

Tercera parte
GASTO PÚBLICO

XI. Derecho presupuestario, por <i>María de la Luz Mijangos Borja</i> .	211
Introducción	211
Elaboración del presupuesto	214
Discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados. La polémica sobre su naturaleza y la posibilidad de veto del Ejecutivo	221
Reforma del presupuesto	230
Ejecución del presupuesto	230
Control del presupuesto	231

Tercera parte
GASTO PÚBLICO

XI. Derecho presupuestario

María de la Luz Mijangos Borja

INTRODUCCIÓN

En los últimos años del siglo XVIII, con las ideas de la Revolución Francesa, y los primeros del XIX, se dio un paso trascendental que consistió en la intervención de las asambleas no sólo para consentir los impuestos sino para dictar normas en virtud de las cuales se debía desarrollar toda la actividad financiera del Estado. En este momento, señala Eusebio González García,¹ “bien podemos decir que había nacido el derecho presupuestario que no consiente o rechaza, sino que ordena y regula”.

Es así como el derecho presupuestario se sitúa en los inicios del Estado constitucional que tuvo en la institución presupuestaria uno de sus pilares fundamentales. El desarrollo del derecho presupuestario está ligado al desarrollo de la democracia moderna. Se trata de poner un límite a la acción estatal en beneficio de la libertad de los ciudadanos.

El derecho presupuestario es el conjunto de normas que regulan la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Es la regulación jurídica del llamado ciclo presupuestario.

En virtud de que el derecho presupuestario se centra en la institución del presupuesto, es menester incoar su análisis definiéndolo. El presupuesto es la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un periodo futuro y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos. De esta definición se derivan las siguientes características:

- a) se refiere a un periodo futuro; esto es, se trata de una previsión;
- b) se relacionan los gastos con los ingresos, de aquí los conceptos de déficit o superávit. Se basa en la idea de equilibrio;
- c) se elabora de forma periódica, generalmente cada año;
- d) se trata de una recopilación sistemática;

¹ Eusebio González García, *Introducción al derecho presupuestario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 119.

- e) se le reconoce carácter obligatorio: el presupuesto es tanto una autorización para realizar un gasto, como el límite fijado para el mismo; aunque con respecto a los ingresos sus previsiones son meras estimaciones de la recaudación posible.

En la doctrina internacional el presupuesto hace referencia no sólo a los egresos sino también a los ingresos. Por lo contrario, en México el presupuesto se refiere sólo a los gastos y existe por separado la Ley de Ingresos.

Las normas constitucionales que rigen el derecho presupuestario son el artículo 73 fracción VII que faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por otra parte, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, artículo 74, se encuentra en la fracción IV la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a juicio de la citada cámara, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior. En el artículo 75 se señala que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Por último, el artículo 126 prescribe que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Existen tres categorías de principios presupuestarios clásicos: los políticos, los contables y los económicos, los cuales generalmente se encuentran plasmados en las normas constitucionales o de la legislación secundaria.

Los principios políticos son:

- a) competencia. Hace referencia a la necesidad de aprobación del presupuesto por el órgano que representa la soberanía nacional. De acuerdo con la teoría clásica su aprobación corresponde al pueblo a través de sus representantes, por tanto, en casi todos los países el parlamento es el que tiene la mencionada competencia. En México, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (art. 74, frac. IV);
- b) universalidad. Este principio postula que el presupuesto debe comprender todos los ingresos y todos los gastos del Estado. Este principio se encuentra consagrado en los artículos 74 fracción IV y 75 constitucionales. Como más adelante señalaré el artículo 126 de la Constitución lo quebranta de alguna manera;
- c) unidad. Este principio está íntimamente relacionado con el anterior, en cuanto establece que sólo debe haber un presupuesto, esto es, se excluyen los extraordinarios, los anexos de emergencia, especiales, etcétera. Al igual que el principio anterior se encuentra desvirtuado por el artículo 126 constitucional;
- e) claridad. Este principio aboga por una estructura metódica efectuada según puntos de vista uniformes, así como por una estructura que permita el reconocimiento unívoco de la procedencia del gasto y de su finalidad;

- f)* especialidad. De manera sintética significa que la autorización de pagos es siempre una autorización especial. Sin embargo, este principio se puede analizar desde una triple perspectiva:
- 1) cualitativa, esto es, que los recursos asignados a una partida se utilicen exclusivamente para esa finalidad y no para otra;
 - 2) cuantitativa, en tanto que los gastos públicos sólo pueden proyectarse y realizarse hasta el importe de la previsión contenida en el presupuesto;
 - 3) temporal, en virtud de que los gastos deben realizarse dentro del periodo fijado en el presupuesto;
- g)* temporalidad. Este principio también es llamado de anualidad, porque supone que el presupuesto debe tener un carácter periódico. En nuestro derecho se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 74 constitucional;
- h)* publicidad. Este principio exige que las diversas fases de su ejecución se verifiquen en público, de modo que cualquier ciudadano tenga posibilidad de conocer el destino de los recursos públicos;
- i)* exactitud. Requiere que todos los recursos y gastos sean calculados en su cuantía (art. 75);
- j)* anticipación. Como antes señalé, el presupuesto es una previsión de gastos, por lo que de acuerdo con este principio debe ser aprobado antes de entrar en vigor (art. 74, frac. IV);
- k)* control. La cuenta pública debe estar sometida al control del Poder Legislativo. En México, de conformidad con la fracción IV del citado artículo 74, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados es el órgano encargado de la revisión de la cuenta pública.

Algunos de estos enunciados tienen su reflejo en los principios contables, que son:

- a)* presupuesto bruto que corresponde al de universalidad. Exige que los ingresos y gastos públicos figuren en el presupuesto por su importe íntegro, e impide en consecuencia la existencia de ingresos afectados a un determinado gasto;
- b)* unidad de caja, exige que todos los ingresos y gastos se centralicen en una dependencia, que en nuestro país es la Tesorería de la Federación;
- c)* especificación, que corresponde al de especialidad. Prohíbe la realización de transferencias entre las diferentes partidas del presupuesto;
- d)* ejercicio cerrado. Este principio tiene su correlativo en el principio político de temporalidad en tanto impide trasladar a ejercicios futuros gastos no realizados en el presente.

Por lo que respecta a los principios económicos, el primero de ellos se refiere concretamente al presupuesto y los demás a la deuda pública, al gasto y a los impuestos respectivamente. Éstos son:

- a) nivelación del presupuesto. Principio dogma del derecho presupuestario, toda vez que se refiere a la existencia de un presupuesto equilibrado. En una interpretación actual lo que se desea es que determinados gastos se nivelen con determinados impuestos. Este artículo parece implícito en el artículo 74 constitucional que ordena que antes de la aprobación del presupuesto deben discutirse las contribuciones que a juicio de la Cámara de Diputados deben decretarse para cubrirlos;
- b) emisión de deuda sólo para inversiones autoliquidables. La desconfianza del crédito público es una constante del pensamiento clásico, por tanto es deseable que la emisión de deuda pública se realice únicamente para financiar inversiones autoliquidables (art. 73, frac. VIII);
- c) gestión mínima. De acuerdo con este principio los gastos de administración de los impuestos y de erogación de los gastos deben ser lo más reducido posible. Dos creencias están detrás de este principio: la idea smithiana de que el gasto público es un consumo improductivo y debe limitar su ámbito a las funciones imprescindibles de defensa exterior, orden interior e inversiones necesarias no llevadas a cabo por los particulares y, por otra parte, la desconfianza en la capacidad del Estado para intervenir en el campo de la actividad económica;
- d) neutralidad. Es decir, la necesidad de que no provoquen modificación alguna en la situación material de los contribuyentes. De acuerdo con este principio, que por supuesto no tiene plena aplicación práctica, los presupuestos no pueden perseguir objetivos de carácter social o económico.

ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Competencia y atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de presupuesto

La secretaría encargada de hacer llegar el Proyecto de Presupuesto de la Federación a la Cámara de Diputados es la de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente esa facultad correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, según disponía el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, esa competencia se transfirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal como se establece en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²

La competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al presupuesto se encuentra prevista en distintas fracciones del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, principalmente en las siguientes:

² El artículo quinto transitorio del decreto publicado el 21 de febrero de 1992 que modifica la Ley de la Administración Pública Federal, señala que las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última.

I, II, III, IV, IX, XIV, XV, XVIII, XXIII y XXIV. En ellas se establece, por ejemplo, que a esa secretaría corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos interesados, el plan nacional correspondiente; proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

Otras secretarías de Estado como la de Desarrollo Social o de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tienen algunas competencias en materia presupuestal. A la Secretaría de Desarrollo Social, según se desprende del artículo 32 fracciones II y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde definir el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026 "superación de la pobreza", a efecto de garantizar congruencia y eficacia en la conducción de la política social a nivel nacional, y agilizar la transferencia de recursos a las entidades federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del bienestar social. Igualmente la Secretaría de Desarrollo Social ejerce el control presupuestal sobre el ramo 00026, entre otros.

De las tres secretarías aludidas, es obvio que el papel central en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Desarrollo Social tiene un papel destacado en uno de los programas capitales de los presupuestos mexicanos como es el de combate y superación de la pobreza. Y en lo tocante a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cabe decir que es la encargada del control interno del presupuesto nacional, como se señaló.

Elaboración del proyecto de presupuesto por las diversas entidades y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En diciembre de 1976 se derogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, que estaba en vigor desde 1935 y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que significó, por lo que se refiere a la elaboración del presupuesto, la implantación en la administración federal del presupuesto por programas. El artículo 13 de esa ley dispone que "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución".

La idea del presupuesto por programas surge en Estados Unidos de América a principios de los años veinte pero no se consolida sino hasta los años sesenta, inspirado en las siguientes ideas:

- a) determinación de los objetivos principales;

- b) definición de los programas esenciales para alcanzarlos;
- c) identificación de los recursos necesarios, y
- d) análisis sistemático de las alternativas disponibles.

Se trata de definir los objetivos del Estado que han de cumplirse mediante la asignación de recursos y la estructura adecuada para adoptar decisiones a este respecto. El presupuesto por programas trata de convertirse en un instrumento que puede utilizarse para planificar la política.

Sergio Francisco de la Garza³ define el presupuesto por programas como

un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.

Como destacó en el apartado anterior, de acuerdo con la Constitución el Ejecutivo Federal es el que prepara el presupuesto, y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le compete a la Secretaría de Hacienda la facultad de formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Tal como prescriben los artículos 74 y 132 constitucionales, el Ejecutivo Federal depositado en el presidente de la República es el único exclusivamente facultado para presentar los proyectos de presupuesto a la cámara para su aprobación. En consecuencia, la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público para efecto de presentar el proyecto de presupuesto es con la calidad de representante del presidente de la República, pues la competencia es indelegable.

El artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ordena que los presupuestos se fundarán en costos, con lo que el primer principio de la formulación es la previsión del gasto. Un contrapunto del principio de la previsión de los gastos es el principio de la cobertura del gasto que se deduce del artículo 14 del mismo ordenamiento, que manda definir el tipo de fuente de los recursos para el financiamiento de los presupuestos.

La doctrina clásica del gasto público señala que éste debe tener dos características: ser realizado por un poder del Estado, y que sea destinado a un servicio público o a un fin de utilidad o interés público. No obstante la realidad ha superado esta definición —baste con pensar en las empresas públicas—, por lo que puede decirse que gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 2º señala que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de

³ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, 9a. ed., Porrúa, México, 1979, pp. 88 y ss.

gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

- a) el Poder Legislativo;
- b) el Poder Judicial;
- c) el presidente de la República;
- d) las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República;
- e) el Departamento del Distrito Federal;
- f) los organismos descentralizados;
- g) las empresas de participación estatal mayoritaria;
- h) los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal denomina “entidades” a todas las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que realizan el gasto federal (art. 2º, último párrafo). Éstas tienen la obligación de sujetarse a la programación del gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal por conducto de esa secretaría (art. 4º de la Ley). Además, las actividades de programación, control y evaluación del gasto público federal, están a cargo de la Secretaría de Hacienda, la que tiene la facultad de dictar disposiciones para el eficaz cumplimiento de sus funciones (art. 5º). Por otra parte, las secretarías de Estado orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación (art. 6º), y cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto (art. 7º). En todo caso, los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos (art. 13).

El artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal indica que para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos,⁴ y los remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁵ con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca

⁴ Es el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el que señala en sus artículos del 8 al 13, las bases de la programación-presupuestación. Por ejemplo, el artículo 9 indica que la programación-presupuestación del gasto público se realizará con base en: I. Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal; II. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior; III. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría de Hacienda; IV. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda; y V. El programa financiero que elabore la Secretaría de Hacienda.

⁵ De conformidad con el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las entidades en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, deberán sujetarse a: I. Los lineamientos de gasto que fije la secretaría; II. Las políticas de gasto público que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la secretaría, para el periodo presupuestal correspon-

por medio de la propia secretaría. En caso de que las entidades no formulen su anteproyecto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda queda facultada para suplir esa omisión. Como se puede observar, las entidades que no sean los poderes Legislativo y Judicial y algunos órganos autónomos —como más adelante se verá—, deben formular y dirigir su anteproyecto de presupuesto, de manera diversa, es decir, a través de la Secretaría de Hacienda, y no directamente al presidente de la República, aunque todas las “entidades”, incluyendo a los poderes Legislativo y Judicial, deben atender las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, incluyendo las normas, plazos y condiciones que la Secretaría de Hacienda determine, además de atender las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, según el artículo 19 de la ley, se integra con los siguientes documentos:

- a) descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
- b) explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- c) estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- d) ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- e) estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- f) situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- g) situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- h) comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, e
- i) información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Elaborado el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se presenta al presidente de la República para que éste lo envíe junto con la iniciativa de la Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación, a más tardar el día 15 de noviembre, salvo la excepción que establece el artículo 74 fracción IV, párrafo segundo de la Constitución, para el supuesto de inicio de sexenio que contempla el artículo 83 de la Constitución, pues en ese caso se puede

diente; III. Las normas y lineamientos que dicte la secretaría para la conducción de las acciones a realizar durante la formulación de los anteproyectos de presupuesto; IV. Los lineamientos específicos adicionales que establezcan las entidades coordinadoras de sector a las entidades coordinadas y que deberán ser congruentes con los que dicte la secretaría, y V. Las demás normas que dicte la secretaría.

presentar hasta el día 15 de diciembre. El párrafo 7º de la fracción IV del artículo 74 constitucional, menciona que “sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven”.⁶

El presupuesto de los poderes Legislativo, Judicial y de otros órganos

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 18 señala un tratamiento diverso en la preparación del presupuesto de los poderes Legislativo y Judicial al de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esa norma indica que: “Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.” Es decir, que a diferencia del resto de las dependencias y entidades, los poderes Legislativo y Judicial no se ajustan a lo previsto en el artículo 17 de esa Ley, pues estos poderes no tienen obligación de presentar los respectivos proyectos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que directamente lo entregan al presidente de la República.

El artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se ha interpretado como una forma de fortalecer la independencia del Poder Legislativo y del Judicial frente al Ejecutivo, lo que es muy relativo en tanto que el Legislativo y el Judicial tienen que entregar a la Cámara de Diputados sus proyectos de presupuesto vía el Ejecutivo, y en cuanto que esos poderes deben atender las previsiones globales del ingreso y del gasto público federal, cuestión que no pueden hacer en solitario sino con el concurso del Ejecutivo, por tener este poder el apoyo técnico y material para hacer dichas previsiones, con lo que el contenido del artículo 18 parece ser meramente retórico. Atendiendo a lo anterior, algunos autores han solicitado una modificación constitucional que incida en mayor independencia y fortalecimiento financiero de los poderes Legislativo y Judicial.⁷

La reforma al Poder Judicial de 1994, modificó el artículo 100 de la Constitución. El último párrafo de esa norma precisa que: “La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial

⁶ El documento *Veinte compromisos por la democracia* firmado por cinco de los candidatos a la presidencia de la República en 1994, propuso presentar con 90 días de anticipación los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación antes del límite que usualmente se da para su aprobación —el 31 de diciembre de cada año.

⁷ Véase por ejemplo: Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 109 y ss. y 159 y ss.

de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.” Es decir, el Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de elaborar el presupuesto de todo el Poder Judicial con exclusión del que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el procedimiento que se sigue una vez que el proyecto de presupuesto está en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el mismo que prevé el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Lo anterior significa que el Consejo de la Judicatura Federal entrega su proyecto de presupuesto al Ejecutivo sólo a través del presidente de la Suprema Corte, y que no tiene competencia para hacerlo de otra manera, lo cual subordina al consejo frente al presidente de la corte, por más que éste sea miembro y presidente del consejo.

El artículo 122 fracción IV, inciso b) segundo párrafo de la Constitución —ahora 122, base primera, fracción V—⁸ prevé la facultad de la Asamblea de Representantes para formular su proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al jefe del Distrito Federal, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Por su parte, el mismo artículo pero en su fracción VII —ahora base cuarta, fracción VI—, último párrafo precisa que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal está facultado para elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos. Esto implica que a nivel del Distrito Federal se sigue la misma regla que a nivel federal para los poderes Legislativo y Judicial, en donde estos poderes no tienen obligación de sujetarse al mismo procedimiento que las demás dependencias y entidades en cuanto a la preparación de su presupuesto, pues directamente pueden formular los respectivos proyectos ante el titular del Poder Ejecutivo.

Otros órganos que en el derecho constitucional mexicano se perfilan como órganos constitucionales autónomos⁹ también gozan de un tratamiento preferencial en cuanto a la elaboración de su presupuesto. Uno de ellos es el Banco de México,

⁸ La reciente reforma de 1996 al artículo 122 de la Constitución repite la regla de la reforma constitucional de 1993, esto es, según la base primera, fracción V, la Asamblea Legislativa tiene facultad para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre. La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

⁹ Sobre los órganos constitucionales autónomos existe una vasta bibliografía. Véase por ejemplo: Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, traducción de Pablo Lucas Verdú, pp. 194 y 195; G. Jellinek, *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981, p. 412; y Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, pp. 243 y ss.

que acorde con el artículo 51 fracción I de su ley, tiene la facultad de enviar directamente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, y en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente, el presupuesto de gasto corriente e inversión física de esa institución. Algunos como el Instituto Federal Electoral, que muy pronto sufrirá reformas secundarias en su organización y estructura, cuenta al momento con la competencia de remitir a la consideración del titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto, el que es aprobado por el Consejo General de ese órgano, tal como lo regula el hasta hoy vigente artículo 83.1 inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por lo que corresponde al Tribunal Federal Electoral, que en la reciente reforma constitucional es ya parte del Poder Judicial, el artículo 99 de la norma fundamental establece que el Tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LA POLÉMICA SOBRE SU NATURALEZA Y LA POSIBILIDAD DE VETO DEL EJECUTIVO

Una vez que el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, esta cámara deberá discutir primero la iniciativa de la Ley de Ingresos y remitirla posteriormente a la Cámara de Senadores, tal como lo marcan los artículos 72-H y 74 fracción IV de la Constitución. El conocimiento de la iniciativa de la Ley de Ingresos es competencia de ambas cámaras, en virtud de que el artículo 73 fracción VII, establece que es facultad del Congreso de la Unión imponer contribuciones para cubrir el presupuesto. En cambio, la competencia para conocer del proyecto de Presupuesto de Egresos es exclusiva de la Cámara de Diputados.

La doctrina ha llegado a discutir a quién corresponde el monopolio en la presentación del presupuesto.¹⁰ A este respecto, el artículo 74 fracción IV no deja lugar a dudas, cuando textualmente precisa que es el Ejecutivo Federal el que debe hacer llegar a la cámara la iniciativa de leyes de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos, así como la cuenta pública del año anterior. El exclusivo poder de iniciativa del Ejecutivo se explica, en parte, porque de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Constitución, la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación e implementación corresponde al Ejecutivo en su totalidad, lo que evidentemente tiene claras implicaciones político-constitucionales en las políticas de ingreso y de gasto.

El derecho de exclusividad del Ejecutivo se ve reforzado en tanto la Cámara de Diputados sólo puede “examinar, discutir y aprobar” el presupuesto (debe

¹⁰ Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 148.

recordarse al respecto que las palabras examinar y discutir se introdujeron mediante la reforma constitucional de 1977). Es decir, la norma constitucional no señala con claridad si la Cámara de Diputados puede rechazar el presupuesto o si lo puede modificar. Además, el importante artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue derogado. Esa norma reconocía la facultad de los diputados para presentar proposiciones para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos y disponía que serían sometidas desde luego a las comisiones respectivas, además de que establecía que el Ejecutivo estaba obligado a proporcionar a los diputados, vía la secretaría correspondiente, todos los datos estadísticos e información general que pudiera contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto, aunque determinaba con claridad que a ninguna proposición de modificar el proyecto se le daría curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

No obstante lo señalado, el actual artículo 22 de la Ley de Presupuesto admite la posibilidad de modificación al proyecto de presupuesto cuando indica que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso. Lo anterior implica que los diputados sí pueden modificar el proyecto presupuestario con las limitaciones y modalidades que se derivan del artículo 22 de la ley y con las importantísimas restricciones previstas en el artículo 75 de la Constitución en lo tocante a las remuneraciones de los funcionarios, pues esta norma precisa que 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 la ley, y que en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior.

Más espinoso es el asunto de si la Cámara de Diputados puede rechazar el presupuesto. Una interpretación textual del artículo 74 fracción IV de la Constitución diría que no. Otra lectura del precepto constitucional indicaría que si se admite que en la facultad de aprobar el presupuesto está la correlativa de rechazarlo, la Cámara de Diputados puede oponerse totalmente a su aprobación. Sin embargo, cualquier respuesta a esta cuestión pasa por la dilucidación de la naturaleza jurídica del presupuesto.

Los autores nacionales son muy parcos cuando analizan la naturaleza jurídica del presupuesto.¹¹ Profesores como Gabino Fraga sostienen que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario conocer sus efectos, que para el citado autor son los siguientes:

- a) el presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Constitución Federal, art. 126);

¹¹ Sobre el origen teórico de esta discusión en el derecho comparado y en el nacional véase: María de la Luz Mijangos Borja, "La naturaleza jurídica del presupuesto", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, número 82, nueva serie, enero-abril de 1995, pp. 205-228.

- b) el presupuesto constituye la base legal para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe hacer al Legislativo (Constitución Federal, art. 74, frac. IV);
- c) el presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo gestor de fondos se descarga cuando obra dentro de las 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 (arts. 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).¹²

Fraga manifiesta que el primero de los efectos jurídicos señalados es la clave para la solución del problema. En efecto, la ley del presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Con lo expuesto Fraga se sitúa como cultivador de la teoría francesa del presupuesto —en especial de Jèze y Duguit— y además se inscribe en la teoría dualista de la ley,¹³ al indicar que la Ley de Presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, por lo que en su opinión la Ley del Presupuesto es un acto administrativo con todas las características de los mismos. No obstante, el mismo Fraga admite que en ocasiones el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales. Esta última afirmación confirma lo ya dicho sobre la posición del autor como seguidor de la teoría francesa, pues es totalmente reconocible en esta manifestación la teoría del presupuesto como acto complejo o múltiple. Por lo que respecta a la Ley de Ingresos, que en México no pertenece formalmente al presupuesto, Fraga señala que ésta sí es una ley, tanto desde el punto de vista material como formal porque posee las características del acto legislativo.¹⁴

En la misma línea que Fraga, Ríos Elizondo¹⁵ expresa que la Constitución de 1917 no considera el presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. Concretamente Ríos Elizondo señala:

¹² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1980, p. 333.

¹³ El origen de la concepción dualista de la ley y del tratamiento del presupuesto como un acto administrativo está en la doctrina alemana, principalmente en Laband. Véase: Paul Laband, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

¹⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 327-334.

¹⁵ Roberto Ríos Elizondo, "El presupuesto de egresos", en *Estudios de derecho público contemporáneo*, UNAM/ICE, México, 1972, pp. 251-293, en especial el capítulo tercero del artículo que se refiere específicamente a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, pp. 277-284.

Ahora bien, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de que la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar el Presupuesto de Egresos, aun cuando esto pueda ser precedido de discusiones entre los diputados, pues así lo establece con toda claridad el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el día 26 de diciembre de 1935 que expresa: "Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el periodo de un año, a partir de enero."¹⁶

La tesis de Ríos Elizondo confirma la posición dominante en la teoría mexicana: priva la concepción dualista de la ley de influencia alemana de Laband y francesa de Duguit, el presupuesto como un acto materialmente administrativo vinculado a la legislación preexistente, y en donde la Cámara de Diputados tiene sólo una función de control político, que a mayor abundamiento hasta antes de 1977, únicamente consistía en la aprobación del presupuesto pero no en su previo examen y discusión.¹⁷

En un importante estudio sobre la evolución del proceso presupuestario en México, Rubén Valdés Abascal omite hacer un análisis expreso de la naturaleza jurídica en México; sin embargo, al analizar la legislación que ha estado vigente en nuestro país, va quedando implícito que el presupuesto en México ha sido considerado una autorización de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos.¹⁸

La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza¹⁹ recoge lo más relevante de la teoría nacional en la cual la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo en este caso de incurrir en responsabilidad. Lo anterior implica que el autor confiere a la Cámara de Diputados sólo una función de control político y no una labor propiamente legislativa. Sergio Francisco de la

¹⁶ *Ibidem*, p. 277. La ley que cita este autor fue derogada en 1976 y en su lugar se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976. La disposición contenida en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fue sustituida por la que contiene el artículo 15 de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que al efecto señala: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

¹⁷ La reforma al artículo 74 fracción IV fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

¹⁸ Rubén Valdés Abascal, "La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno", en *Obra jurídica mexicana*, Procuraduría General de la República, México, 1985, tomo III, pp. 2633 a 2751.

¹⁹ Sergio Francisco de la Garza, *op cit.*, pp. 119-129.

Garza, como Fraga, es un autor que defiende la concepción dualista de la ley, la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, la vinculación del presupuesto a la legislación preexistente, sin que sea capaz de nutrir o crear una teoría nacional de la naturaleza del presupuesto que colme las lagunas constitucionales que en la materia existen en nuestro país.

Más recientemente, Francisco Javier Osornio se refiere brevemente al problema, y al igual que la unánime teoría nacional, concluye que la naturaleza del presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.²⁰ Las obras de Miguel Acosta Romero y de Andrés Serra Rojas,²¹ por desgracia, no exploran a profundidad los temas relacionados con la naturaleza jurídica del presupuesto. A lo más, el maestro Acosta Romero afirma que “todos coincidimos en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso”.²²

Los elementos de la teoría nacional sobre la naturaleza del presupuesto en México, según lo expresado en la doctrina citada, y con apoyo en las normas constitucionales y legales vigentes, son los siguientes:

- a) aceptación de la teoría dualista de ley. El Presupuesto de Egresos es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquellos casos en donde en el presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. La Ley de Ingresos es una ley en sentido material;
- b) separación formal entre Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, al contrario de lo que sucede en términos generales en el derecho comparado, en el cual, el presupuesto comprende tanto ingresos como egresos. Tan absurda es esta situación que el procedimiento para aprobar el Presupuesto de Egresos compete con exclusividad a la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y la aprobación de la Ley de Ingresos es atribución de las dos cámaras, esto es, corresponde al Congreso según el artículo 73 fracción VII de la norma fundamental, salvo que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h);²³
- c) aceptación de que el presupuesto no es un acto unitario, sino un acto complejo y de que la Ley de Ingresos es una ley en sentido material. El Presupuesto de Egresos es ley en sentido formal, y se puede calificar de acto administrativo de autorización o acto condición.

²⁰ Francisco Javier Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 83.

²¹ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Porrúa, 1979, t. II, pp. 21 y 22.

²² Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 3a. ed., Porrúa, México, 1979, pp. 512-513.

²³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., Porrúa, México, 1980, pp. 318-321. Tena, apoyándose en el pensamiento de Rabasa, hace una crítica a tal absurdo constitucional, el que sólo se puede explicar por los antecedentes unicamerales de la Constitución de 1857.

- d) aceptación de que la función de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos no es propiamente legislativa, sino de control político. No existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo en caso de que la Cámara de Diputados se negara a aprobar el presupuesto. Tampoco la norma constitucional determina si la Cámara de Diputados puede enmendar o modificar parcialmente el proyecto de presupuesto, lo que sí hace la legislación secundaria —la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 22—, aunque limitando la posibilidad de hacer las modificaciones a reglas de procedimiento que condicionan la actividad controladora de la Cámara de Diputados, lo que a todas luces es discutible, puesto que la ley secundaria restringe el derecho constitucional de la Cámara de Diputados a examinar el Presupuesto de Egresos, es decir, la legislación derivada afecta uno de los derechos fundamentales de los cuerpos legislativos en una democracia, el derecho de éstos a determinar y en su caso aprobar con libertad el presupuesto. Tampoco hay solución constitucional para el caso de que la Ley de Ingresos no se apruebe antes del inicio del año fiscal;
- e) ausencia de soluciones constitucionales para el caso del manejo irregular del presupuesto, con excepción de dos preceptos constitucionales:
1. El artículo 75 que determina que 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 la ley, y que, en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.
 2. El artículo 126 que señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior;
- f) aceptación de que el Presupuesto de Egresos por su carácter de legislación sólo formal y su naturaleza de acto administrativo se encuentra vinculado a la legislación preexistente (según la doctrina pero no el derecho positivo).

La doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto además de ser insuficiente porque no presenta una exposición coherente y a profundidad de todas las temáticas, es obsoleta. El trabajo más importante en esta materia sigue siendo el de Gabino Fraga. Después de él, los autores nacionales se han conformado con repetirlo sin intentar abundar en desarrollos teóricos a nivel mundial más actuales y conformes con lo que es el presupuesto a finales de siglo en los estados contemporáneos. Además, la teoría sobre la naturaleza del presupuesto en México presenta ciertas contradicciones con el derecho positivo nacional, y eso ha sido porque nuestros autores han repetido la obra de autores extranjeros, sobre todo los franceses de finales de siglo pasado y principios de éste, sin contrastarla debidamente con el derecho interno.

La crítica a la doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto, a mi juicio, debe plantearse desde los siguientes aspectos:

Primero. La refutación a la teoría dualista de la ley. Tal distinción decimonónica resulta hoy obsoleta. Las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución con la facultad de elaborar leyes. Además, el presupuesto, como se verá más adelante, en cualquiera de sus dos vertientes no es una legislación vinculada en el derecho mexicano y, por tanto, puede afectar la esfera jurídica no sólo de los órganos del Estado sino también de los particulares. Por otra parte, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas como la generalidad o la abstracción. La reciente teoría general del derecho, por ejemplo, siguiendo a Bobbio, señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para la cual todos los hombres son iguales y todas las acciones son ciertas; éstos son requisitos no tanto de la norma jurídica, como de la norma justa.²⁴ Es decir, el profesor de Turín contempla la posibilidad, como más adelante lo señala, de normas generales y concretas y de normas particulares y abstractas, además de las particulares y concretas que corresponderían, algunas de ellas, a los actos administrativos, y de las generales y abstractas que eran antes del advenimiento del Estado social, el ideal de la ley.

Tiene, por tanto, que advertirse que la concepción de ley de la teoría dualista es propia de una escuela jurídica: la exégesis, y de una época determinada: la del Estado liberal clásico. Lo anterior volviendo a nuestro tema implica que la ley que aprueba el presupuesto en México debería tener el carácter de ley, no sólo porque así se contempla en el derecho comparado, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación de los presupuestos, por lo cual resulta obsoleta y chocante la actual redacción del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que denomina "Decreto" a la aprobación del Presupuesto de Egresos. Por tanto, sostener que sólo la Ley de Ingresos es una ley material y el Presupuesto de Egresos un acto de autorización o condición, carece de sentido. Finalmente, no debe olvidarse que la concepción dualista de la ley tenía un claro propósito político, el de limitar la acción del Legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es decir, la intervención del Legislativo era una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos.

Segundo. Otra terrible deficiencia de nuestro derecho positivo es haber dividido el presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto, carece de sentido. La ley del presupuesto es un acto unitario, no un acto complejo, y no debe inducir a error el hecho de que en dicho ordenamiento exista al mismo tiempo un articulado y unos estados de previsión de gastos e ingresos. Tampoco puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate de presupuesto de ingresos y de gastos, tal como lo sostuvo erróneamente Duguit, porque el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden

²⁴ Norberto Bobbio, *Teoría general del derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1992, p. 144.

sin los gastos y viceversa, se trata de un todo articulado, por lo que el procedimiento de tramitación y de autorización debe ser el mismo y no como ocurre en México, en donde la Ley de Ingresos se tramita ante las dos cámaras y el Presupuesto de Egresos únicamente ante la de diputados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para un mejor control y fiscalización. Finalmente, el hecho de que en este caso, en el decreto que aprueba el presupuesto se contengan disposiciones de distinta naturaleza no permite afirmar que el presupuesto tiene una naturaleza múltiple, porque en todas las leyes se contienen preceptos de alcance jurídico diverso, sin que esto sea motivo suficiente para afirmar que aquéllas tienen una naturaleza jurídica compleja.

Tercero. La inadvertencia de la doctrina nacional de asumir la teoría dualista de la ley —que implicaba lógicamente en las teorías que sostuvieron esta concepción que el presupuesto se encontraba vinculado a la legislación preexistente, y que en ese sentido el Legislativo carecía de facultades para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto— se contradice con el derecho interno, pues tanto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, como la Constitución, aunque limitan el derecho de los legisladores, brindan la posibilidad de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos; igual ocurre con las leyes de ingresos que llegan a modificar la legislación tributaria existente. Lo expuesto significa que en México la doctrina nacional no percibió las consecuencias jurídicas y políticas de la aceptación de la teoría dualista de la ley, principalmente la de entender que el presupuesto es una legislación vinculada y subordinada a la legislación preexistente, con consecuencias muy graves desde el punto de vista constitucional respecto a la labor legislativa y fiscalizadora del Poder Legislativo. En realidad en nuestro país, ni en su vertiente de egresos ni en la de ingresos, el presupuesto es legislación vinculada a la preexistente. Lo único que a nuestro entender en este renglón resulta inadecuado, es el hecho de que a nivel constitucional no se exprese con claridad el derecho del Legislativo a rechazar, enmendar o a aprobar el presupuesto, parcial o totalmente.

Cuarto. Las razones anteriores nos deben llevar a concluir que la labor del Legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de legislación, y que estas dos funciones deben realizarse plenamente. Los presupuestos al aprobarse por el Legislativo son actos enteramente legislativos, puesto que en las cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del Legislativo, situación que obliga a una reforma constitucional en este sentido.

Si afirmamos que el proyecto de presupuesto puede ser rechazado por la Cámara de Diputados, surge la cuestión del mecanismo o procedimiento constitucional para resolver la controversia entre Poder Legislativo y Ejecutivo, pues actualmente la Constitución no prevé mecanismo de solución, salvo el contemplado por el artículo 75 de la norma fundamental que indica que en materia de retribuciones a empleos previstos en la ley, no se podrán omitir los salarios de los funcionarios, pues en ese caso se tendrán por tales los previstos en el presupuesto anterior. Esto es, en México a diferencia del derecho de otras naciones, no hay norma

constitucional que establezca algún arreglo institucional para el diferendo Legislativo *versus* Ejecutivo. Podría establecerse, por ejemplo, la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, sistema denominado de la reconducción del presupuesto, o procedimientos alternativos como la concesión de créditos provisionales. También sería fundamental el que —dado el carácter presidencial de nuestro régimen político— en la Constitución se establecieran fórmulas de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para resolver las controversias en esta materia, puesto que en uno parlamentario el rechazo total del presupuesto por el parlamento puede propiciar consecuencias político-constitucionales como la dimisión del gobierno y, en su caso, la posible convocatoria a elecciones generales.

Otra cuestión fundamental que queda por dilucidar es la referida al derecho de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto. Tena Ramírez y Jorge Carpizo,²⁵ sostienen que la facultad de vetar no existe respecto a resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso, y los poderes federales no tienen otras facultades que las expresamente concedidas por la Constitución. Igualmente se sostiene que los poderes de veto no son aplicables respecto a reformas constitucionales porque éstas son obra del poder revisor de la Constitución, órgano jerárquicamente superior al Congreso y al Ejecutivo. Sin embargo, la Constitución en su artículo 72 inciso j) textualmente expresa:

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Asimismo, el artículo 70 último párrafo indica, refiriéndose a la Ley Orgánica del Congreso, que no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, lo que a *contrario sensu* implicaría que todas las normas que expiden las cámaras y el Congreso pueden ser vetadas, salvo las que expresamente la Constitución indica que no pueden serlo, con lo que la resolución que emite la Cámara de Diputados sobre el presupuesto, desde mi punto de vista, sí puede ser vetada por el Ejecutivo. En todo caso, un instrumento tan importante en la democracia como es el veto del Ejecutivo, exige claridad en su regulación, y en la actualidad en vista a las distintas interpretaciones constitucionales, ésta deja mucho que desear.²⁶

²⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1980, pp. 262-263 y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1994, p. 223.

²⁶ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 72.

REFORMA DEL PRESUPUESTO

El artículo 126 de la Constitución señala que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.” Esta norma es la que permite reformar el Presupuesto de Egresos, ya sea porque el Ejecutivo lo solicite o porque actos del Poder Legislativo hagan indispensable la reforma.

La doctrina ha advertido el absurdo de que para reformar el presupuesto se exija la concurrencia de ambas cámaras y para su aprobación sólo sea necesaria la presencia de una de ellas: la de diputados. Este absurdo sólo puede explicarse al recordar que el actual artículo 126 fue aprobado sin tomar en cuenta que su antecedente de 1857 —el artículo 119— tenía sentido para la realidad unicameral que esa Constitución regulaba, y que al trasladarle a la Constitución del 17, no se consideró que la Carta Magna vigente prevé dos cámaras y no una. De esta manera, el procedimiento de reforma al presupuesto tiene las características completas de una ley, y paradójicamente la aprobación del presupuesto, como ya se ha comentado aquí, más parece un acto administrativo que uno enteramente legislativo.

La existencia de un artículo como el 126 da pie a sostener que se rompe con dos de los principios básicos y fundamentales del presupuesto; esto es, con el principio de universalidad y con el de unidad a los que antes se aludió. Con el principio de universalidad porque el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado y no dejar éstos a una ley posterior. Asimismo, el artículo 126 —en el cual se prevé que una ley posterior pueda modificar el presupuesto— deja abierta la posibilidad de autorizar nuevos gastos en instrumentos diversos, lo cual quebranta el principio de unidad que señala que el presupuesto debe ser único, excluyendo la posibilidad de anexos especiales o de emergencia para evitar que se pierda la visión de conjunto tan necesaria para conocer el estado de la economía de un país.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de autorizar los pagos con cargo al presupuesto y ella misma tiene la facultad de realizar materialmente los pagos a través de la Tesorería de la Federación.

La liquidación es un procedimiento tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido. Todo compromiso se traduce en un crédito contra el Estado, y en consecuencia en una deuda que forzosamente tiene que pagar. Una segunda etapa es el ordenamiento, que es la autorización formal de pagar alguna cantidad determinada y, finalmente, el pago que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal le compete a la Tesorería de la Federación. Los pagos correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus

respectivas tesorerías. Los pagos correspondientes al Departamento del Distrito Federal y a los sectores desconcentrados se harán a través de sus propios órganos.

CONTROL DEL PRESUPUESTO

La idea de supervisar el destino de los fondos públicos es muy añeja y ha ido evolucionando paulatinamente, aunque hay que reconocer que no siempre al ritmo de la compleja hacienda pública con la que contamos en la actualidad. En este apartado nos referimos a los sujetos de control.

Sujetos de control

Cuando se hace referencia a una actividad bilateral o multilateral como el control, la primera pregunta que se sugiere es quién controla y a quién o qué se controla. En el caso que nos ocupa tanto el sujeto activo u órgano de control, como el sujeto pasivo son muy importantes y tienen consecuencias jurídicas fundamentales.

Sujeto activo del control

La clasificación del control que se basa en la ubicación del órgano que la lleva a cabo se divide en:

- a) control interno. Se puede definir como aquel que debe realizar la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría con el propósito de investigar, comprobar y, en su caso, informar sobre la legalidad, eficacia, eficiencia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público;
- b) control externo de carácter político. Tiene dos vertientes: la política y la jurisdiccional. Cuando se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como control político;
- c) control externo jurisdiccional. Este tipo de control lo ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo —conservando no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función—, o se trate de una institución especializada situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial.

Es importante mencionar que los tres tipos de sujetos activos de control son importantes y que no son excluyentes entre sí, ya que todos ellos tienen funciones distintas a la vez que complementarias. Las administraciones públicas modernas

requieren de un órgano interno, propio, que supervise su actuación en aras de un constante perfeccionamiento de su gestión; por otra parte, la aprobación del presupuesto y de la política financiera en general, tradicionalmente ha sido una facultad de control del Poder Legislativo que en la actualidad requiere de un mayor vigor; finalmente, la fiscalización de las cuentas públicas y su enjuiciamiento cierran el círculo virtuoso, necesario para un efectivo control.

Control interno

La situación político-económica imperante en 1982, más la dispersión orgánica de las funciones de control,²⁷ dieron lugar a que el entonces presidente Miguel de la Madrid enviara al Congreso, en diciembre de ese año, una iniciativa para crear la Contraloría General de la Federación, con lo cual se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, en el cual quedaron consignadas, a partir del 1 de enero de 1983, las facultades de la nueva secretaría.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,²⁸ tiene, tal como lo dispone el artículo 37 fracciones I, V, VI, VII, IX, entre otras, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, competencia en materia de control, evaluación e inspección en el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. A esa dependencia le corresponde vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. También tiene facultades para organizar y coordinar el desarrollo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y para realizar auditorías y evaluaciones, así como para opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el apartado en que analizamos los diferentes tipos de control, pudimos constatar que en el citado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Adminis-

²⁷ Cabe destacar que en la etapa posrevolucionaria la primera Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 creó el Departamento de Contraloría con una idea moderna: contar con un control interno, previo y unificado. Este departamento administrativo fue suprimido por un decreto de 22 de diciembre de 1932. A este respecto véase José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1993, pp. 167-301.

²⁸ Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994 la antigua Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambió de denominación por la de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; asimismo, fue reformado el citado artículo 37.

trativo un amplio espectro de facultades de control que incluyen el control de legalidad, el de auditoría, el de gestión, etcétera.

Control externo de carácter político

El control externo del gasto público de carácter político lo tiene a su cargo principalmente la Cámara de Diputados, aunque también parcialmente la de Senadores al aprobar anualmente, como cámara revisora, la Ley de Ingresos. La fracción IV del artículo 74 constitucional señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente los presupuestos de egresos de la Federación, éste es el principal control de carácter previo con el que cuenta la cámara baja en nuestro país. Sin embargo, este control ha sido casi inexistente por las consideraciones que señalamos en el apartado referente a la naturaleza del presupuesto, y que se pueden resumir en las graves consecuencias que tiene el que en nuestro derecho positivo se haya dividido el presupuesto, en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para un mejor control y fiscalización.

La aprobación del presupuesto en México debería tener el carácter de ley. No debe olvidarse que la concepción dualista de la ley tenía un claro propósito político: limitar la acción del Legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo, es decir, la intervención del Legislativo se convierte en una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos. La labor del Legislativo en la materia presupuestaria debe ser legislativa en esa medida de control; estas dos funciones deben realizarse plenamente.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública del gobierno federal. En el desempeño de sus funciones está bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara de Diputados.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda está un contador mayor que es designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. Dura en su encargo ocho años en los cuales es inamovible y puede ser reelegido por otros ocho años más.

Respecto de la Cuenta Pública dos son los documentos que elabora la Contaduría y en los cuales plasma los resultados de la fiscalización que realiza. El primero de ellos es un informe previo que remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública. Cabe recordar que por disposición del artículo 74 fracción IV la Cuenta Pública se presenta dentro de los diez primeros días del mes de junio. El segundo documento es el informe sobre los resultados de la revisión el cual envía la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados, por conducto de

la Comisión de vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente. Esto significa que solamente 20 meses después de que se cierra el ejercicio fiscal podemos conocer los datos sobre la fiscalización de la actuación gubernamental, lo cual en la mayoría de los casos en los que se detectan irregularidades resulta extemporáneo.

Como señalé, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene entre otras funciones la de proponer la terna para la designación del contador mayor, recibir el informe previo y el informe de resultados que le envíe la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, tiene otra facultad cuyo análisis merece un comentario especial. La fracción tercera del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda la faculta para ordenar a ésta la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública. Con esta facultad interviene en la gestión de la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual rompe con el principio de autonomía de gestión y también quebranta el principio de imparcialidad, porque hay que recordar que todo órgano técnico, como lo es la Contaduría Mayor de Hacienda, para garantizar el efectivo cumplimiento de sus atribuciones debe cumplir con los principios de independencia e imparcialidad, por ello se exige que sus miembros no sean militantes activos de partido alguno. Por el contrario, los órganos políticos, como la Comisión de Vigilancia, sí tienen una integración partidista.

Control externo de carácter jurisdiccional

A la Contaduría Mayor de Hacienda difícilmente la podemos ubicar dentro del control externo de carácter jurisdiccional. El control externo de carácter jurisdiccional lo ejerce un órgano que posee este carácter ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo o formando parte del Poder Judicial. La Contaduría Mayor de Hacienda nunca ha tenido jurisdicción. Esto es, tiene la función fiscalizadora pero le hace falta la de enjuiciamiento y con ella lo que se conoce como jurisdicción contable.

La jurisdicción es una actividad del Estado consistente en aplicar el derecho a los casos concretos y controvertidos, pudiendo hacer que sus resoluciones se impongan. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 3 fracción IX señala que tiene facultades para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades. Asimismo, dentro de las atribuciones del contador mayor (artículo 7) se consignan las de formular los pliegos de observaciones y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y el pago de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal. Esto confirma que la Contaduría Mayor de Hacienda tiene una labor de análisis, pero no jurisdiccional porque no es autoridad competente para decir el derecho mediante resoluciones que tengan *imperium*.

El presidente Ernesto Zedillo anunció el 1 de septiembre de 1995, en el mensaje que presentó como motivo de su Primer Informe de Gobierno, la creación de un nuevo órgano de control. Posteriormente, el 28 de noviembre de 1995 envió al

Poder Legislativo una iniciativa para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, con la finalidad de crear un órgano denominado Auditoría Superior de la Federación. En esta iniciativa claramente se señala que la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes (párrafo tercero del artículo 79 propuesto).

Toda jurisdicción se identifica por su objeto y en la contable el resultado de la fiscalización ha de conllevar la declaración de regularidad en el manejo de fondos públicos o la declaración cuantificada e individualizada de la responsabilidad patrimonial en que haya podido incurrirse, así como la exigencia coactiva.

La obligación de rendir cuentas es una obligación de hacer que puede convertirse en una de dar en una doble vertiente:

- a) por incumplimiento, es decir, porque no se haya elaborado la cuenta o porque su formulación haya sido insuficiente; y
- b) la discrepancia de la expresión documental respecto de la realidad que pretende describir.

En ambos casos surge la responsabilidad contable.

Para delimitar la jurisdicción contable de otras con las cuales colinda es pertinente destacar algunas de sus características. Se ha dicho²⁹ que se trata de una jurisdicción necesaria, improrrogable, exclusiva y plena. Necesaria, porque actúa permanentemente y sin excitación de parte; improrrogable, porque la voluntad de los interesados carece de eficacia para excluir, condicionar o paralizar su actuación; exclusiva, porque en las materias que le están atribuidas conoce de todas las cuestiones que se susciten con absoluta preferencia respecto de los demás órdenes jurisdiccionales; plena, porque dentro del ámbito de su competencia objetiva conoce tanto de los hechos como de sus implicaciones jurídicas y porque no se limita a comprobar la legalidad de los actos enjuiciados sino que incluso puede ponderar, por ejemplo, su adecuación a los objetivos que la justifican.

Sujeto pasivo del control

Existen dos tipos de sujetos pasivos del control: las personas físicas y las personas morales, aunque es claro que el fincamiento de responsabilidades recaerá siempre en un individuo concreto.

Existen también dos formas para definir a los sujetos en los que recae el control:

- a) la primera es, por su pertenencia a la administración pública federal, estatal o local según sea el ámbito de competencia del sujeto activo o a algunos de

²⁹ Véase Rafael de Mendizábal Allende, "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas", en *El Tribunal de Cuentas en España*, obra colectiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. I, pp. 63-111.

los otros dos poderes. Es así como el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, indirectamente, esto es, remitiendo al artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que las entidades que dicha institución supervisa tienen que tener dos características:

1. Pertenecer al Poder Legislativo, al Judicial, a la presidencia de la República, a las secretarías de Estado o a la Procuraduría General de la República, a organismos descentralizados, a empresas de participación estatal mayoritaria, a fideicomisos públicos.
 2. Estar comprendido en la Cuenta Pública;
- b) la segunda vía consiste en definir a las entidades sujetas a control por medio del gasto público, y es así como se señala que se puede fiscalizar a todas aquellas entidades que reciban, administren, o eroguen recursos públicos, independientemente de su carácter público o privado, y de su inclusión en el presupuesto y consiguientemente en la cuenta pública.³⁰

Este segundo criterio tiene varias ventajas: la primera de ellas es que se cubre todo el universo patrimonial del Estado; la segunda, es que se desvincula el control de la cuenta pública, lo que permite fiscalizar a organismos que en la actualidad no forman parte del presupuesto y llevar a cabo el control casi en cualquier momento, excepto previamente; y la tercera es que abre la posibilidad de verificar la correcta aplicación de los subsidios, porque de lo contrario ésta es una materia en la que podemos estar en presencia de la impunidad en el gasto.

Hay que recordar que el artículo 108 constitucional determina que en los estados de la República los titulares de los tres poderes, esto es, los gobernadores, los diputados locales, los magistrados de los tribunales supremos de justicia locales y los consejeros de la judicatura cuando los haya, son responsables por violaciones a la Constitución, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Aunque no se incluye a los presidentes municipales y a los integrantes de los ayuntamientos, ésta es la vía jurídica para que a través del control interno sí se fiscalice el gasto público federal independientemente de que quien lo erogue sea una autoridad local. En este supuesto, en mi opinión para que exista un pleno respeto al federalismo deben establecerse mecanismos de coordinación con las entidades fiscalizadoras locales.

Tipos de control

En términos jurídicos, el control bajo sus diversas formas y facetas tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder, esto es, todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones

³⁰ Esta segunda vía es muy importante porque es deseable que todos los organismos públicos se encuentren comprendidos en el presupuesto en cumplimiento del principio de universalidad.

de gobierno. Considero que el término control es el género aunque coloquialmente se utilicen como sinónimos voces que hacen referencia a sus especies: “inspección”, “fiscalización”, “intervención” y “supervisión”.

Trasladada esta idea a la actividad financiera,³¹ el control se puede definir como el proceso y efecto de supervisión de la actividad financiera de la hacienda pública. Es decir, la comprobación llevada a cabo por los órganos que constitucional y legalmente tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático. Utilizar fondos públicos y ejercer la actividad económico-financiera, sin la debida fiscalización, inspección e intervención, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho.

Desde un punto de vista económico-financiero, se han proporcionado interesantes clasificaciones de los tipos de control atendiendo a diversos criterios: a) el órgano competente; b) el momento en el cual se efectúa el control; c) su duración; d) su contenido; e) la ubicación del órgano de control; f) la extensión y, g) el órgano controlado. El profesor Albiñana García-Quintana³² habla de: a) controles internos, externos y políticos; b) controles preventivos, concomitantes y posteriores; c) controles de legalidad y de eficacia; d) controles de ingresos y de gastos; e) controles propios e impropios; y f) controles jerárquicos y laterales.

Los controles pueden ser en cuanto al tiempo: de carácter previo, concomitantes, o de forma posterior:

- a) cuando el control se realiza antes de que se lleve a cabo la actividad que se controla parece no presentar problemas y básicamente se centraría en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que servirán de base para después realizar otro tipo de control, también puede consistir en una declaración sobre la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando;

³¹ La actividad financiera no es un término unívoco, por lo contrario, se aplica indistintamente al conjunto de acciones relacionadas con los negocios, los bancos, la bolsa, etcétera; por este motivo queremos precisar el sentido en el que la utilizaremos a lo largo de este artículo: la actividad financiera se puede definir como el conjunto de actos que el Estado realiza para administrar su patrimonio, liquidar y recaudar los impuestos —contribuciones— y para conservar y gastar las sumas recaudadas. De acuerdo con la conocida tripartición de la actividad del Estado en legislativa, administrativa y judicial, se encuadra dentro de la actividad administrativa del Estado, pero a diferencia de ésta se trata de una mera función auxiliar para cumplir con los fines del Estado.

³² César Albiñana García-Quintana, *El control de la Hacienda Pública*, Rialp, Madrid, 1971, pp. 201 y ss. Véase también Ángel L. Antonaya S., “Consideraciones críticas sobre el control parlamentario”, en *Análisis de la Ley General Presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977; Cristóbal Aragón S., “El Tribunal de Cuentas y la Intervención General en control de la gestión económica del sector público”, en *Control del sector público*, Madrid, 1979; Luis María Cazorla Prieto, “El control financiero externo del gasto público en la Constitución”, en *Presupuesto y gasto público*, número 1, Madrid, 1979; José Luis García García, “Control (interno y externo)”, en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979; y Constantin X. Sarantopoulos, “Principios generales de control de las finanzas públicas”, en *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, núm. 36, diciembre de 1990, pp. 159-176.

- b) el control que se lleva a cabo durante la ejecución del acto sí merece ya ciertas delimitaciones de tiempo. o lo que es lo mismo, ¿cuándo comienza el acto y cuándo acaba? Si estamos hablando del gasto público podemos decir no sin cierta arbitrariedad que comienza con la aprobación del presupuesto y termina con la presentación de la cuenta pública, pero por qué no decir que termina en el momento que se ejerció aún antes de la elaboración de la cuenta pública. Así cada acto financiero tiene diferentes tiempos. Sin embargo, una posible solución es determinar como limite el año fiscal, toda comprobación durante él es concomitante;
- c) el control *a posteriori*, se encuentra en estrecha relación con el anterior en tanto depende del momento en que se consideró que ha terminado el acto, para comenzar el control *ex-post*.

Esta discusión que parece no tener consecuencias prácticas sí las tiene porque, como antes destacábamos, no se debe limitar el control exclusivamente a la cuenta pública y el órgano externo de carácter técnico puede investigar otros actos aún antes de la presentación de la misma.

Es necesario delimitar el contenido del control para precisar sus alcances. Los diferentes controles se pueden relacionar con las ramas del conocimiento que intervienen, concretamente, la jurídica, la económica, la contable y la política:

- a) control de legalidad. El control jurídico o de legalidad debe atender a criterios formales exclusivamente, es decir, determinar si la recepción, administración y erogación de recursos públicos se realizó de conformidad con las normas aplicables. Se trata siempre de un control *a posteriori*;
- b) control de gestión. El control funcional o de gestión se puede dividir en dos:
 1. El control de eficiencia que tiene por objeto la comprobación de la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los entes públicos estatales así como de los privados, en cuanto perceptores de algún género de recurso público. El control de eficiencia debe estar basado en el análisis costo/beneficio del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los gastos públicos. El control de eficiencia se introduce en el campo económico y ya no se compara la actividad con la norma, sino con conceptos como productividad, rendimiento y costo. El acento se pone más en el aspecto de evaluación que en el de control en su acepción de fiscalización.
 2. El control de eficacia o de objetivos que supervisa el cumplimiento de los fines para los cuales se autorizó la utilización de los recursos públicos. Puede ser un control concomitante o *a posteriori*;
- c) control de auditoría. Se trata de un procedimiento que tiene por finalidad verificar la exactitud de los datos presentados por los que tienen a su cargo el gasto público. En este punto hay que destacar que se trata básicamente de un control de tipo contable. Es importante mencionar que es básicamente un control *a posteriori*, aunque como antes señalamos puede considerarse

se la posibilidad de que se dé antes de la presentación formal de la cuenta pública;

- d) control de oportunidad. Existen dos vertientes: una de carácter político y otra económica, esto significa que se puede determinar la conveniencia u oportunidad de realizar un acto desde un punto de vista político, o aplicando criterios exclusivamente económicos. Es claro que a un órgano técnico no le corresponde el control de oportunidad de corte político, pero que éste no debe perderse de vista por parte del Poder Legislativo. Es un control previo y excepcionalmente concomitante o *a posteriori*.

La evolución del presupuesto no ha estado siempre en consonancia con la del derecho que la regula. En la actualidad los avances tecnológicos aunados al crecimiento del aparato gubernamental reclaman un derecho presupuestario más complejo.

En cuanto a la elaboración del presupuesto, es necesario que tanto los ingresos como los gastos se consoliden en un solo documento. Por lo que se refiere a la aprobación del presupuesto, sería conveniente definir claramente la naturaleza del mismo, con el objeto de que no quede duda que la Cámara de Diputados, o el órgano encargado de aprobarlo, puede asimismo rechazarlo. Por otra parte, sería oportuno considerar mecanismos para la solución de los conflictos que pudieran presentarse en el supuesto de un rechazo.

La iniciativa que envió el presidente Zedillo para reformar el órgano de control, denota que en esta materia los cambios son más apremiantes. Es importante revisar todo el esquema de control, tanto el interno como el externo. Dentro de este último no debe olvidarse el control externo de carácter político que tradicionalmente ha sido tan débil en nuestro país y que tiene tanta relevancia en otros. Ésta sería, en mi opinión, la mejor manera de fortalecer el Poder Legislativo. En este sentido podrían ampliarse los plazos para la presentación del presupuesto y reducirse el tiempo de entrega de la Cuenta Pública, y de los informes preliminares y de resultados del órgano de control. También sería importante introducir el control concomitante, esto durante el ejercicio presupuestario.

Por lo que se refiere al órgano externo de control sería importante que se le otorgaran facultades jurisdiccionales, que se garantizara su autonomía presupuestaria y de gestión, la apoliticidad de sus miembros, un adecuado régimen de inmunidades y la obligación de informar a los ciudadanos de las actividades que se desarrollan, así como de poner a su disposición la información con la que se cuenta, entre otros aspectos.