudarse en 1863 las sesiones parlamentarias el conflicto entre la Corona y el parlamento prosiguió, el parlamento no aprueba el presupuesto para 1863, Bismarck fija el presupuesto en una ordenanza real sin intervención de los diputados y recurre con débiles argumentos jurídicos al Senado para obtener el consentimiento de gasto. En 1864 Prusia entra en guerra junto con Austria en contra de Dinamarca. El conflicto desembocó en una guerra de Prusia contra Austria para lograr la unidad de Alemania. Presupuestalmente el diferendo persistió. En febrero de 1866 Bismarck disuelve las Cámaras y convoca a elecciones generales. En julio de 1866 Prusia derrotó a Austria, lo que incrementó el poder político de Bismarck y con ello desarmó políticamente a los liberales y a los progresistas.

Los poderes fácticos de la época se pusieron del lado del Rey y de Bismarck y presionaron al parlamento. El Landtag en septiembre de 1866 votó un “bill de indemnidad”, en el que acordó el descargo de daño al Estado y por tanto no estimó responsabilidades del gobierno, desde el inicio del conflicto presupuestal, por haber ejercido gasto militar sin autorización de la Cámara de Diputados, y fijó en bloque los gastos para 1866. El gobierno

presentó en tiempo y forma a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto para 1867, el que desde luego fue aprobado. El conflicto presupuestal había concluido.

El conflicto prusiano se había resuelto a favor de la Corona y de Bismarck y en demérito del parlamento, a contrario de lo que ocurría en esos años en otros países de Europa en donde el parlamento tenía la competencia fundamental en la aprobación del presupuesto y en donde se consideraba que sin presupuesto aprobado no podía ejercerse gasto público alguno. Años más tarde Paul Laband, escribió en 1871, su importante obra “Das Budgetrecht nach des Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes”.<sup>7</sup> En ella justificará jurídicamente la posición de la Corona y de Bismarck, y, por tanto, los hechos políticos del conflicto presupuestal prusiano de 1861-1866 que beneficiaron al gobierno en contra de la Cámara de Diputados prusiana.

Debemos decir que para el profesor de Königsberg, el elemento esencial de la ley reside, mucho más que en la creación de normas jurídicas, en su sanción. Según él, la soberanía del Estado no se pone de manifiesto en el momento de determinar el contenido de las leyes sino cuando llega la hora de su sanción. El poder que tiene la prerrogativa de la sanción —en Prusia era el monarca— es el que posee de un modo pleno e indivisible la soberanía. Se trata una concepción monárquica del poder y no de un entendimiento liberal democrático de él. La corona tenía jurídicamente un poder residual, y aunque el Parlamento tenía competencias importantes expresamente establecidas en la Constitución, en caso de laguna o de conflicto insoluble, la corona prusiana tenía la última palabra en esos casos, porque todo lo que no era atribuido expresamente a otro órgano en el Estado Prusiano correspondía al monarca.

Para Laband, el presupuesto no es una auténtica ley, es una ley formal porque implicaba la participación de las Cámaras del Estado Prusiano y después del Imperio Alemán en su aprobación, y solo para efectos de control político, pero no legislativos. Desde su punto de vista, el presupuesto no era una ley en sentido material porque no tiene en lo fundamental reglas de derecho que tengan por fin directo afectar la esfera de derechos de los gobernados. El profesor de Königsberg sostiene que el presupuesto es un acto jurídico que pertenece a la administración, aunque es realizado por el legislativo. Para aclarar su posición, Laband distingue entre el presupuesto

<sup>7</sup> Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. 3-135.

propiamente dicho, y la ley que lo establece y lo aprueba, con el fin de destacar sus elementos puramente administrativos, y el carácter formal de su aprobación.

Las consecuencias jurídicas de esta argumentación consisten en sostener que: la función del Parlamento es de control y vigilancia sobre el ejercicio del presupuesto, pero no funciones legislativas en sentido material que signifiquen incidir directamente en la esfera de derechos de los gobernados, o competencias para cambiar el proyecto de presupuesto del gobierno; el parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función es la de aprobarlo —una simple formalidad—; el legislativo no actúa sobre el presupuesto como lo hace para la aprobación o revisión de las leyes ordinarias en donde el legislativo puede cambiar el proyecto del ejecutivo; el presupuesto es un acto administrativo realizado en el parlamento por los legisladores; una infracción al presupuesto no genera responsabilidad de la administración frente a los particulares sino en todo caso solo una responsabilidad política del gobierno frente al legislativo; el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la legislación preexistente; y, el presupuesto puede ser modificado una vez aprobado por el ejecutivo con informe al poder legislativo, para no paralizar el funcionamiento del Estado.

Laband llevó estos argumentos al análisis del problema constitucional que se produce si el parlamento no aprueba el presupuesto, cuando la Constitución, como ocurrió en Prusia, no prevé absolutamente nada al respecto. Laband distingue dos posibles supuestos fácticos que le permiten contestar el problema. El primero, ocurre cuando la ley de presupuesto no es elaborada a tiempo por el gobierno y no es enviada a las Cámaras para su aprobación, o cuando los debates en el parlamento retrasan la aprobación del presupuesto en tiempo y forma. Para estas hipótesis propone la prórroga del presupuesto anterior. El segundo supuesto se presenta cuando existe un conflicto entre el Parlamento y el gobierno, y el primero decide no aprobar el presupuesto en bloque.

En este último escenario, Laband rechaza la propuesta liberal democrática que en su época sostenía que, si no se aprueba el presupuesto, el Estado se paraliza, y propone que el gobierno pueda actuar sin necesidad de presupuesto respecto a los principales gastos, siempre y cuando lo haga bajo su exclusiva responsabilidad —la solución que había dado Bismarck—. Laband, como puede apreciarse, no niega la posibilidad del rechazo total al presupuesto por el parlamento, sino que considera que su papel es invariablemente la de jugar un simple control político al gobierno.



A Laband le parecía que, aunque la Constitución Prusiana de 1850, no estableciera previsión alguna para atender el conflicto de 1861-1866, ello no debía significar la parálisis del Estado por la no aprobación del presupuesto. De aceptarse ese punto de vista, el Estado no podría cumplir con sus obligaciones, y la no aprobación del presupuesto podría llevar a la extinción misma del Estado. De lo que desprendía Laband, que el gobierno no tenía porque suspender su actividad administrativa aún a falta de presupuesto, pero de hacerlo así, lo realiza bajo su propia y exclusiva responsabilidad.

### III. LOS SEGUIDORES Y DETRACTORES DE LABAND

#### 1. *Los partidarios*

El pensamiento de Laband tuvo influencia en el mundo alemán, en donde juristas prominentes como Jellinek, consideraron al presupuesto como un acto administrativo, cuando mucho una ley en sentido formal pero no en un sentido material. Jellinek distinguió entre la legislación financiera de su realización: el presupuesto es una autorización que representa una condición para que el gobierno pueda administrar o ejercer el gasto. El parlamento debe aprobar el presupuesto, y si no lo hace, entramos en el reino de las incógnitas, las que solo pueden ser contestadas por la realidad misma, situaciones fácticas en donde el ejecutivo funciona aún si existir un presupuesto autorizado.<sup>8</sup>

La doctrina francesa, que después llegaría a México, siguió también a Laband. Los juristas franceses, en su mayoría, negaron el carácter de ley al presupuesto, y consideraron que era en general una autorización administrativa dada por el parlamento al gobierno para ejercer el gasto, aunque era un acto de carácter complejo, y como tal, podía responder a naturalezas jurídicas diversas.

Por ejemplo, Duguit estimó que el presupuesto no podía nunca considerarse una ley sino un acto administrativo, en donde el parlamento actúa como un agente administrativo que autoriza al funcionario competente a gastar una suma determinada del tesoro público. Ese acto crea una situación jurídica subjetiva para el ministro y al mismo tiempo para los acreedo-

---

<sup>8</sup> González García, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 142.

res del Estado. Se puede decir, que el presupuesto es la condición para que cada ministro pueda ejercer legalmente sus competencias.<sup>9</sup>

En la doctrina italiana de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el presupuesto era, en general considerado como un acto propio del poder ejecutivo cuyo valor jurídico no necesitaba de la aprobación del legislativo. Se estimó que, si el parlamento interviene en su aprobación, lo hace como agente de control político. El presupuesto dota al parlamento de competencias para realizar la vigilancia financiera sobre el mismo, y es una consecuencia de las leyes preexistentes y de la existencia misma del Estado. Esto último entraña que el presupuesto no puede modificar la legislación preexistente ni puede innovar el ordenamiento jurídico introduciendo nuevas reglas. El presupuesto es en síntesis un acto de legislación vinculada, una ley formal que no reúne las características del resto de las leyes.<sup>10</sup>

La doctrina italiana llegó a considerar que, si el parlamento rechaza en bloque el presupuesto, ello supone una inconstitucionalidad y un exceso de poder porque se estaría impidiendo a la administración procurarse de los medios para cubrir los servicios públicos indispensables para el funcionamiento del Estado. Los efectos de rechazar el presupuesto son políticos y pueden entrañar la dimisión del ministro o del gobierno, pero nunca debería significar la parálisis de la administración.<sup>11</sup>

## 2. *Los detractores*

La crítica a Laband se planteó en Austria. Franz von Myrbach Rheinfeld en 1906,<sup>12</sup> sostuvo que considerar al presupuesto como una ley formal o un acto administrativo conlleva a negar el carácter representativo y democrática del parlamento. Una instancia elegida democráticamente —el parlamento— tiene plenas facultades para aprobar, modificar o rechazar el presupuesto que propone el gobierno. El presupuesto es una ley auténtica porque el parlamento en ejercicio de sus atribuciones puede establecer en él derechos, obligaciones, responsabilidades y sanciones para los funcionarios de la administración, es decir, norma el ejercicio financiero del Estado, y aunque en algunos sistemas constitucionales se impida que en el presupuesto se establezcan nue-

<sup>9</sup> Duguít, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Granada, Comares, 2005, pp. 80 y ss.

<sup>10</sup> González García, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, pp. 148-164.

<sup>11</sup> Romano, Santi, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1928, pp. 298-299.

<sup>12</sup> Myrbach-Rheinfeld Von, Franz, *Grundriss des Finanzrechts*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1906.

vos impuestos o se deroguen los establecidos, en todo lo demás aspectos, el parlamento esencialmente actúa como lo hace respecto a las demás leyes, sin que solo sea importante, el control político que su ejercicio posibilita, pues el mismo control político se puede realizar respecto al resto de las leyes. El presupuesto aprobado es un ordenamiento jurídico vinculante y obligatorio para la administración, pero también para los gobernados en los que incide.

Albert Haenel, a finales del siglo XIX, ya había considerado al presupuesto como una ley porque está revestido de las formas de la ley y porque establece reglas obligatorias para la administración de la hacienda pública susceptibles de afectar los derechos de los gobernados. Para este autor, toda administración gestionada sin ley de presupuestos es anticonstitucional, porque se violan las previsiones constitucionales que a ello obligan, y porque se socava la soberanía popular depositada y representada fundamentalmente en el parlamento.<sup>13</sup>

En Italia, Vitagliano consideró en 1910 que la ley de presupuestos es una ley atributiva de competencia que, crea la posibilidad jurídica a favor de los individuos que actúan como funcionarios para actuar en el sentido contemplado en los presupuestos y así satisfacer los servicios públicos. Los actos de funcionarios públicos realizados sin cobertura presupuestal no son actos del Estado.<sup>14</sup> Para Mortara, el presupuesto es una ley porque puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes, y porque tiene entre sus fines regular las relaciones jurídicas entre la administración pública con los particulares acreedores y deudores. Miceli e Ingrosso han sostenido igualmente el carácter plenamente legal del presupuesto, tal como en Argentina lo señaló en el siglo XX Giuliani Fonrouge.<sup>15</sup>

#### IV. BREVE REPASO DE ALGUNA DOCTRINA MEXICANA SOBRE EL PRESUPUESTO

El pensamiento de Laband llegó a México por vía de la doctrina francesa de finales del siglo XIX y principios del XX que era seguidora del alemán. Así Gabino Fraga en su clásico Derecho Administrativo consideró que el presupuesto no es una ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y porque se trata de un ordenamiento vinculado a legislación preexistente;

<sup>13</sup> Haenel, Albert, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968.

<sup>14</sup> Vitagliano, Gaetano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910.

<sup>15</sup> González García, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, pp. 149-206.

en su opinión el presupuesto es acto administrativo, aunque en algunos casos al ser el presupuesto un acto jurídico complejo, ciertas disposiciones del mismo son generales.<sup>16</sup>

Al igual que Fraga, Ríos Elizondo, ha señalado que la Constitución de 1917 no apreció al presupuesto como una ley, sino como un documento administrativo que envía el presidente de la República a la Cámara de Diputados para su aprobación, sin que sea trascendente jurídicamente que los legisladores debatan y dictaminen el citado documento.<sup>17</sup> El presupuesto de egresos, a diferencia de la ley de ingresos, está vinculado a la legislación preexistente, es aprobado por una Cámara —la de diputados—, la mayor parte de sus normas no son generales sino que son autorizaciones para ejercer el gasto, la Cámara de Diputados tiene sobre el presupuesto una función de control político para verificar que lo autorizado se haya ejercido adecuadamente, y hasta el 6 de diciembre de 1977, la facultad de la Cámara de Diputados era aprobar el presupuesto sin que estuvieran claras las competencias de los diputados para examinar y discutir el presupuesto, pues la de modificar el proyecto de presupuesto remitido por el titular del poder ejecutivo a la Cámara de Diputados, se contempló hasta reforma publicada el 30 de julio de 2004 al artículo 74 fracción IV de la Constitución.

Otros autores como Sergio Francisco de la Garza asumen que presupuesto formalmente es una ley pero que materialmente es un acto administrativo,<sup>18</sup> aunque en el desarrollo de su postura se contradice con su premisa mayor, pues estima que el ejecutivo no puede ejercer el gasto sin autorización de la Cámara de Diputados, salvo el supuesto del artículo 75 de la Constitución que establece que si no se aprueba el presupuesto para el año siguiente o los rubros correspondientes se aplicará el del año anterior para cubrir los salarios de los funcionarios públicos previstos en la ley. Este autor no logró construir, como los demás autores de la época, una teoría sobre la naturaleza jurídica del presupuesto.

En general y hasta en fecha cercana, la mayoría de los autores mexicanos en materia de presupuesto coincidían en señalar que: el presupuesto es un acto administrativo con forma de ley, salvo los casos en donde el presupuesto contiene disposiciones generales; en México, desde la Constitución de 1857, los ingresos no están integrados al presupuesto a diferencia de lo

<sup>16</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1980, pp. 327-334.

<sup>17</sup> Ríos Elizondo, Roberto, “El Presupuesto de Egresos”, *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, UNAM/FCE, 1972, pp. 277-284.

<sup>18</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 119-129.

que ocurre en el derecho comparado en donde los ingresos, egresos, gastos fiscales, deuda, patrimonio, etcétera son parte de los presupuestos del Estado; el presupuesto es un acto complejo porque la ley de ingresos es una ley en sentido material y el presupuesto de egresos en su mayor parte contiene disposiciones de naturaleza administrativa; la función de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto y al conocer de la Cuenta Pública no realiza una función legislativa sino de control político; no existe en el derecho mexicano de manera expresa el mecanismo de tácita reconducción presupuestal; el presupuesto se encuentra vinculado a la legislación preexistente; y, el ejecutivo en los términos de la Ley secundaria —Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de las previas a esta— puede modificar el presupuesto mediante adecuaciones presupuestales dada su naturaleza administrativa, sin recabar autorización de la Cámara de Diputados.

En 1995, María de la Luz Mijangos Borja llamó la atención sobre lo anterior en su ensayo: “La naturaleza jurídica del presupuesto”<sup>19</sup> y en él refutó a la teoría del presupuesto como acto administrativo. Ella estimó que el presupuesto es una ley porque es un ordenamiento emanado del poder legislativo, aunque se trate de una de sus Cámaras; las disposiciones del presupuesto son susceptibles de afectar al resto de los poderes y órganos del Estado, pero también a los gobernados de manera directa o indirecta; como la teoría del Derecho lo ha señalado —Bobbio—, las leyes no necesariamente para serlo deben ser generales y abstractas, existen leyes generales y concretas, y particulares y abstractas; en todo el derecho comparado el presupuesto es considerado una ley y se ha apartado de la doctrina del siglo XIX y principios del XX que lo estimó un acto administrativo; el presupuesto produce nuevas normas, muchas de ellas generales y abstractas; constitucionalmente es indebido que se subordine al legislativo al poder ejecutivo con el argumento del presupuesto como acto administrativo porque ello ha favorecido que la legislación secundaria contenga instituciones como la de las adecuaciones presupuestales que le permiten al ejecutivo modificar el presupuesto sin la aprobación de la Cámara de Diputados.

Además de entender al presupuesto como una ley formal y material, propuso que: los presupuestos del Estado contuviesen los ingresos, egresos, deuda, patrimonio y gastos fiscales; el poder legislativo debe optimizar todas sus facultades para modificar el presupuesto, y el ejecutivo no debiera tener nunca esos poderes si no es con autorización del legislativo; la labor del poder legislativo es de control pero también legislativa en materia de

---

<sup>19</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, 1995, pp. 205-228.

presupuesto; y, la Constitución debe prever los mecanismos de solución de controversias que se susciten con motivo de la no aprobación del presupuesto en tiempo y forma; y, en su caso analizar la introducción en nuestro país, de la tácita reconducción presupuestal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido en los últimos años oportunidad de estudiar la naturaleza del presupuesto. También se ha debatido si el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados puede ser vetado. Algunos aprecian que no, porque no es una ley en sentido formal y material, y el Ejecutivo solo puede vetar leyes, lo que es bastante discutible desde el punto de vista teórico, dado que la mayor parte de los países estiman que el Presupuesto es una ley en sentido formal y material — la doctrina mexicana mayoritariamente, sin embargo, sigue señalando como hemos dicho aquí, que el Presupuesto es un acto administrativo del poder legislativo-. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, a pesar de considerar al presupuesto como acto administrativo, y por mayoría de seis votos de sus ministros, que el Presupuesto sí podía ser vetado por el Ejecutivo en la controversia constitucional 109/2004, resuelta el 17 de mayo de 2005. Por el contrario, al resolver previamente la acción de inconstitucionalidad 4/98, la mayoría de los ministros apreció que el Presupuesto no podía vetarse por ser un acto materialmente administrativo y porque las acciones de inconstitucionalidad solo proceden en contra de leyes y tratados.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98, la mayoría de los ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimaron que las acciones de inconstitucionalidad proceden solo contra normas de carácter general, pero no en contra de cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan carácter de leyes o tratados. Argumentaron que para determinar la procedencia de la acción intentada se hacía indispensable analizar de manera previa la naturaleza jurídica del acto impugnado, para lo cual era conveniente diferenciar entre acto administrativo y acto legislativo. Para la mayoría de los ministros de esa época, acto legislativo es aquel mediante el que se crean normas generales, abstractas e impersonales, y el acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares y concretas. El Decreto de Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto del otrora Distrito Federal y como Decreto que es, no otorga competencias ni establece derechos y obligaciones. En consecuencia, si el Decreto de Presupuestos de Egresos para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 era un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general, y si las acciones de inconstitucionalidad solo son procedentes contra normas de carácter general,

entonces la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría de los legisladores de la Asamblea Legislativa del anterior Distrito Federal no era procedente.<sup>20</sup>

La minoría de los ministros de la Suprema Corte en la citada acción de inconstitucionalidad ofrecieron los siguientes razonamientos:

- 1) El Decreto de Presupuestos para 1998, en su artículo 15, autocalifica a ese ordenamiento como norma general;
- 2) De las reformas al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se desprende que esta solo tiene competencias para expedir normas generales;
- 3) El artículo 105 fracción II de la Constitución establece respecto a la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad el que se trate de normas generales y no de leyes;
- 4) El Presupuesto de Egresos es un ordenamiento de carácter general;
- 5) Sostener que la naturaleza jurídica del presupuesto es de acto administrativo favorece la subordinación del legislativo al ejecutivo porque se priva al órgano legislativo de sus facultades inherentes;
- 6) El Decreto de Presupuesto del otrora Distrito Federal es una ley porque regula las relaciones jurídicas referentes al gasto público para los órganos del entonces Distrito Federal y respecto a los particulares que tuvieran derechos pecuniarios respecto al presupuesto;
- 7) La soberanía financiera presupuestal corresponde al legislativo y no al ejecutivo;
- 8) Negar el carácter de ley al Decreto de Presupuesto entraña reducir y limitar las facultades del legislativo para estimular la concentración de poder en el ejecutivo;
- 9) Ley es todo acto emanado del poder legislativo que cumple con las formalidades constitucionales;
- 10) El Decreto de Presupuesto es ley porque tiene un contenido coactivo e imperativo que norma conductas generales de la administración y de los particulares;
- 11) En distintos estados de la República el presupuesto tiene carácter de ley; y,
- 12) La estimación del Presupuesto como acto administrativo limita la función de control del legislativo respecto al Ejecutivo porque este

---

<sup>20</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000, pp. 105-133.

podrá hacer cambios al presupuesto sin requerir autorización del legislativo y con escaso margen para la exigencia de responsabilidades.

En la controversia constitucional 109/2004, resuelta el 17 de mayo de 2005, la mayoría de los ministros estimó que el presupuesto si era susceptible de veto por parte del ejecutivo,<sup>21</sup> sin profundizar en demasía sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, al que siguieron considerando acto administrativo. Después de un debate sobre las disposiciones que no son susceptibles de veto, la Suprema Corte, consideró que en el Derecho mexicano cabe el veto del ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, por estimar que no hay prohibición expresa del veto sobre la materia, y porque de una interpretación constitucional y legal, tanto histórica, sistemática, genética, teleológica, y funcional, era imprescindible que el ejecutivo colaborará activamente con el legislativo en la confección del presupuesto, y una vía para realizar esa colaboración se producía mediante la institución del veto.

Hasta lo aquí brevemente expuesto, queda claro cómo en el derecho mexicano, la preponderancia histórica en la confección, aprobación y veto del presupuesto la ha tenido el poder ejecutivo sobre el legislativo. El legislativo ha ido ganando terreno, pero muy lentamente. Desde nuestro punto de vista, es imprescindible una profunda reforma constitucional que sitúe al poder legislativo como depositario de la soberanía presupuestal del Estado mexicano. Un primer paso, consiste en entender al presupuesto como un auténtico acto legislativo para que solo el legislativo tenga el poder de modificarlo, y un segundo, implica derogar de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria las normas que prevén la realización de adecuaciones y modificaciones presupuestales a cargo del ejecutivo sin previa autorización del poder legislativo.

## V. ANÁLISIS DE LAS ADECUACIONES PRESUPUESTALES

En el estudio de México Evalúa de 2014<sup>22</sup> se señala que el Ejecutivo tiene un amplio espacio para utilizar fondos extrapresupuestarios durante la ejecución del presupuesto, esto es, recursos que puede asignar al margen de la discusión

---

<sup>21</sup> Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos”, Revista Cuestiones Constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 17, 2016.

<sup>22</sup> México Evalúa. Centro De Análisis De Políticas Públicas, Descifrando la caja negra del gasto, abril, 2014.



presupuestal entre poderes y también puede utilizar los recursos en conceptos diferentes a los autorizados por la Cámara de Diputados. Lo anterior sin rendir cuentas de manera accesible, completa y oportuna sobre esos movimientos. La voluntad popular que se manifiesta en la Cámara de Diputados no es respetada por las autoridades hacendarias.

La reflexión de esta organización de la sociedad civil parte de una premisa en el que todos podemos estar de acuerdo: el presupuesto, tradicionalmente en México se ha asumido como una herramienta del gobierno dadas sus notas administrativas más que como un instrumento de los ciudadanos. En el periodo que estudiaron en su ensayo, 2005-2013, se observó que el presupuesto realmente ejercido superó en promedio al aprobado en 8.3%. Además, exponen que ese sobre ejercicio anual realizado, al margen de lo autorizado por la Cámara de Diputados, nos indica que los proyectos de presupuesto anuales no se elaboran tomando en consideración lo que efectivamente se gastó en años anteriores. En México el presupuesto no se construye ni se aprueba de manera realista.

El gobierno igualmente gasta de manera diferente a lo que aprueban los legisladores. En la etapa estudiada —2005-2013— se encuentran ampliaciones de gasto en diversos rubros por 881 mil millones de pesos anuales, y recortes en rubros de gasto por 663 mil millones de pesos anuales. Se trata de movimientos al interior del presupuesto autorizado por el legislativo.

Lo anterior que es muy grave, porque sistemáticamente no se respeta la voluntad popular, y porque no se rinden cuentas precisas y transparentes a la sociedad sobre esas variaciones, obliga a entender el alcance jurídico de las adecuaciones presupuestales. Se define adecuación presupuestal como cualquier cambio en el ejercicio del presupuesto efectuado por el gobierno en los clasificadores del gasto público. Los clasificadores del gasto aluden a quién gasta, cuánto gasta, para qué se gasta, qué insumos se adquieren con ese gasto, dónde se gasta y cuándo se gasta.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente —principalmente los artículos 19, 20, 21, 46, 57, 58, 59 y 61 de esa Ley— como la legislación previa en la materia, han previsto, desde nuestro punto de vista, al margen de la Constitución, supuestos para las adecuaciones presupuestales. Las adecuaciones presupuestales pueden ser externas o internas. Las primeras requieren ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y las segundas son autorizadas por las propias dependencias y entidades e informadas a la Secretaría de Hacienda. Las adecuaciones más importantes en su monto o en los rubros que se afectan son consideradas externas,

aunque no existen topes o máximos legales que nos señalen con precisión cuando se requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda.

En qué casos la ley justifica tradicionalmente las adecuaciones sin recurrir a la autorización de la Cámara de Diputados: 1) Cuando se detecta que el ejercicio del gasto aprobado puede afectar el balance público, es decir, los ingresos federales son mayores o menores a los previstos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos; y, 2) Cuando las adecuaciones permiten un mejor cumplimiento de los programas, lo que es muy difícil de valorar en los hechos porque no existen criterios o parámetros claramente establecidos para realizar las comprobaciones —la evaluación termina siendo un ejercicio discrecional a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—.

Los supuestos de procedencia de las adecuaciones presupuestales contienen lagunas y deficiencias jurídicas. Por ejemplo: No se prevén los supuestos de gastos no realizados para efectos del balance entre ingresos y egresos; existe la dificultad práctica de establecer con rigor cuando se cumplen o no de mejor manera los objetivos de un programa, los conflictos de interés que se suscitan cuando la adecuación se refiere a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad responsable para autorizar las adecuaciones; las adecuaciones presupuestales realizadas en ramos generales impiden cualquier análisis más o menos objetivo sobre la valoración que establezca el mejor cumplimiento de programas; y, la imposibilidad de fiscalizar y exigir responsabilidades a los servidores públicos que autorizan las adecuaciones porque las hipótesis de responsabilidad son vagas.

La rendición de cuentas al poder legislativo es también insuficiente. El artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que cuando las adecuaciones rebasen del 5% del presupuesto de la entidad o del ramo, la Secretaría de Hacienda debe reportarlo en los informes trimestrales para efectos de la cuenta pública, no obstante, la ley no obliga a los ejecutores del gasto a justificar pormenorizadamente las razones de por qué en los casos concretos proceden las adecuaciones. El artículo 58 agrega que cuando la variación alcance o sea superior al 5% la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados podrá emitir una opinión sobre la adecuación, pero no una autorización. Además, la información precisa y completa sobre las adecuaciones se tiene hasta el momento de la presentación y análisis de la cuenta pública y no durante la presentación de los informes trimestrales.

Se ha debatido si las adecuaciones presupuestarias son necesarias. Un sector teórico considera que pueden ser útiles porque pueden servir para: cumplir con metas de balance presupuestario; para incrementar la solidez

del presupuesto, asignando recursos a políticas y programas que persiguen objetivos prioritarios; para invertir en programas y políticas que den mejores resultados; y, para ahorrar costos. Sin embargo, también existen detractores, pues las adecuaciones presupuestales significan que: hay una débil disciplina presupuestal; que existe una insuficiencia en el proceso presupuestario; que las adecuaciones promueven la ausencia de transparencia y de rendición de cuentas sobre el ejercicio del gasto; y, que, como en el caso de México, las adecuaciones vulneran los principios de soberanía, representación, de democracia, de división de poderes porque no se autorizan por la Cámara de Diputados.

Es evidente que las adecuaciones presupuestales expresan desorden y falta de previsión en el proceso presupuestario a cargo del ejecutivo. Si el presupuesto estuviese debidamente planeado y programado no deberían estar previstas y permitidas en la ley las variaciones en el gasto aprobado. Sin embargo, lo más grave, no es que sean “legales” y que no existan porcentajes máximos permitidos para realizarlas, sino que no sean autorizadas por la Cámara de Diputados, lo que promueve su opacidad, y demuestra también, que el peso fundamental en el presupuesto lo tiene el ejecutivo y no en el legislativo. O de otra manera dicho, que siga siendo el presupuesto en México considerado, y hasta en los hechos —no solo en la doctrina o en los criterios judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, como un acto administrativo, no legislativo, objeto de débiles controles y fiscalización y, susceptible, de variaciones bastante discrecionales por parte del ejecutivo.<sup>23</sup>

## VI. CONCLUSIONES

La iniciativa para incluir un artículo 21 ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es para efectos prácticos ociosa, pues con el vigente marco jurídico, el titular del poder ejecutivo puede cumplir con sus objetivos de reorientación del gasto público. La legislación vigente no establece topes máximos ni mínimos para realizar adecuaciones presupuestales, y los motivos de procedencia de estas, son suficientemente amplios y discrecionales en la ley para lograrlo.

Aunque la iniciativa de reforma y el proyecto de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados contengan evidentes problemas jurídicos como: el de si la figura jurídica de decla-

---

<sup>23</sup> Nuñez González, Leonardo, “Presupuesto de egresos ficticio”, *Revista Nexos*, México, abril de 2017.

ratoria de emergencia económica debía estar contenida en la Constitución y ser aprobada por el Congreso de la Unión, o si era dable incluir la figura de declaratoria de emergencia solo en la ley pero con autorización del Congreso, o si como proponía el dictamen de la Comisión de Presupuesto se podía definir la causa de la declaratoria al actualizarse determinados supuestos —cuando se advirtiera una variación negativa drástica e imprevista en el comportamiento de los principales indicadores económicos que sustentaron el presupuesto en curso—, lo cierto es que, paradójicamente, en la lógica de los entendimientos jurídicos actuales que permiten las adecuaciones y su manejo discrecional y opaco, la iniciativa y el proyecto de dictamen brindaban certezas jurídicas porque se establecía un tope a las adecuaciones presupuestables. No se podían hacer adecuaciones superiores al 10% del presupuesto autorizado.

La discusión generada por la iniciativa y por el proyecto de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, más allá de la coyuntura, nos deberían dar pie para replantearnos todo el tema presupuestal en nuestro país, porque en términos constitucionales y democráticos, es bastante deficiente. Entre lo que a mi juicio debe ser discutido se encuentran las siguientes materias:

- 1) Si el presupuesto debe ser autorizado por ambas Cámaras. A mi juicio sí, porque los ingresos, gastos, deuda, gastos fiscales, etcétera, deben tener el mismo tratamiento legislativo.<sup>24</sup> No debe olvidarse que la razón constitucional de por qué la Cámara de Diputados es la que exclusivamente aprueba el Presupuesto en México es histórica y deriva del carácter inicialmente unicameral de la Constitución de 1857 —el Senado se restablece hasta 1874—.
- 2) Si la naturaleza jurídica del presupuesto debe seguir apreciándose como acto administrativo. Desde mi punto de vista no, porque ello devalúa en los hechos la importancia del presupuesto y el rol constitucional que debe jugar el poder legislativo sobre él.<sup>25</sup> El presupuesto debe pasar a entenderse como una ley, para entre otras cosas, que solo el poder legislativo pueda modificar esa ley y no quede al arbitrio del ejecutivo como ha sucedido hasta ahora.

---

<sup>24</sup> En el Derecho comparado existen grandes discusiones sobre las leyes adicionales y de acompañamiento presupuestario. Cazorla Prieto, Luis María, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1998.

<sup>25</sup> Lozano Iruste, José María, *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

- 3) Si la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria debe seguir permitiendo las adecuaciones presupuestales. A mi juicio sí, pero estas deben ser de carácter excepcional, y deben estar autorizadas por el poder legislativo. Lo anterior, estaría en consonancia con el respeto al principio de división de poderes y con el contenido del artículo 126 de la Constitución que señala que solo por ley puede autorizarse un pago posterior que no esté previsto expresamente en el presupuesto.
- 4) Si el presupuesto puede ser vetado. A mi juicio sí, porque ello permitiría una deliberación democrática constante entre el ejecutivo y el legislativo y, fortalecería las capacidades técnicas del parlamento en materia presupuestaria que hoy están del lado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 5) Si el presupuesto debe contener los ingresos, egresos, deuda, patrimonio, gastos fiscales, etcétera. A mi juicio sí porque se facilitaría al legislativo el análisis integral del esquema financiero y cuentas públicas del Estado. Además, como país, nos homologaríamos con todos los miembros de la OCDE.
- 6) Si deben existir vías de solución jurídica entre el legislativo y ejecutivo con motivo de la aprobación del presupuesto. A mi juicio sí deben existir vías y procedimientos expeditos para impedir que el Estado se paralice por falta de presupuesto.
- 7) Si debe incluirse en México la tácita reconducción presupuestal más allá de lo previsto en el artículo 75 constitucional. A mi juicio sí, para prever el supuesto de no aprobación del presupuesto, y para evitar los chantajes del legislativo al ejecutivo para no aprobarlo, de suerte que la discusión del presupuesto tenga dosis importantes de racionalidad.
- 8) Si las competencias del legislativo sobre el presupuesto deben seguir siendo de control, pero también legislativas y de orientación política. A mi juicio debe superarse la visión centrada en el puro control del legislativo sobre el presupuesto porque es insuficiente y parcial, y con ello se debilita al parlamento.
- 9) Si debe concederse al poder legislativo la iniciativa para modificar el presupuesto, aunque no lo haya solicitado el ejecutivo. A mi juicio sí, para fortalecer los poderes legislativos, de control y de orientación política del parlamento sobre el presupuesto.
- 10) Si deben incrementarse las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas a cargo del ejecutivo y el legislativo en los procesos

de planeación, programación, aprobación, modificación, y ejecución del presupuesto. Es evidente que así se debe obrar para garantizar principios democráticos y derechos fundamentales.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BACHILLER, Juan Vicente, “La crisis de la década inclusiva en Brasil”, Madrid, *Revista Sistema*, núms. 242-243, 2016.
- CAZORLA PRIETO, Luis María, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1998.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1979.
- DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Granada, Comares, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1980.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, 27 abril de 2020, año XXIII, número 5506-I. La iniciativa fue firmada por el titular del Poder Ejecutivo el día 23 de abril de 2020.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.
- HAENEL, Albert, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968.
- LABAND, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- LOZANO IRUSTE, José María, *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, Trotta, 1998.
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Descifrando la caja negra del gasto*, abril de 2014.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, 1995.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, 2000.

- MYRBACH-RHEINFELD VON, Franz, *Grundriss des Finanzrechts*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1906.
- NAVA ESCUDERO, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 17, 2016.
- NUÑEZ GONZÁLEZ, Leonardo, “Presupuesto de egresos ficticio”, *Revista Nexos*, México, abril de 2017.
- NUÑEZ GONZÁLEZ, Leonardo, *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública*, México, tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas, CIDE, octubre de 2016.
- RÍOS ELIZONDO, Roberto, “El Presupuesto de Egresos”, *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, UNAM-FCE, 1972.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, “Laband y el derecho presupuestario del Imperio Alemán”, *Estudio Preliminar a LABAND, Paul, Derecho Presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- ROMANO, Santi, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1928.
- SCHWARCZ, Lilia M. y STARLING, Heloisa M., *Brasil. Una biografía*, México, Debate, 2016.
- VITAGLIANO, Gaetano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910.