



Universidad de Guanajuato
División de Derecho Política y Gobierno

**“La Figura de la Reconducción en el
Presupuesto de Egresos Federal”**

Tesis
que para obtener el Grado de
Licenciado en Derecho presenta

Presenta: Luis Eduardo Licea Guzmán

Director: Lic. Javier Pérez Salazar

Guanajuato, Gto., abril 2013

Gracias a Dios por darme los padres que tengo y tuve, sin ellos no hubiera podido alcanzar las metas que hasta el día de hoy he logrado.

Gracias a ti madre por educarme y guiarme en esta vida, sin ti no sería lo que soy hoy en día, agradezco todas las enseñanzas que me has transmitido a lo largo de la vida, recuerda que siempre serás mi compañera, amiga y la mujer que gracias a dios me dio la vida. Te amo

Este logro también es fruto de mi padre por darme la vida, amarme y educarme, te lo dedico con todo mi corazón. Sé que desde el cielo siempre me estarás cuidando.

Índice general.....	2
Índice onomástico.....	4
Introducción.....	5

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

1. Antecedentes normativos.....	8
2. Conceptos y definiciones.....	17
2.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación.....	17
2.2 Definición de presupuesto.....	18
2.3 Naturaleza Jurídica del presupuesto.....	20
2.4 Características y principios del presupuesto.....	23

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO Y PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. El proceso presupuestario.....	27
2. Fases del proceso presupuestario.....	29
2.1 Formulación del presupuesto.....	29
2.2 Análisis, discusión y aprobación del presupuesto.....	30
2.3 Control y evaluación.....	35

CAPÍTULO TERCERO

INCIDENCIAS SOBRE EL PRESUPUESTO

1. Generalidades.....	38
-----------------------	----

2. Discusiones sobre el presupuesto y posturas doctrinarias.....	42
3. Ausencia del presupuesto al inicio del ejercicio fiscal.....	50
4. La reconducción presupuestal en otros países.....	55
5. Mecanismos alternos a la reconducción presupuestaría.....	61

CAPÍTULO CUARTO

RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL

1. Definición.....	63
2. Ejecución del gasto.....	66
3. Beneficios de la reconducción presupuestaría.....	67
4. Propuesta de adición de la figura de reconducción presupuestaría a la fracción IV artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	69
Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	77

AGUILAR Y MAYA, José Luis y Otros.....	40, 42, 44, 47, 51, 65, 66
ARRIAGA CONCHAS, Enrique.....	19, 25
ARTEAGA NAVA, Elisur.....	29
BURGOA, Ignacio.....	45
ESPINOZA, Mario.....	21
GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra.....	18, 63
GARRONE, José Alberto.....	63
GUERRERO A., José, LÓPEZ O., Marco.....	27, 28, 33, 36
LABRA MANJARREZ, Armando y RAMÍREZ DEL RAZO.....	67
LÓPEZ LARA, Álvaro y SLEMAN VALDÉS, Fanny.....	64
LUJAMBIO, Alonso, GUTIÉRREZ, Gerónimo y VALADÉS, Diego.....	14, 16, 23, 29, 43
MIJANGOS BORJA, María de la Luz.....	43, 44
PAOLI BOLIO, Francisco José.....	13
PÉREZ, Cesar y HERNÁNDEZ TRUJILLO Fausto.....	34
PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy.....	26
REBOLLEDO HERRERA, Óscar.....	20, 26
REMOLINA ROQUEÑI, Felipe.....	12, 65
REYES TÉPACH, Marcial.....	46
SANDOVAL GALINDO, Luis Edmundo.....	48
SERRA ROJAS, Andrés.....	19, 22, 46
VÁSQUEZ ARROYO, Francisco.....	18, 19

INTRODUCCIÓN.

En el creciente y progresivo pluralismo político de la integración del gobierno federal una multiplicidad de actores y factores sociales y políticos ejercen su influencia en la toma de decisiones, originando que procesos legislativos como el de la aprobación del presupuesto se tornen más complejos y prolonguen su tiempo de negociación y aprobación.

A medida que los legislativos en México desempeñaron un papel más dinámico en la negociación del paquete presupuestario a nivel federal, fue más evidente que los plazos legales establecidos para la elaboración del dictamen, la discusión y la votación de la iniciativa presupuestal, resultó insuficiente para lograr aprobar en tiempo y forma un presupuesto consensado entre las partes involucradas de dicho proceso.

Ante este nuevo y más cotidiano fenómeno político y con la finalidad de minimizar las consecuencias de no tener un presupuesto aprobado al iniciar un año fiscal, varios países han incorporado en sus ordenamientos legales la figura de la reconducción presupuestal, como un recurso estratégico que establece alguna fórmula para prorrogar el presupuesto inmediato anterior o poner en vigor el proyecto presupuestal de alguno de sus actores, en tanto se alcanza un nuevo acuerdo presupuestal.

La figura de la reconducción presupuestal se ha caracterizado por su enorme diversidad en el diseño institucional, por lo que el presente trabajo de investigación pretende incorporar dicha figura al régimen legal federal.

Dicho lo anterior, el descuido de no tener un mecanismo legal acarrea una carga de incertidumbre al desempeño de la Administración Pública Federal, puesto que al término de cada ejercicio fiscal la discusión sobre la aprobación de la iniciativa del proyecto del Presupuesto de Egresos es siempre de último momento y

desgraciadamente en la mayoría de los casos versa más sobre un tema político que sobre aspectos presupuestales.

El Presupuesto de Egresos es uno de los elementos centrales de la política del Estado, siendo el pilar principal para que la Administración Pública pueda llevar a cabo sus programas de desarrollo, servicios públicos y funciones básicas. Como todo gasto público debe estar previsto en una norma legal que le de sustento y debe ser aprobado año con año.

Es así, que urge una revisión y modificación al marco legal de nuestro país, para detectar las fallas en el proceso legislativo y la aprobación de dicho presupuesto.

En nuestro Estado de Guanajuato se propuso una salida jurídica a este problema y se instituyó la reconducción presupuestal, sustentado en que tanto el presupuesto de egresos como la ley de ingresos constituyen elementos fundamentales para el cumplimiento de los fines del Estado.

Para dar fundamento a la inclusión de la figura presupuestaria, se desarrollará un análisis histórico y actual sobre el proceso que lleva la elaboración del paquete fiscal. Se analizarán todos los matices y vertientes que de este último se pudieran derivar, y como es que en el desarrollo del mismo se puede originar la situación de no tener un paquete fiscal aprobado y publicado para el primer día del siguiente año fiscal.

Como cualquier trabajo de investigación, el presente es una propuesta de interpretación proveniente de la realidad que prevalece en nuestro entorno social, económico y jurídico. La finalidad es dar cuenta de los procesos legislativos y presupuestales como dinámicas políticas y económicas.

La propuesta de la reconducción presupuestal se debe insertar en todo el marco legal de nuestro país, pero en el desarrollo de nuestro estudio solo propondremos la inclusión de dicha figura a nivel constitucional.

El tema central de la investigación es actual y progresivo, el cual trata de resolver un problema que día a día se vuelve más inminente en el entorno jurídico y económico de nuestro país. De esta manera debemos caer en cuenta que necesitamos ser una cultura preventiva.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

1. Antecedentes normativos.

Para darnos cuenta cómo ha ido evolucionando el proceso presupuestario a través de los años en nuestro país, desde su aprobación, principios que lo rigen, desarrollo, entre otros y se expone el marco jurídico constitucional que lo ha regulado a lo largo de la historia del México Independiente:

- Constitución de 1824.

“Artículo 7.- Se deposita en el poder legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.”¹

“Artículo 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

.....

VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno.”²

En el régimen constitucionalista de 1824, de acuerdo con el artículo 50, fracción VIII, la fijación de los gastos al igual que el establecimiento de contribuciones necesarias para cubrirlos eran asuntos que competían a ambas cámaras. En este régimen también se establece la anualidad del presupuesto, como una característica fundamental que ha prevalecido a través de los años.

¹ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

² *Ibidem*

“Artículo 51.- La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.”³

La única distinción entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, admitida por la Constitución de 1824, era la relativa a que la primera debería ser Cámara de origen de las leyes o decretos relativos a contribuciones o impuestos.

“Artículo 53.- Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”⁴

“Artículo 105.- El presidente podrá hacer al congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de diputados.”⁵

- **Constitución de 1836.**

“Artículo 1.- El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras.”⁶

“Artículo 14.- Las sesiones del Congreso General se abrirán en 1º de enero y en 1º de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo período de sesiones será el

³ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

⁶ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo del año penúltimo.”⁷

“Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

.....

IX. Cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo de las leyes.”⁸

“Artículo 25.- Toda ley se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados: a la de Senadores sólo corresponderá la revisión.”⁹

“Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de leyes:

.....

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.”¹⁰

“Artículo 34.- Si la ley o decreto aprobado en ambas Cámaras, en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.”¹¹

La Constitución centralista de 1836 fue también bicameral, si bien el Senado no constituía una representación de estados federados. En este esquema, la Cámara de Diputados era siempre la de origen y la de Senadores la revisora. Aunque en

⁷ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

sus artículos 52 y 53 se preveían algunas atribuciones exclusivas de cada una de las cámaras; la facultad presupuestal de decretar anualmente los gastos y la de determinar las contribuciones correspondían a las dos cámaras que formaban el Congreso. De esta manera la atribución de controlar el gasto aprobado por el Congreso en su conjunto quedaba asignada sólo a la Cámara de Diputados. (Dicha función equivalente en la actualidad compete a la misma Cámara)

En los primeros regímenes constitucionales (federalista 1824 y centralista 1836, ambos bicamerales) el presupuesto tenía el carácter de ley aprobada por ambos cuerpos legislativos y por lo tanto podía ser devuelto con observaciones por el titular del Ejecutivo.

- **Constitución de 1857.**

“Artículo 68.- El segundo período de sesiones se destinará al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.”¹²

“Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.”¹³

El Constituyente de 1856-1857 resolvió adoptar un sistema unicameral pese a que la República reafirmaba su carácter federal. La aprobación del presupuesto correspondía al Congreso, cabe destacar que por primera vez se utilizó la expresión presupuesto referente a los gastos del Estado; también surgió la disposición de que tal presupuesto debía de ser presentado por el Ejecutivo.

¹² Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

¹³ *Ibidem*

- **Adiciones y Reformas del 13 de noviembre de 1874.**

“**Artículo 72.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarse el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel.”¹⁴

México restableció su sistema bicameral mediante un conjunto de reformas constitucionales efectuadas el 13 de noviembre de 1874. El Senado sería la segunda Cámara, derivada del pacto federal.

Se establece la facultad de examinar la cuenta por parte de la Cámara de Diputados, lo cual deja entre ver como sobre caía un poder más fuerte al que le era conferido en Constituciones pasadas. Su trabajo se volvía más activo y profundo en cuanto al tema del gasto público.¹⁵

- **Constitución de 1917. Texto Original**

“**Artículo 74.-** Son facultades de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben de decretarse para cubrir aquel.”¹⁶

El artículo 74, en su fracción IV, reúne las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación presupuestal. Podemos encontrar que en un inicio la redacción de 1917 fue sumamente precaria y limitada.

¹⁴ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1874.pdf

¹⁵ Vid. como soporte a REMOLINA ROQUEÑI, Felipe: *La adopción de los presupuestos públicos en el esquema constitucional mexicano. Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Edición 2001 pp. 200-202

¹⁶ Vid. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1917.pdf

Basta con dar simple lectura al articulado que en aquel entonces atribuía las obligaciones al Poder Legislativo referente al presupuesto de egresos de la Federación, los cuales eran demasiado limitados y dejaban entre ver una serie de lagunas y dudas.¹⁷

- Reformas a la Constitución de 1917

Las confusiones que presentaba el artículo 74 serían subsanadas en la reforma de 1977 con la adición de seis párrafos, Lujambio nos comenta como se desarrolló esta depuración: “En el primer párrafo se adicionó las facultades de examinar y discutir el Presupuesto de Egresos de la Federación (Antes Proyecto Anual de Gastos), esta parte recibió varias críticas sustentadas en que ninguna Cámara puede aprobar cualquier cosa sin previo examen y discusión, por consiguiente resulta un algo innecesario. En el mismo párrafo se adicionó la obligación y facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública del año anterior; en el segundo párrafo se estableció la fecha para hacer llegar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de egresos por parte del representante del Ejecutivo; el tercer párrafo regulaba las partidas secretas; los párrafos cuarto, quinto y sexto regulaban la cuenta pública; finalmente, el séptimo párrafo estableció las circunstancias bajo las cuales sería posible la ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa presidencial. La fracción IV del artículo 74 constitucional apenas experimentó reformas: en 1982 se adicionó al segundo párrafo que en el año en que un nuevo presidente tomara posesión, el Ejecutivo podría presentar la iniciativa hasta el 15 de diciembre; en 1987 se eliminó del sexto párrafo la referencia Comisión Permanente; en 1993, se eliminó el plural de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto y se estableció el singular Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos en el segundo párrafo; finalmente, en 1999 se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la

¹⁷ Vid. como soporte a PAOLI BOLIO, Francisco José: *Principios Constitucionales Presupuestarios y Presupuesto*. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas pp.125-127

Federación (artículo 79 constitucional), y, por lo tanto, hubo de ajustar el párrafo sexto del 74 constitucional para abandonar la expresión Contaduría Mayor de Hacienda”.¹⁸

Si bien las reformas que se llevaron acabo en una primera instancia al marco jurídico del texto original no fueron profundas y con efecto inmediato a grandes rasgos, si se lograba entrever la intención y preocupación del Estado por darle una estructura mucho más sólida al proceso presupuestario en su estructura, para respaldarlo y prevenirlo de cualquier inconveniente e imprevistos que se pudieran presentar.

- Constitución de 1917. Texto Vigente

“Art. 74º.- Son facultades de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de

¹⁸ Vid. LUJAMBIO, Alonso; GUTIÉRREZ, Gerónimo; VALADÉS, Diego: *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1A. Reimp., p. 12.

Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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 de las razones que lo motiven; ¹⁹

De esta manera podemos dar cuenta la evolución que tuvo el articulado respecto al presupuesto, el cuál pasó de ser un derecho positivo precario y limitado, a uno que intentaba tener mayor amplitud en cuanto a su desarrollo y estructura, sopesando algunas de las inconveniencias que se pudieran encontrar desde un punto de vista no solamente formal si no también material.

Siendo así, uno de los procesos que más ha sufrido cambios en su operación política, debido al paso del sistema de partido de dominio al sistema multipartidista, es precisamente el proceso presupuestario, como se ha señalado anteriormente, aún cuando en este campo la precaria regulación constitucional original de 1917 prácticamente no se ha reformado. Esto nos deja entrever que México se ha quedado estancado en la diversificación y democratización que conlleva a un pobre desarrollo y adaptación del proceso presupuestario.

Al revisar las reformas que ha sufrido la Constitución, en especial el artículo 74 (el cual es el tema de nuestra investigación), nos damos cuenta que la regulación en materia presupuestal es muy general y vaga. Las reformas presentadas y

¹⁹ Vid. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

aprobadas por el constituyente, sin duda han venido a subsanar los problemas que existían desde 1917, pero han desatado nuevas preguntas y problemas que atañen a la Administración Pública Federal, y una de ellas sería el supuesto de no aprobar en tiempo y forma el Presupuesto de Egresos. No existe dentro del artículo 74 alguna figura que sirva para subsanar o vaticinar dicho supuesto.

Como se ha afirmado, en el constitucionalismo mexicano la regulación relativa a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos ha sido muy genérica y ha dejado sin resolver diversos asuntos que son atendidos minuciosamente en Constituciones de otros países.

El sistema mexicano presenta la particularidad de que pese a tratarse de un legislativo bicameral, la facultad de aprobar el presupuesto es exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual deriva de la época en que México adoptó el sistema de asamblea única entre 1857 y 1874.

Como se señaló en un principio, la Constitución de 1824 asentaba que ambas Cámaras del Congreso debían intervenir en la aprobación del presupuesto; al restablecerse el Senado en 1874 la Cámara de Diputados retuvo para sí la atribución en materia presupuestal.

“Constantemente se discute sobre la cantidad de reformas que ha experimentado la Constitución mexicana de 1917 durante la era posrevolucionaria. En el periodo comprendido entre 1917 y 2000 se han aprobado 117 decretos de reforma constitucional que involucraron uno o más de los 136 artículos constitucionales en 394 ocasiones.”²⁰

Sin embargo, todo este movimiento constitucional no ha merecido un espacio de garantía a la continuidad presupuestaria.

²⁰ Vid .LUJAMBIO, Alonso; GUTIÉRREZ, Gerónimo y VALADÉS, Diego: op. cit. p. 9.

2. Conceptos y definiciones.

2.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación:

En la legislación y doctrina mexicana se denomina presupuesto exclusivamente a la previsión de las erogaciones que efectúa el Gobierno federal o de las Entidades Locales, e ingreso se denomina a las estimaciones que aporten retribuciones de carácter federal y estatal, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos.

Podemos entender por Presupuesto de Egresos de la Federación a la autorización emitida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero de cada ejercicio fiscal, cuestión que es de suma importancia, ya que este principio de anualidad es el que nos abre paso para pensar en una figura como la reconducción presupuestal. El Proyecto del Presupuesto General de Egresos que el Ejecutivo envía anualmente a la Cámara de Diputados, se aprueba tal como se presenta, tanto en la cifra total del gasto programado como en la distribución de dicho gasto en la mayoría de los casos.

“Puntos importantes fueron sumados al gasto público ya que a partir de 1965, el Proyecto del Presupuesto General de los Egresos de la Federación incluye el gasto total del Gobierno Federal y la erogación de los principales organismos descentralizados y empresa propiedad del Gobierno Federal. El Gasto directo del Gobierno Federal, el de los organismos descentralizados y empresa propiedad del Gobierno Federal, así como el gasto total del sector público federal sujeto a control

presupuestal, se presentan desde los puntos de vista geográfico o territorial, económico, funcional o por actividades y administrativo.”²¹

Desde un punto de vista meramente administrativo y genérico podemos decir que el presupuesto consiste en un simple desglose del gasto por dependencias.

El gasto directo del Gobierno Federal se cubre con ingresos ordinarios, en tanto que el gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal se cubre con sus propios ingresos. Los ingresos ordinarios provienen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos, cuestiones que poseen una vigencia anual para poder llevar su cobro.

De esta manera podemos llegar a la conclusión que los presupuestos de egresos y de ingresos previstos por la legislación mexicana, están diseñados para facilitar su administración, contabilización y aplicación, de tal manera que su principal fin de ambos es sustentar una política económica y fiscal y para la programación y planeación económica y social del país. Lo anterior debe tener una figura que de soporte a su continuidad y que no deje en ningún momento desprotegidas las políticas económica y social del país.

2.2 Definición de Presupuesto:

- a) “Presupuesto es el cálculo y balance previo de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previos para cubrirlos durante un periodo determinado, generalmente un año.”²²

²¹ Vid. GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra: *Aprobación del Presupuesto*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis. Noviembre de 2007. p.17

²² Vid. VÁSQUEZ ARROYO, Francisco: *Presupuestos por Programas para el Sector Público de México*. UNAM. México. 1991. p. 14.

- b) “Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad.”²³
- c) “Presupuesto denota los ingresos y gastos para un periodo determinado, en una corporación, un organismo público, un Estado.”²⁴
- d) “Rene Stourm define el presupuesto como un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el ejecutivo, de ingresos y gastos públicos. De esta manera lo señala como una proyección de percepciones y egresos, dentro de un esquema deliberado de fuentes y destinos de recursos financieros, lo que significa decisiones trascendentes en la acción gubernamental.”²⁵
- e) “Laufenburger establece que el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo determinado, sancionado por el Poder Legislativo”²⁶,
- f) “Gerhard Cold, establece que es un instrumento en la determinación, guía y control de las actividades gubernamentales.”²⁷
- g) “El presupuesto es un programa de acción del gobierno expresado en cifras y sancionado por los representantes del país.”²⁸

²³ Vid. VÁSQUEZ ARROYO, Francisco: *op. cit.* p. 14.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Vid. ARRIAGA CONCHAS, Enrique: *Finanzas Públicas de México*. Instituto Politécnico Nacional. 1995. p. 38.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Idem. p.*, 39

²⁸ Vid. SERRA ROJAS, Andrés: *Presupuesto y Cuenta Pública. Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 18

En relación con lo anteriormente expuesto, el presupuesto es una herramienta de política económica muy importante la cual establece la fuente de recursos presupuestales y la asignación de los mismos, es decir, a que entes de la colectividad se le van a restar parte de sus recursos económicos, y derivado de este acto determinar a quiénes se van a distribuir los beneficios. Por lo cual se convierte en documento jurídico que afecta de manera directa y sensible la estructura económica y social de un país.²⁹

Derivado de lo anterior, el presupuesto es entonces el cálculo o estimación que realiza la Administración Pública de los gastos que efectuará en un periodo determinado, derivado de los ingresos que se pretendan adquirir en ese mismo periodo determinado, para dar cumplimiento a sus funciones y obligaciones.

2.3 Naturaleza Jurídica del Presupuesto.

Como señala Espinoza existen tres tesis sobre la naturaleza jurídica del presupuesto:

“El presupuesto como acto administrativo: Sólo puede ser elaborado por el Ejecutivo, y el Legislativo cumple la formalidad de aprobarlo o rechazarlo pero no modificarlo.

El presupuesto como acto legislativo: Se considera como cualquier otra ley, ejemplificando la colaboración entre poderes. En este caso, el Legislativo puede realizar modificaciones al ordenamiento, y el Ejecutivo estaría en posibilidad de vetar el decreto.

El presupuesto con naturaleza jurídica propia: No se divide la naturaleza del presupuesto, en realidad es un acto unitario, que se distingue tanto de lo

²⁹ Vid. como soporte a REBOLLEDO HERRERA, Óscar: *Principios del Derecho Fiscal en el Estado de Tabasco*. Universidad Autónoma de México. Primera Edición. p. 3

estrictamente administrativo como de la elaboración de una ley. Entonces el ordenamiento presupuestal tiene naturaleza propia y compleja, ya que comparte aspectos administrativos y legales.”³⁰

De esta manera, la distinción entre Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos encuentra su origen en la naturaleza jurídica. La diferencia entre ellos enfatiza que el Presupuesto de egresos contiene previsiones exclusivamente dirigidas al sector público, por lo cual no comparte el carácter general de una Ley.

Una de las vertientes doctrinarias que apoya la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos sostiene que éste ordenamiento sí incide en la esfera jurídica de los particulares, de ahí que se pronuncian por reintegrar la participación del Senado en su aprobación, y considerando la evolución de esta fase.

La postura más adecuada sobre la naturaleza del presupuesto es la que lo propone como un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo, derivado de todos los elementos y procesos que lo componen.

En el Estado moderno el presupuesto tiene una importancia considerable, ya que es una herramienta poderosa para dirigir el desarrollo económico, y regular debidamente el proceso de programación nacional. Por lo tanto podemos decir que el presupuesto para el Estado, entre sus planes financieros, se destaca como un elemento coordinador del desarrollo económico.

Existen diversos tipos de presupuesto que sustentan los procesos económicos de nuestro país. El primero se denomina extraordinario: “El presupuesto

³⁰ ESPINOZA M., S. I. *Procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos de la federación en derecho comparado*. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Socioscopio, Indicadores, Estudios e Investigaciones Sociales, nueva época. (Núm. 11, pp. 4-14).

extraordinario se caracteriza por su independencia con respecto del presupuesto ordinario y por su equilibrio realizado por medio de recursos excepcionales.”³¹

Importante señalar la situación de los presupuestos extraordinarios, ya que se consideran como presupuestos adicionales o complementarios, los cuales eran frecuentes bajo el régimen de facultades extraordinarias, en el cual se facultaba al Presidente de la República para legislar en el ramo de hacienda.

Sierra Rojas señala la importancia de los presupuestos del sector paraestatal, en los cuales encontramos un segundo tipo de presupuestos: “los presupuestos del sector paraestatal siguen los lineamientos de sus leyes y no se confunden con el presupuesto de la Federación aunque necesariamente forman parte de él. Las leyes administrativas fijan el mecanismo de elaboración y aprobación de estos presupuestos. Dentro de la estructura constitucional y administrativa mexicana, esos presupuestos rompen con la tradición jurídica presupuestal y principalmente con el control que sobre ellos ejerce el Gobierno”³²

Con lo anterior damos cuenta de que este sector gubernamental se encuentra exento de la posibilidad de una laguna económica derivada de la falta de aprobación del presupuesto de egresos.

Un tercer tipo de presupuesto es el derivado por programas: “El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor organización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la designación de recursos escasos.”³³

³¹ Vid. SERRA ROJAS, Andrés: *op. cit.* p. 19

³² *Ibidem.* 19

³³ *Idem* p. 22

Y finalmente, un cuarto tipo de presupuesto es el basado en resultados: "se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño"³⁴

Derivado de lo anterior, puede observarse la importancia vital que tiene el proceso de aprobación del presupuesto, que año con año se realiza en la Cámara de Diputados, ya que de acuerdo con la propia naturaleza del mismo, depende de éste, el desarrollo e impulso económico que se dé a los distintos sectores del país, y que deberá verse reflejado posteriormente en un desarrollo y beneficio general para la población de todas y cada una de las entidades federativas que integran nuestro país.

2.4 Características y principios del Presupuesto.

"El manejo de recursos fiscales tiene tres fases: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control de gasto. Cada una de esas fases ha sido objeto de regulación constitucional en etapas diferentes, y en cada una de ellas se han adoptado instrumentos distintos de control por parte de los órganos colegiados de representación política"³⁵

³⁴ Vid. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspxn

³⁵ Vid. LUJAMBIO, Alonso; GUTIÉRREZ, Gerónimo; VALADÉS, Diego: *op. cit.* p 15

La doctrina especializada en el tema, ha manejado una serie de particularidades que contiene la figura del derecho financiero de carácter público. Diversos autores mencionan principios del presupuesto. Enrique Arriaga nos cita en su obra como la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto estableció en el Glosario para el proceso de planeación de 1988 las características y principios presupuestales, los cuales define como los conceptos fundamentales de validez general a los que se circunscriben las acciones del proceso presupuestario en su conjunto, y que son:

- a) **“Acuciosidad:** actitud analítica a través de la cual se muestra la relación precisa que debe existir entre la fijación de objetivos y metas y el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos.
- b) **Claridad:** fundamentalmente el proceso debe ser claro, preciso y conciso a fin de facilitar la gestión gubernamental y la comprensión de la opinión pública.
- c) **Especificación:** se relaciona con el aspecto financiero del presupuesto, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse, sin caer en el excesivo detalle.
- d) **Exclusividad:** el presupuesto debe contener materias programáticas y financieras y abstenerse de incorporar cuestiones legales que dividan fondos en determinadas actividades, al margen de los programas gubernamentales que no sean inherentes al mismo.
- e) **Periodicidad:** es la armonización de las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un periodo presupuestario que no

sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

- f) Programación:** el presupuesto debe considerar todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarias, las acciones y mecanismos a desarrollar para conseguirlos y los recursos que demandan esas acciones.
- g) Publicidad:** todo presupuesto debe tener la difusión necesaria a efecto de informar, tanto al sector público como al privado de las actividades que desarrolla el gobierno.
- h) Unidad:** el presupuesto en las entidades que conforma el sector público debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado, con plena sujeción a la política presupuestaria, única definida y adoptada por la autorización competente, de acuerdo a la Ley correspondiente, en un sólo método y expresándose uniformemente.
- i) Universalidad:** el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida que niegue todos los fondos extrapresupuestarios, sino en el sentido sustantivo de incidir sobre todas las operaciones, de modo tal que permitan articular los programas entre sí³⁶

Es importante que se cumpla el principio de periodicidad, ya que es el que da sustento al presupuesto para que se pueda efectuar cada cierto espacio de tiempo, en este caso un año. Otros principios mencionados con anterioridad que son de suma importancia para que se lleve acabo en tiempo y forma, son los de programación y publicidad, ya que fungen como la anticipación y preparación del mecanismo económico que el país deberá seguir durante el siguiente curso fiscal,

³⁶ Vid. ARRIAGA CONCHAS, Enrique: *Finanzas Públicas de México*, Segunda Edición, Instituto Politécnico Nacional. pp. 41-42.

el cual debe ser publicado para que pueda tener efectos jurídicos. Si en algún supuesto no se presentaran alguna de estas particularidades, debemos tener una figura que respalde esta ausencia, para no terminar en una incertidumbre jurídica y una inoperante política económica.

Por otra parte, Rebolledo Herrera nos cita tres principios que se deben someter a la actividad presupuestaria en conjunto con los antes mencionados:

- a) **“Principio de equilibrio presupuestario:** Este nos precisa que los egresos de un gobierno deben ser iguales a sus ingresos.
- b) **Principio de anualidad:** Este postulado nos indica que la estimación de los ingresos y gastos estatales debe calcularse a los realizables en un año calendario.
- c) **Principio de no afectación de recursos:** Éste nos señala que un presupuesto no debe existir en lace directo entre una partida de ingresos destinado a determinados egresos.”³⁷

Aunque el autor cita estos tres principios para un presupuesto del ámbito estatal, estos mismos operan para el presupuesto del ámbito federal, ya que la esencia y naturaleza de los dos es similar, dar soporte a los gastos de la Administración Pública. De esta manera podemos dar cuenta como el principio de anualidad ha venido objetándose y modificándose en la práctica, ya que hay previsiones de gasto en función de los programas de desarrollo que establece el Gobierno Federal, los cuales tienen una duración mayor que un año. Es por ello que se debe implementar un mecanismo que no deje a la deriva estos programas de no ser aprobado en tiempo y forma el Presupuesto de Egresos Federal.³⁸

³⁷ Vid. Rebolledo Herrera, Óscar: *op. cit.* pp. 15-16

³⁸ Vid. como soporte a Priego Álvarez, Freddy. *La Reforma Hacendaria en Materia Presupuestaria.* Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Científicas. Págs. 137-138

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO Y PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. El proceso presupuestario

“El proceso presupuestario es el conjunto de etapas, dinámicas, continuas, flexibles e interrelacionadas que expresan las dimensiones física y financiera del gasto público, integradas por las fases que abarcan un periodo de dos años y medio a tres: *formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación*. El proceso presupuestario no es lineal, y las distintas etapas se entrelazan. Cuando el proceso opera correctamente permite cuantificar los costos de bienes y servicios, es decir, darle seguimiento a las políticas y programas gubernamentales, admitiendo su mejora. La rendición de cuentas resulta fundamental para el proceso presupuestario:

El proceso presupuestario se puede definir como un sistema o conjunto de reglas y procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria. El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas o fases: la formulación del presupuesto por el ejecutivo, la revisión y aprobación por el legislativo, la ejecución del gasto público y el control y auditoría del mismo.”³⁹

Como complemento a la cita anterior es importante mencionar que la etapa del presupuesto que pasa por el legislativo consta de cuatro momentos y no en dos como señala Guerrero, las cuales son el examen, la discusión, en su caso la modificación y la aprobación del presupuesto, como lo señala el artículo 74 fracción IV de la CPEUM.

³⁹ GUERRERO A., J. P., LÓPEZ O., M.: *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE). P. 5

Las distintas reglas que rigen este proceso marcan estas etapas, determinan la secuencia en que se darán éstas, y asignan distintas funciones y responsabilidades a los actores que participan en el proceso.

Este proceso no es lineal, sino que las distintas etapas se enciman unas con otras en cada periodo presupuestal. Por ejemplo, al momento en que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior y se trabaja también en la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Cuando el proceso presupuestario opera correctamente, éste permite medir los costos de los bienes y servicios del gobierno, permite un seguimiento constante de las políticas y programas, y puede ayudar a mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y a maximizar la cantidad de bienes y servicios proporcionados, así como un eficiente sistema de rendición de cuentas.⁴⁰

El presupuesto público, como ya hemos mencionado anteriormente, es un resultado de reglas y procesos jurídicos, económicos y presupuestales. Para que este exista son necesarios dos elementos: un proyecto presupuestal congruente con la realidad económica, política y social, y la voluntad política de los poderes que participan en la aprobación del presupuesto.

La existencia del presupuesto evidencia la cooperación entre poderes. Demostrada la trascendencia del proceso presupuestario se requiere analizar las etapas y actores que intervienen en ellas; así como las reglas que rigen los acomodos políticos, tomando en consideración que el presupuesto público revela un acto político.

⁴⁰ Vid. Guerrero A., J. P., López O., M: *op. cit.* p. 7

2. Fases del proceso presupuestario

2.1 Formulación del presupuesto

Todos los años el titular del poder Ejecutivo, a través de su Secretario de Hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas (la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación). En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la forma en la que se allegará de recursos, las fuentes de donde provendrán y la forma como los va a gastar.

“El gobierno siempre tiene iniciativa en materia de presupuesto, y sólo en algunos casos se admite la de los representantes. Sin embargo, hay un aspecto que conviene precisar: la iniciativa, por lo general, se ejerce como un derecho. En el caso del presupuesto no puede entenderse de esa manera. Por eso, en algunos sistemas se prevé que cuando el gobierno no presenta el proyecto o no lo hace a tiempo, la iniciativa puede ser presentada por los representantes”⁴¹

Una iniciativa desde un punto de vista jurídico amplio es: “la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto”⁴². En este sentido no se denomina iniciativa al acto que provoca la actuación del órgano Ejecutivo. Pero en el caso de facultades extraordinarias, la función legislativa deja de ser colegiada y se confía a una persona. De esta forma el Ejecutivo asume de manera temporal los papeles de iniciador, aprobador y promulgador, como sucede en el caso del presupuesto, el Ejecutivo inicia, promulga y publica.

⁴¹ Vid. LUJAMBIO, Alonso; GUTIÉRREZ, Gerónimo; VALADÉS, Diego: *op. cit.* p. 74.

⁴² Vid. ARTEAGA NAVA, Elisur: *Teoría Constitucional y Teoría Política, La Iniciativa Legislativa*, Oxford, p. 275.

La formulación o elaboración del presupuesto es fundamental y le corresponde -como señale en el párrafo anterior- al poder ejecutivo, quien lo realiza por medio de la SHCP. Así lo expresa la CPEUM cuando establece que el Ejecutivo tiene la obligación de hacer llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre de cada año, con la excepción del artículo 83, cuando el Presidente de la República entra en funciones. El artículo 74 de la Ley General, determina que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se determina de acuerdo a la planeación y formulación que realizan las dependencias y entidades del gobierno, de los planes y programas que se llevarán a cabo para el siguiente ejercicio, tomando como referencia del gasto los techos financieros que determina la SHCP.

La formulación tiene una duración aproximada de ocho meses, periodo en el que no existe interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, de ahí que es una etapa compleja y cerrada para la participación ciudadana.

2.2 Análisis, discusión y aprobación del presupuesto.

Una vez que el Ejecutivo envió dichas iniciativas, nuestra constitución dispone que los diputados deberán discutir primero la Ley de Ingresos y, una vez aprobada y enviada al Senado, el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Esta etapa es conocida como de negociación y aprobación, es una facultad conferida al Poder Legislativo. En un gobierno republicano como el nuestro, caracterizado por la división de poderes, el legislativo se manifiesta por medio de un sistema bicameral, de tal forma que la aprobación del presupuesto debe pasar por al menos una de las cámaras de representación política. La aprobación de la Ley de Ingresos requiere el asentimiento de las dos cámaras del Congreso, mientras que el Presupuesto de Egresos solamente requiere el de la Cámara Baja.

Comprender por qué la aprobación del presupuesto de gastos es una facultad exclusiva de los Diputados es complejo, su origen surge al implantarse el bicameralismo en el año de 1872 con la primera parte de la fracción IV del artículo 74, que refiere a la facultad exclusiva de la Cámara Baja para aprobar el presupuesto, lo que fue reiterado en la reforma de 1977, (como ya se ha señalado anteriormente) en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción. Así, algunas de las facultades que pertenecían a la cámara única, tocó a los diputados.

El artículo 72 de la CPEUM determina que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras [como el proyecto de egresos], se discutirá sucesivamente en ambas, es decir que aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

De tal forma el análisis, discusión y aprobación Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es exclusivo de los Diputados, y la fecha límite para su aprobación es el día 15 de noviembre, o el 15 de diciembre cuando inicia el periodo de gobierno. Una vez que la Cámara Baja recibe el proyecto de egresos, la mesa directiva lo turna a la Comisión respectiva para su dictamen en un plazo no mayor de 30 días, y posteriormente se discute en el pleno de la Cámara. El Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe contar con la aprobación de la mayoría de los integrantes de la cámara, para discutirse

nuevamente en el Pleno. La visión que se tiene de esta fase es que se encuentra concentrada en la Comisión facultada para su análisis, pero existe posibilidad de incidencia al ser un espacio abierto a la opinión pública.

En esta parte del proceso es importante destacar los siguientes puntos:

- I. Es obligación exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente;
- II. En caso de existir nuevas contribuciones, estas se aprueban primero;
- III. El Poder Legislativo tiene la posibilidad de modificar el proyecto presupuestal enviado por el Ejecutivo;
- IV. Se prevén erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura;
- V. El Ejecutivo tiene la obligación de hacer llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día ocho de septiembre de cada año, con la excepción prevista en el artículo 83;
- VI. La Cámara de Diputados tiene la obligación de aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de diciembre de cada año;
- VII. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias; y

VIII. Existe la posibilidad de ampliar el plazo de la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con la solicitud justificada del Ejecutivo.

En los últimos años se ha presentado un papel más activo del Congreso en la aprobación de los ordenamientos presupuestales, lo cual permite contar con un efectivo sistema de contrapesos:

“Como parte fundamental de esta etapa [se refiere a la etapa de discusión y negociación del presupuesto], debemos mencionar los importantes cambios que se han dado en el entorno legislativo en México. Por décadas, el papel de la Cámara de Diputados en la discusión y aprobación del presupuesto, así como en un sinnúmero de iniciativas y procesos legislativos, fue sumamente pasivo, registrándose aprobaciones prácticamente automáticas de los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso mexicano ha sufrido transformaciones importantes, principalmente a partir de 1997 con la pérdida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la mayoría en la Cámara de Diputados. Esto ha permitido contar con un efectivo sistema de contrapesos, al brindarle al Congreso la oportunidad de asumir un papel más activo e independiente en la formulación y aprobación de leyes y políticas gubernamentales”⁴³

Es importante puntualizar que en el caso de aprobación del presupuesto esté formalmente no es una ley. No obstante por su generalidad y por ser obligatorio, materialmente si es de naturaleza legislativa, ya que en su examen, discusión y aprobación se sigue el procedimiento legislativo ordinario, con la particularidad que la iniciativa debe emanar del Presidente de la República.

⁴³ Vid. Guerrero A., J. P., López O., M: *op. cit.* p. 26

Ante la Cámara de Diputados presenta el Ejecutivo su iniciativa, la cual se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para examinarla y presentarla ante el pleno para su votación, en donde pueden suceder varios supuestos:

- a) Que se apruebe por mayoría de votos, lo que deriva en su promulgación y publicación por el Ejecutivo Federal.
- b) Aprobar la iniciativa con modificaciones respecto al proyecto presentado por el Ejecutivo. También se promulga y publica.
- c) No lograr un acuerdo en la Cámara de Diputados en tiempo y forma como dicta la Constitución, o bien que el Presidente de la República utilice su facultad del veto presidencial, respecto al proyecto presentado por dicha Cámara. En cualquiera de los dos casos, constitucionalmente hablando, no existe una alternativa, por consiguiente los aparatos del Estado se verían impedidos para ejercer sus funciones.

“Después de que ha sido aprobada la iniciativa del Presupuesto de Egresos el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales, de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto (ejercicio) , y finalmente a través de las contralorías internas tiene la facultad y responsabilidad de controlar su propio gasto.”⁴⁴

De esta manera podemos encontrar que el Congreso tiene también una función fiscalizadora, en específico la Cámara de Diputados a través de su órgano especial denominado Auditoría Superior de Hacienda, la cual deberá revisar la cuenta pública.

⁴⁴ Vid. PÉREZ, Cesar y HERNÁNDEZ TRUJILLO, Fausto: *¿Qué es el presupuesto?.- programa de presupuesto y gasto público*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, p. 12

2.3 Control y evaluación

Etapa cuantitativa de observación y valoración entre los recursos autorizados y ejercidos; se aprecian las variaciones en las unidades de la administración centralizada y paraestatal, y participan la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La primera del poder Ejecutivo, y la otra institución, aparentemente autónoma con umbral en el Poder Legislativo. El precepto constitucional que refiere a las facultades de la ASF es el siguiente:

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley (...)

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley (...).”⁴⁵

La fecha límite para que el Ejecutivo envíe la Cuenta Pública a los Diputados es el 30 de abril de cada año. La Cámara concluirá la revisión a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a la presentación, con base en el análisis de su

⁴⁵ Vid. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la ASF. El proceso formal de la etapa de fiscalización y control inicia con el informe de resultados, pero la integración de la información comienza con el ejercicio del gasto.

La incidencia que se puede tener en esta etapa es limitada pero la información obtenida en el tiempo da cuenta de la evolución del gasto.

Existe diferencia entre *control* y *evaluación*. El control es una acción comprobatoria que mide y analiza los resultados, los valora y expresa si se cumplieron o no con los resultados, verificando que se actuó conforme a la ley. Esta función puede efectuarse simultánea con la ejecución del gasto o después de éste.

“El control puede ser *interno* o *externo*, dependiendo de quién lo lleva a cabo. Por ejemplo, el Ejecutivo realiza el *control interno*, que se lleva a cabo en las dependencias, por medio de sus contralorías. El Legislativo realiza el *control externo*, y tiene la responsabilidad de supervisar la ejecución del presupuesto, de acuerdo a su función fiscalizadora, para lo cual revisa la Cuenta Pública anual.

En cambio, la evaluación se orienta a la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, y puede ser *ex-ante* o *ex-post* según el momento en el que se lleva a cabo. La *evaluación ex-ante* se realiza previa a la toma de decisiones y antes de poner en marcha un programa o proyecto. Esta evaluación analiza la factibilidad y los posibles efectos de una decisión futura. En cambio, la *evaluación ex-post*, se orienta a evaluar o dar seguimiento a los recursos ejercidos a través de un proyecto o programa, por tanto, su importancia implica el análisis de lo planeado con los impactos de las políticas y programas gubernamentales.”⁴⁶

⁴⁶ Vid. GUERRERO A., J. P., LÓPEZ O., M.: *op. cit.* p. 26

En nuestro país la actividad comprobatoria de los recursos públicos y del desempeño de los funcionarios es más una actividad contable y de auditoría que una auténtica evaluación.

La reforma presupuestaria implementada a partir de 1998 en México, pretendía mejorar el proceso, tratando de comprobar la realización de objetivos y programas, y el equilibrio entre los recursos presupuestados y los ejercidos; además de confrontar los gastos con los objetivos, metas y proyectos, comprobando los resultados obtenidos, realizar evaluaciones costo-beneficio, así como verificar la eficacia y efectividad de las acciones gubernamentales.

La importancia del control y la evaluación del gasto público es innegable, sobre todo cuando se encomienda a un órgano externo e independiente de la institución controlada.

En este sentido, la función que ejercen los órganos técnicos y "autónomos" del Poder Legislativo sobre las dependencias del Ejecutivo y demás sujetos de fiscalización, tendría que ser reconocida.

Todas estas consideraciones tienen relevancia y serán motivo de adecuaciones si el gasto transita sobre principios plurianuales, dígame reconducción presupuestal.

CAPÍTULO TERCERO

INCIDENCIAS SOBRE EL PRESUPUESTO

1. Generalidades

La actividad financiera del Estado Mexicano, se refleja en la suministración de determinados satisfactores y el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo humano, siendo estos elementos cuyo cumplimiento se justifica la existencia del mismo Estado.

Las acciones relativas a la obtención de recursos, su administración y redistribución entre la sociedad, comprenden el campo de la actividad financiera del Estado Mexicano.

La consecución de fuentes de financiamiento, administración de la hacienda pública y el gasto publico del Estado Mexicano, son actividades que se encuentran reguladas en la Constitución y otras disposiciones legales, debido a que estas representan el instrumento por el cual la autoridad hace uso de sus contribuciones, y todos los elementos que componen el patrimonio público para dar satisfacción al interés colectivo de los gobernados. Lo anterior, lo sustento bajo el principio de legalidad, siendo fundamental, lo cual consiste en el ejercicio del poder público sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas (ej. el Estado sometido a la constitución). Por esta razón se dice que el principio de legalidad establece la seguridad jurídica.

La base primordial para que el Estado Mexicano pueda llevar a cabo sus funciones económicas la encontramos en las contribuciones que deben proporcionar los gobernados, las cuales constituyen del componente de ingreso que mayor certidumbre proporciona. Esta obligación de los mexicanos la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 31:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”⁴⁷

De esta manera el Estado Mexicano se ve en la obligación puntual de formalizar y dar certidumbre jurídica a los mecanismos de obtención de los recursos que integran el erario público de la Nación. Dichos recursos deben ser aplicados a la realización de actividades y servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad. Es así que el Presupuesto de Egresos de la nación garantiza año con año la obtención y aplicación de los recursos.

La misma Constitución señala que todo pago no comprendido en el Presupuesto no podrá efectuarse, señalado en el artículo 126:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”⁴⁸

En este sentido encontramos un primer supuesto establecido en la ley, en el cual si no se tuviese en tiempo y forma aprobado y publicado el Presupuesto, la Administración Pública Federal no podría efectuar los pagos necesarios. Este supuesto lo podemos visualizar como una laguna del legislador, ya que al no existir una figura que respalde la ausencia de Presupuesto a partir del primer día del año siguiente, los egresos nacionales se verían extremadamente afectados y

⁴⁷ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 15-10-2012, pp. 22

⁴⁸ Idem, p. 102

la operación de todos los sistemas que componen el Estado Mexicano estarían impedidos para llevar a cabo un funcionamiento que pueda subsanar las necesidades de la sociedad.

“El principio de legalidad se materializa fundamentalmente a través de la obligación del Poder Ejecutivo de someter al Poder Legislativo las proyecciones debidamente equilibradas de los ingresos que el Estado obtendrá, así como de las erogaciones que realizará durante un período determinado, con el propósito de llevar a cabo su política económica, de inversión, fomento a la producción, etc., a efecto de su debida legitimación a través de la discusión, aprobación y promulgación de los ordenamientos financieros correspondientes.”⁴⁹

El párrafo anterior nos establece como se deberá desempeñar el Estado Mexicano para llevar a cabo los mecanismos hacendarios sujetos a la legalidad que establece la Constitución. Encontramos que los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben trabajar en conjunto para formular y aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

El poder Legislativo tiene la mayor carga de trabajo en este proceso hacendario legislativo, ya que dicho poder deberán discutir y aprobar el presupuesto propuesto por el titular del Ejecutivo. En caso de que existan puntos encontrados, deberán sugerir las modificaciones pertinentes que deberán realizarse a dichos documentos. Las facultades y obligaciones las encontramos plasmadas en la CPEUM en sus artículos 73 y 74 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 39:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

⁴⁹ Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros: “La Reconducción Presupuestaría como Medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera del Estado de Guanajuato”. Indetec, Revista Bimestral, no. 146, 2006. p. 3

VII. *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*⁵⁰

“Artículo 74. *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

...

IV. *Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo....*⁵¹

“Artículo 39.- *La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.*

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

*El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.*⁵²

⁵⁰ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 15-10-2012, p. 44

⁵¹ Idem, p. 45

⁵² Vid. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última Reforma DOF 09-04-2012. p. 25

En este sentido, cabe señalar que los mismos marcos jurídicos que regulan y buscan garantizar la seguridad jurídica respecto el rumbo que toma la hacienda pública, reconocen que dependiendo del movimiento de la economía, regularmente varían las situaciones conforme a las que en un inicio fue aprobado el Presupuesto de Egresos. Por lo anterior, la legislación financiera contempla mecanismos que permiten la flexibilidad económica para adecuarse a las situaciones emergentes e imprevistas, que autorizan a los que ejecutan el gasto para llevar a cabo ajustes a sus respectivas previsiones, a favor de la consecución de los fines colectivos.

2. Discusiones sobre el presupuesto y posturas doctrinarias.

La discusión en torno a los ordenamientos presupuestales es extensa. “ A pesar de que la producción doctrinaria nacional en torno a la figura de los presupuestos de ingresos y egresos de los distintos órdenes de gobierno, no ha sido tan prolija como en otras ramas de la ciencia jurídica, existen múltiples discusiones dirigidas fundamentalmente a: (i) principio de unidad presupuestaria, (ii) su naturaleza jurídica, (iii) observaciones y veto por parte del Ejecutivo, y (v) su falta de aprobación o promulgación al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.”⁵³

De esta manera es importante analizar cada uno de los puntos que se citan en el párrafo anterior, para entender su alcance, y como complementan la idea, desde una perspectiva doctrinaria, de la reconducción presupuestal.

- a) *Principio de unidad presupuestaria.*- En nuestro país se cuestiona la separación que se lleva a cabo en cuanto a las previsiones de ingreso y gasto público en dos ordenamientos distintos, de tal forma que en el

⁵³ Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros: *op. cit.* p. 4

orden jurídico federal se prevén procedimientos distintos para la formación de cada uno.

Varios autores se han pronunciado por la existencia de un solo ordenamiento que acabe con todas las dudas relativas a la distinta naturaleza jurídica de cada uno, y la posibilidad de ser vetado.

- b) *Naturaleza jurídica del presupuesto.*- Como mencionaré más adelante, en el orden jurídico federal se hace la distinción entre el presupuesto de ingresos y el de egresos, de tal manera que el primero es denominado ley y el segundo decreto. El problema es definir si el presupuesto es un acto administrativo o legislativo.

Para justificar esta diferenciación se afirma que: “el presupuesto de egresos contiene prevenciones esencialmente dirigidas al sector público, razón por la cual se dice que debe atribuirse a dicho ordenamiento una connotación materialmente administrativa al no compartir el carácter de generalidad.”⁵⁴

“Existen otras posturas de carácter formal y materialmente legislativo del presupuesto, que reconocen la incidencia de ese ordenamiento en la esfera jurídica de los particulares, por virtud de la cual se pronuncian por restablecer la participación del Senado en el procedimiento legislativo correspondiente, misma que se le ha excluido desde que el Congreso de la Unión regresó al sistema Bicameral en 1874.”⁵⁵

- c) *Procedimiento legislativo de formación y enmienda.*- El procedimiento de formación del presupuesto es exclusivo, se distingue de la forma de

⁵⁴ Vid. MIJANGOS BORJA, María de la Luz: *La naturaleza del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad* 4/98. Cuestiones Constitucionales. No. 002. p. 23. Sitio web: www.eujournal.unam.mx/cuc/cconst02/CUC00205.pdf

⁵⁵ Vid. LUJAMBIO, Alonso, GUTIÉRREZ, Gerónimo y VALADÉS, Diego: *op. cit.* p. 53

presentación y discusión de una Ley ordinaria. El Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de formar los proyectos de ingreso y gasto. La discusión y aprobación de los ordenamientos presupuestales corresponde al Legislativo y sigue un orden, primero se analiza, discute y aprueba la Ley de Ingresos y posteriormente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Otra polémica es a quién le corresponde iniciar el procedimiento de enmienda de los ordenamientos aprobados, así como la facultad del Legislativo para modificar el proyecto.

“Con independencia de la connotación de Ley o Decreto que le otorgue al presupuesto de egresos en la legislación federal y la correspondiente a las entidades federativas, debe reconocerse que el procedimiento para su formación en todo caso *sui generis*, por cuanto reviste particularidades que lo distinguen de las normas generales aplicables a la presentación de las iniciativas y a la discusión parlamentarias del resto de los ordenamientos legales.”⁵⁶

De las particularidades anteriormente señaladas podemos mencionar la facultad exclusiva del Ejecutivo para iniciar los presupuestos de ingresos y egresos anualmente, así como el orden de análisis, discusión y aprobación conforme al cual el primero se discuten los ingresos y después los egresos, como ya había mencionado en el capítulo anterior.

“Al efecto, de la redacción de algunos textos constitucionales se generan discusiones en torno a quién corresponde iniciar el procedimiento de enmienda de los ordenamientos aprobados, así como la facultad del Legislativo para modificar las previsiones elaboradas por quien tiene a su cargo la planeación y programación del gasto público.”⁵⁷

⁵⁶ Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros; *op. cit.* p. 5

⁵⁷ Vid. MIJANGOS BORJA, María de la Luz: *op. cit.* p. 28

- d) *Facultad de veto.*- El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

“Las facultades del veto son:

- Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- Capacitar al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
- Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo. “⁵⁸

Por consiguiente podemos decir que el veto presidencial es un instrumento de defensa y moderación del poder ejecutivo frente a decisiones del poder legislativo, es decir, cuando una democracia es plural, el veto juega un papel central para que opere el sistema de equilibrios entre poderes, porque otorga al presidente una herramienta de contrapeso frente al Congreso. En México, ese debate ha sido escaso en buena medida porque el presidencialismo mexicano exigía justamente lo contrario: dotar al Congreso de armas de defensa frente al Ejecutivo. Sin embargo, una vez que el Congreso cuenta con la autoridad y los recursos para controlar y vigilar al Ejecutivo, es necesario

⁵⁸ Vid. BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa México, p. 849

dotar ahora al Ejecutivo de herramientas de contrapeso frente a eventuales excesos del Legislativo.⁵⁹

“Conforme al inciso B del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir”⁶⁰

La discusión al respecto, destaca sí el Ejecutivo Federal tiene o no la facultad de realizar observaciones al proyecto de egresos, dado que el veto es el poder constitucional para detener o suspender la vigencia de un proyecto de ley o decreto aprobado.

“Derivado de la distinción creada en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos de la Federación, así como de la lacónica redacción del procedimiento de formación de leyes que se contiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (particularmente de su artículo 72), se ha generado polémica en torno a si el Ejecutivo Federal tiene o no facultad de realizar observaciones al decreto aprobado por la Cámara de Diputados, llegando ésta a su punto más álgido con la interposición de la Controversia Constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de justicia de la Nación, en cuya resolución ese alto Tribunal concedió la razón al promovente, al grado de establecer que el Presupuesto de Egresos es

⁵⁹ Vid. como soporte a REYES TÉPACH, Marcial: *Procedimiento Legislativo en Materia de ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 99-105.

⁶⁰ Vid. SERRA ROJAS, Andrés: *La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857*, en Boletín de Información Judicial, Asociación de Funcionarios Judiciales, p.370.

una Norma General frente a la que no es absoluta la facultad del Legislativo para modificar la iniciativa correspondiente.”⁶¹

En el año 2004 el Ejecutivo vetó el Presupuesto de Egresos aprobado el 18 de noviembre, con lo cual se generó una discusión sobre la posibilidad de realizar observaciones en materia presupuestal (El veto no fue utilizado ni una sola vez de 1970 al 2000. Un periodo de 30 años donde no existió discordancia entre poderes porque el Presidente dominaba el Congreso, hasta que en el año de 1997, por primera vez el partido del Presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados). El Pleno de la Cámara de Diputados, con 332 votos a favor, negó la admisión de las consideraciones.

La discusión trascendió, y el Ejecutivo interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2004: 65-306), quien resolvió a su favor estableciendo que: *“el presupuesto de egresos es una norma general frente a la que no es absoluta la facultad del legislativo para modificar la iniciativa correspondiente”*⁶²

Una iniciativa de reforma propuesta en el año 2009 establecía la facultad del Ejecutivo de vetar total o parcialmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas. La propuesta planteaba, en caso de eventuales vetos a los ordenamientos presupuestales, dos escenarios diferentes, dependiendo si se trataba de un veto total o de uno parcial. Para el primer caso, y frente a la hipótesis de que un veto al presupuesto no sea superado por las dos terceras partes de los legisladores, entraría en vigor la disposición vigente para el

⁶¹ Vid. Aguilar y Maya, José Luis y otros: *op. cit.* p. 6

⁶² Vid. <http://www2.scjn.gob.mx/controversia constitucional/109-2004>

año en curso (procedimiento conocido como *reconducción o prórroga*). El veto parcial invalidaría sólo las disposiciones observadas por el Ejecutivo, pudiendo entrar en vigor el resto del decreto o ley.

En conclusión, podemos decir que la autoridad presidencial para vetar el Presupuesto de Egresos es un debate inconcluso que ha dividido opiniones entre los que afirman que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto y los que afirman lo contrario. Por consiguiente, llegando a una analogía derivada de lo anteriormente expuesto podemos decir que una interpretación estricta sugiere que el veto referente al Presupuesto de Egresos no está contemplado, porque el Ejecutivo sólo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión -ambas Cámaras-, por lo que el Presupuesto de Egresos siendo promulgado por una sola de las cámaras no es una ley, y por tanto no es susceptible al veto presidencial. Sin embargo, el artículo 72, en su fracción j, enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede (funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones de altos funcionarios por delitos oficiales, y convocatorias a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente). Es decir que siguiendo un argumento lógico, al no encontrarse el Presupuesto de Egresos entre los casos expresos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede acogerse a la facultad que le otorga *a contrario sensu* la fracción B del mismo artículo. La anterior conclusión se ve respaldada por la resolución que emitió la corte y que se señaló en párrafos anteriores.⁶³

Por otra parte la explicación sobre la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos es histórica.

⁶³ Vid. como soporte a SANDOVAL GALINDO, Luis Edmundo: *Breves reflexiones sobre la reconducción presupuestal en el ámbito estatal*. Revista INDETEC, Federalismo Hacendario 145-2.

Sin embargo, el hecho encuentra efectos jurídicos importantes como desprender al poder Ejecutivo del veto en materia presupuestaria.

A pesar de la reciente modificación al artículo 74 constitucional, fracción IV, párrafo segundo, que adelantó al día 8 de setiembre la fecha límite para entregar los proyectos presupuestales, así como la obligación de los Diputados para aprobar el proyecto de egresos a más tardar el día 15 de noviembre, continua la discusión sobre el tiempo necesario para analizar y discutir el paquete fiscal.

La ampliación del periodo para el análisis, discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación resulta insuficiente para cumplir la tarea encomendada históricamente al poder Legislativo. Sin embargo, el asunto no es cuestión de tiempo sino de técnica presupuestaria, lo que implica procesar la información que acompaña a las iniciativas presupuestales, dado que el tamaño del proyecto de presupuesto y la complejidad de la información dificulta la revisión y el estudio exhaustivo.

La Cuenta Pública es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. Ciertamente que el Presupuesto emana de la sola Cámara de Diputados, pero el examen de la Cuenta Pública no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, principalmente del desbordamiento de gastos no autorizados.

Las limitaciones que encuentran la Cámara Baja para cumplir con la facultad constitucional de control del gasto son la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos, lo que dificulta realizar una verdadera tarea de control y vigilancia. El Ejecutivo realiza la mayoría de las tareas de control y vigilancia de los recursos públicos que él mismo ejecuta, de este modo actúa como juez y parte. Por su parte, el Legislativo se encuentra atado, no sólo políticamente, sino por la insuficiencia de recursos, además no cuentan con un equipo profesional y eficiente para el análisis y revisión de la Cuenta Pública, a lo que se suma la falta de tiempo para el análisis, y la información contable insuficiente y confusa.

3. Ausencia del presupuesto al inicio del Ejercicio Fiscal

Al revisar los proyectos anteriores a la discusión presupuestaria para la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año 1999, la literatura planteaba lo que pasaría si no se aprueba el presupuesto para la fecha en que termina el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso. Existen dos periodos ordinarios de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. En el primer período inicia el día primero de septiembre y culmina el 15 de diciembre del mismo año, con excepción del año en que inicia su encargo el Presidente, en tal caso el periodo se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre según el artículo 83 de la CPEUM. El segundo periodo de sesiones ordinarias inicia el 1 de febrero de cada año y culmina el 30 de abril. Por tanto, las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que serán enviadas por el Ejecutivo a más tardar el 8 de septiembre para su análisis, discusión y aprobación, deberán discutirse en el primer periodo de sesiones conforme a los artículos 65 y 66 de la CPEUM.

Lo anterior pone de relieve la necesidad que se tuvo que convocar a periodos extraordinarios en los años de 1998, 1999 y 2000 para aprobar los proyectos presupuestales federales en los últimos días de diciembre, bajo condiciones de negociación sin precedentes.

Algunos autores afirman que la existencia del ordenamiento presupuestal depende de las maniobras de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

De esta forma podemos enunciar tres acciones básicas para que exista el presupuesto:

- a) Presentación de la iniciativa por parte del Ejecutivo;
- b) Discusión y aprobación por parte del Legislativo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo; y
- c) Publicación por parte del Ejecutivo del decreto de aprobación del presupuesto emitido por el Legislativo.

“Se estima necesario establecer dos premisas fundamentales: (i) la discusión del paquete fiscal de cualquier orden de gobierno no sólo se sujeta a aspectos económicos y jurídicos, sino que invariablemente estará influenciada por consideraciones de índole política por cuanto la materia de análisis está constituida por la expresión anual del plan económico gubernamental, en cuya valoración y aprobación interviene un cuerpo colegiado de integración plural; y (ii) ningún sistema que contemple la división de poderes puede precisarse de ser ajeno a situaciones en las que no sea posible concretar en tiempo y forma acuerdos entre los poderes que intervienen en la generación de los ordenamientos jurídicos necesarios para llevar a cabo las políticas públicas.”⁶⁴

⁶⁴ Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros: *op. cit.* p. 7”.

De esta manera se puede entender que el proceso de formación del Presupuesto de Egresos entraña uno de los ejercicios de interacción de poderes mas complejos, derivado de sus pesos y contrapesos, y con esto se hace referencia únicamente a la discusión parlamentaria, ya que desde el inicio del proceso de las iniciativas debe existir una coordinación fundamentales entre los diversos poderes que participan.

Como se mencionó la existencia de ordenamientos presupuestales, y en especifico del Presupuesto de Egresos, deriva de la cooperación entre poderes, de esta manera, la posibilidad de que en un momento dado no exista un presupuesto público para ejercerse se puede presentar por varias causas:

I.- Falta de presentación de las iniciativas respectivas, por parte del ejecutivo:

Gran parte de los ordenamientos constitucionales y legales del marco normativo de nuestro país atribuyen al titular del Ejecutivo la facultad exclusiva de formular la iniciativa de egresos, en atención a sus facultades y derivadas de la administración de la hacienda pública y la formulación de planes de Gobierno y desarrollo, que orientan el curso de la administración pública durante la gestión del Ejecutivo.

Derivado de lo anterior, esta obligación del Ejecutivo se conjuga con los imperativos a cargo de los demás Poderes, Organismos Autónomos y Entidades Paraestatales, de manera que remitan al primero sus respectivos proyectos.

En este sentido, sin importar la causa o situación por la que el Ejecutivo incumpla con la presentación de la iniciativa de Egresos en tiempo y forma como marca la ley (con independencia del juicio político que se pudiera entablar hacia el titular del Ejecutivo por incumplimiento de sus obligaciones), estaríamos en una laguna jurídica la cual repercutiría, de manera fundamental, en las finanzas públicas de la Nación al no iniciarse el procedimiento de formación de los ordenamientos correspondientes.

II.- Falta de acuerdo en las Comisiones Legislativas dictaminadoras:

Este supuesto refiere a la práctica parlamentaria normada por las Leyes Orgánicas del Poder Legislativo conforme a la cual el análisis de las iniciativas se realiza de manera previa en la Comisiones de trabajo establecidas. Por consiguiente, el no ser aprobados los dictámenes respectivos (por no alcanzar el quórum de votación necesario), tendría como consecuencia la ausencia de materia para ser sometida al Pleno de la Cámara de Diputados.

III.- Falta de aprobación del dictamen por parte del Pleno:

Este caso refiere en concreto a la discusión de los dictámenes ante el Pleno del órgano legislativo. Es interesante este punto ya que hoy en día estamos viviendo una pluralidad dentro del congreso (en específico en la Cámara de Diputados), en donde ya no domina un solo partido ni los intereses de un solo grupo parlamentario. En el supuesto que la votación sea dividida, de tal manera que no se alcance la mayoría necesaria para aprobar dicho dictamen, se procederá a su devolución a las Comisiones correspondientes. Si esto llegara a ocurrir, el proyecto desechado no puede ser

presentado en el mismo periodo de sesiones como lo señala el artículo 72, inciso g de la CPEUM:

“Artículo 72: Todo proyecto de ley o decreto...

...

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.”⁶⁵

IV.- Emisión de observaciones por parte del Ejecutivo:

El ejercicio del veto, como ya he mencionado anteriormente, es causa de la ausencia de ordenamientos presupuestales. El texto constitucional otorga la facultad al Ejecutivo de realizar observaciones a los proyectos aprobados, mismas que pueden ser superadas con la mayoría calificada (la votación de dos terceras partes de los integrantes del órgano de representación política); procediendo a la promulgación. No obstante, existen lagunas legales en caso de que el Legislativo no dictamine las observaciones realizadas, o que éstas no se confeccionen en tiempo y forma.

Es importante resaltar que de acuerdo con el proceso de formación de los ordenamientos de ingresos y egresos, así como el principio de equilibrio presupuestario, la ausencia de la ley de ingresos haría inviable la discusión del presupuesto de egresos.

Asimismo, el proceso para generar acuerdos en situaciones de gobiernos compartidos dificulta lograr la votación necesaria para la aprobación de una iniciativa.

⁶⁵ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 15-10-2012, pp. 42

En cualquiera de los casos anteriores el resultado sería la inexistencia de un presupuesto para ejercer el gasto público, y por tanto, la imposibilidad legal de realizar los gastos que se demandan para la marcha de las funciones del Estado, es decir, se podría caer en la parálisis de funciones públicas.

No obstante, el gobierno federal tiene obligaciones inevitables como el pago de sueldos a los funcionarios, pensiones, jubilaciones, compromisos de deuda pública, y recursos comprometidos. De tal manera que el complejo panorama que se presenta ante la ausencia de los ordenamientos presupuestales obliga a la búsqueda de alternativas viables que aseguren su existencia, considerando que el presupuesto encierra uno, de ahí que se requiere de un proceso de negociación exitoso entre los poderes: Ejecutivo y Legislativo.

Solventar una situación de esta naturaleza requiere que se actúe a través de la previsión legislativa, incluso en el ámbito de la Constitución Federal, para que se tenga la posibilidad de que en un momento dado operarán los supuestos anteriormente señalados y se cayera en la inexistencia del presupuesto de gasto público para el primer día del mes de Enero, se prevean variables legales, como la reconducción presupuestaria, que obliguen a la institución de un presupuesto, sin que importe cuál sea la causa que hubiere originado su inexistencia.

4. La reconducción presupuestal en otros países.

En estricto sentido la reconducción presupuestaria se da en otros países cuando no se aprueba o expide el presupuesto y por lo tanto opera el del año anterior. Este procedimiento ha sido adoptado en los sistemas jurídicos de varios países,

mediante los cuales se garantiza que el estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Es decir, como mecanismo jurídico-administrativo, la reconducción presupuestaria se justifica en la medida que garantiza la existencia de ordenamientos presupuestales, y evita la inseguridad para el Estado ante la ausencia de tales ordenamientos. Bajo un panorama incierto, varios países han encontrado en dicho mecanismo una alternativa que facilita el cumplimiento de las funciones del Estado.

A continuación, enlistare algunos de los países que utilizan actualmente la reconducción presupuestal en sus ordenamientos jurídicos o algún mecanismo alternativo que posibiliten: la existencia de los presupuestos; la fuerza de ley automática en caso de no aprobarse las previsiones presupuestarias; la vigencia automática del proyecto presentado por el Ejecutivo o del presentado por el Legislativo; y la administración provisional del proyecto presentado por el Ejecutivo.

Países que contemplan la reconducción presupuestal o mecanismos alternos:

1. Bolivia.

“Artículo 147. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales.

Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.

Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, Éstos tendrán fuerza de ley.”⁶⁶

⁶⁶ Vid. http://www.oas.org/juridico/mla/sp/bol/sp_bol-int-text-const.html

2. **Chile.**

“Artículo 67. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.”⁶⁷

3. **Colombia.**

“Artículo 348.- Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.”⁶⁸

4. **Nicaragua.**

“Artículo 44.- En caso que no haya entrado en vigencia la Ley Anual de Presupuesto General de la República al inicio del ejercicio que se presupuesta, regirá provisionalmente el Proyecto de Presupuesto Anual presentado por el Poder Ejecutivo, hasta tanto se apruebe la Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio presupuestado”⁶⁹

5. **Panamá.**

“Artículo 272. Si el proyecto de Presupuesto General del Estado no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en

⁶⁷ Vid. http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf

⁶⁸ Vid. http://cmsstatic.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/artis10_constitucion_politi.pdf?binary

⁶⁹ Vid. <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2134/Constitucion.pdf>

vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete.

Artículo 273. Si la Asamblea Nacional rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.”⁷⁰

6. Uruguay.

“Artículo 228.- Mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes.”⁷¹

7. Francia.

“Artículo 47. El Parlamento votará los proyectos de leyes presupuestarias en las condiciones establecidas por una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. A continuación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de setenta días, podrán las disposiciones del proyecto entrar en vigor por ordenanza.

Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del

⁷⁰ Vid. <http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3D&tabid=12>

⁷¹ Vid. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1739/15.pdf>

comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.”⁷²

8. España.-

“Artículo 134.-

- 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.*
- 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*
- 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*
- 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*
- 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.”⁷³*

⁷² Vid. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre>

⁷³ Vid. http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-434887F0/0/constitución_ES

En el listado anterior podemos encontrar algunos de los países de América Latina y Europa que contemplan la reconducción presupuestaria y otros mecanismos. Lo anterior, permite confirmar que la mayoría de países latinoamericanos prevén en el texto constitucional o en disposiciones secundarias un dispositivo que otorga certeza financiera al Estado. Los principales mecanismos para el supuesto de no contar con previsiones de ingreso y/o gasto al inicio del ejercicio fiscal son la reconducción presupuestaria y la entrada en vigor de la iniciativa presentada por el Ejecutivo.

Lo que se puede apreciar en los procedimientos llevados a cabo en algunos países, es que las disposiciones acerca de la reconducción del presupuesto presentan una muy variada gama de opciones, algunas dejan en manos del gobierno decidir libremente la prórroga del presupuesto; otras en cambio presentan matices conforme a los cuales la intervención del Parlamento o del Congreso reduce la discrecionalidad del gobierno y resguarda el interés colectivo en cuanto a que no se paralicen los servicios.

En México este es un tema que debe examinarse cuidadosamente, para que la solución a la laguna constitucional existente no se traduzca en problemas que afecten el comportamiento de los agentes políticos en perjuicio de las instituciones.

Es importante destacar que la referida reconducción suspende temporalmente ciertas funciones del Estado, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo. Por consiguiente los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo, sobre todo por parte del Presidente, si su iniciativa o el presupuesto del año anterior cobran vigencia en caso de parálisis.

Es así que la ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se considerarán indispensables, supondría un riesgo real de un

congelamiento económico, de servicio y funciones básicas. En este sentido una solución viable es la aplicación del Presupuesto de Egresos del año anterior.

En la Constitución General no existe alternativa jurídicamente viable, que permita el cumplimiento de las obligaciones del Estado ante el desacuerdo entre los poderes que participan en la aprobación de los ordenamientos presupuestales. Lo más semejante con la prórroga presupuestaria es el siguiente artículo:

"Artículo 75: La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo"⁷⁴.

Pese al contenido del precepto constitucional, que garantiza el gasto corriente por nómina, existe un vacío legal en el ámbito federal, ya que no se salvaguardan los demás compromisos financieros establecidos en los ordenamientos presupuestales, concretamente en caso de no aprobarse el proyecto de egresos. Particularmente, sí llegado el primero de enero no se cuenta con el presupuesto de egresos aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el poder público estaría obstaculizado, ya que no se podrían ejercer los recursos públicos con fundamento en el artículo 26 constitucional que inhibe el ejercicio del gasto.

5. Mecanismos alternos a la reconducción presupuestal.

Con el mismo propósito de mantener la viabilidad del ejercicio de la actividad financiera estatal, la legislación de otros países, e inclusive de algunas entidades

⁷⁴ *Vid.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 15-10-2012, p. 51

federativas, consigna medidas por las que se establecen excepciones a principios presupuestarios distintos al de anualidad de los ordenamientos respectivos.

Particularmente, se refieren a la incorporación de diversas excepciones a la formalidad del procedimiento para la formación de los ordenamientos presupuestarios, cuya modalidad es determinada de acuerdo a la causa que da origen a la ausencia de aprobación y entrada en vigor de tales cuerpos normativos.

Así pues, a continuación se exponen algunas de las modalidades de referencia:

- a) Elaboración de la iniciativa por parte del Legislativo, a través de un órgano técnico.- Para el supuesto de que el Ejecutivo incumpla con su obligación de presentar en tiempo las iniciativas de paquete fiscal.
- b) Vigencia temporal de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.- Esta opción se ubica en el extremo opuesto de la citada en primer término, por cuanto entraña una suerte de afirmativa ficta de carácter temporal, a través de la que cual se reconoce que las disposiciones que transitoriamente habrán de regir en materia financiera deben ser las propuestas por el titular del Ejecutivo habida cuenta que éste, en su carácter de administrador de la hacienda pública, tiene a su disposición los elementos financieros, de planeación, programáticos, presupuestales, macroeconómicos, de deuda pública, etc. idóneos para ese efecto.
- c) Aprobación parcial de los ordenamientos, postergándose la discusión de las disposiciones reservadas.- Implica la promulgación de los presupuestos únicamente por cuanto hace a las disposiciones sobre las cuales hay acuerdo.

CAPÍTULO CUARTO

RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL

1. Definición

“Un concepto muy actual, y relacionado con muchas de las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, es el tema de la reconducción presupuestaria, ya que de acuerdo al alcance que pueda tener la misma, podrá considerarse o no, como una solución viable a problemas relativos al exceso del tiempo utilizado para su discusión y aprobación, siendo el término fatal el 31 de diciembre de cada año.”⁷⁵

De esta manera podemos encontrar diversas acepciones del concepto reconducción. En un primer punto encontramos que se menciona el término de la reconducción de una manera muy plana, en el ámbito jurídico en general. Las siguientes definiciones son algunas ideas al respecto:

- “Acción y efecto de reconducir. Renovación de una locación o contrato de segundo arrendamiento. Puede ser expresa o tácita. Prórroga tácita o expresa de un arrendamiento”⁷⁶.
- “La renovación de un contrato por el mutuo consentimiento tácito de las partes, es decir por hechos o situaciones en que la voluntad se manifiesta sin necesidad de comunicaciones expresas verbales o por escrito.”⁷⁷
- “Renovación sobrentendida de un contrato en mérito a hechos o situaciones que dan lugar a presumir la voluntad de los contratantes de continuarlo en las mismas condiciones”⁷⁸.

⁷⁵ Vid. GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra: op. cit. p. 9

⁷⁶ Vid. GARRONE, José Alberto: *Diccionario Jurídico Tomo IV*. LEXISNEXIS. p. 62

⁷⁷ *Idem*. p. 570.

Es cierto que los anteriores conceptos se desenvuelven más que en un ámbito hacendario en un ámbito civil, pero de lo anterior podemos traer a nosotros la idea general que emite la figura de la reconducción, la cual significa una prórroga tácita la cual ya no es necesaria que la partes se reúnan para llegar a un acuerdo, ya que con anterioridad se ha especulado dicha situación.

“La reconducción presupuestal es entendida, en un sentido amplio, como el conjunto de reglas que dotan de capacidad al Poder Legislativo de las entidades federativas para prorrogar o ampliar la vigencia del presupuesto del año inmediato anterior o de dar fuerza a una iniciativa presupuestal....”⁷⁹

En el caso de la reconducción presupuestaria llevado al ámbito Constitucional de las finanzas públicas, las cuales tienen su base en el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso, a propuesta del Ejecutivo año con año, podemos aplicar la definición gramatical de dicha figura la cual –como se ha mencionado antes- es el acto de prorrogar tácitamente un hecho. De esta forma aplicado al presupuesto se entiende como un hecho que opera para atenuar los efectos del posible incumplimiento de los plazos para la aprobación del mismo.

“Se entiende como previsión presupuestal las medidas constitucionales que se adoptan para garantizar que el Estado no carezca de recursos presupuestales con motivo de la falta de acuerdos entre los órganos que tienen la responsabilidad de emitir los presupuestos de ingresos y egresos.

⁷⁸ Vid. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*. Segunda edición reestructurada y aumentada. Editorial Universidad Rivadavia. Ciudad de Buenos Aires. p. 908

⁷⁹ Vid. LÓPEZ LARA, Álvaro, SLEMAN VALDÉS, Fanny: *Los Efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones. Revista “Gestión y Estrategia”, Núm. 43, Enero-Junio 2013. p. 82

El término “reconducción” o “reconducción económica” se ha venido utilizando en los últimos tiempos para referirse a las previsiones sobre la posibilidad de ausencia de presupuestos públicos....”⁸⁰

Una definición muy completa en el ámbito hacendario es la de la Convención Nacional Hacendaria:

“Estrategia a seguir a efecto de garantizar certidumbre presupuestal, la reconducción presupuestaria es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.”⁸¹

Claramente es una medida de mera transición, en la cual se da cumplimiento al principio de legalidad en la adquisición de los ingresos por contribuciones y la aplicación de los recursos públicos, a través de la implantación de una excepción al principio de anualidad de los ordenamientos que fijan los ingresos y egresos autorizados para el sector público, la cual nos proporciona certidumbre presupuestal.

“La reconducción presupuestaría es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados por el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados

Propiamente es una medida transitoria por la que se da cumplimiento al principio de legalidad en la obtención de los ingresos por contribuciones y la aplicación de recursos públicos, a través del establecimiento de una excepción de anualidad de

⁸⁰ Vid. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe: *op. cit.* p. 203

⁸¹ Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros: *op. cit.* p. 8

los ordenamientos que establecen los ingresos y egresos autorizados para el sector público”⁸²

Por consiguiente se puede entender que la reconducción presupuestal es aquella figura que nos brinda certeza jurídica y hacendaria, para poder llevar acabo y aplicar en tiempo y forma el gasto público del país, independientemente de factores externos o provocados por terceros que influyan en el cumplimiento de la aprobación de dicho gasto. La reconducción nos garantiza un presupuesto, con independencia de otros factores.

De esta manera la reconducción presupuestaria o prórroga presupuestal se vislumbra como una de las estrategias para hacer efectivo el federalismo fiscal en México, toda vez que se encuentra inmersa entre los principales objetivos en materia hacendaria. La comprensión del tema requiere la conceptualización, además de advertir el escenario económico, político y social en que se presenta. En tales términos se trata de explicar en qué consiste la reconducción presupuestaria, las causas y consecuencias para la administración pública, entre otras implicaciones.

2. Ejecución del gasto público

El ejercicio del gasto es congruente con el ejercicio fiscal y le corresponde al Ejecutivo primordialmente, por medio de la SHCP. Este se efectúa por medio de las dependencias de la administración centralizada y paraestatal, tomando en consideración los montos autorizados. El Poder Legislativo y el Poder Judicial, también ejecutan recursos para el cumplimiento de sus funciones.

El Presupuesto sufre modificaciones durante su ejercicio. Regularmente se realizan transferencias entre partidas y/o ajustes para subsanar los desencuentros

⁸² Vid. AGUILAR Y MAYA, José Luis y otros: *op. cit.* p. 10

macroeconómicos; en ocasiones las afectaciones son significativas y superiores a las realizadas por el Legislativo durante la fase de análisis, discusión y aprobación presupuestal.

Aparentemente, el Ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra sobre el presupuesto, ya que únicamente está obligado a informar al Congreso para su aprobación, modificaciones que rebasen el 5% del nivel del gasto aprobado por ramo presupuestal conforme el artículo 58, fracción tercera de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

La ejecución del gasto se empalma con la primera fase del proceso presupuestario: la formulación del presupuesto para el siguiente año; y con la etapa de control del año anterior. Las posibilidades de incidencia en esta fase son pocas o nulas pero de importancia, dado que dependen de la transparencia e información gubernamental.

3. Beneficios de la Reconducción Presupuestaria

Resultado de la comparación entre el instrumento que incentiva el acuerdo entre poderes con otros mecanismos como; la elaboración de las iniciativas por parte del Legislativo; la entrada en vigor de las iniciativas del Ejecutivo; la aprobación parcial de los ordenamientos; y el medio de control constitucional por omisión legislativa; se ha comprobado que la prórroga presupuestal es el dispositivo que contiene más elementos de certidumbre para el sector público y los particulares.⁸³

Encontramos las siguientes ventajas que nos proporciona la reconducción presupuestal:

⁸³ Vid. como soporte a LABRA MANJARREZ, Armando y RAMÍREZ DEL RAZO, Héctor: *La Reforma Presupuestal en la Reforma Hacendaria Distributiva*. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 32, No. 127 (2001). pp. 209-211

- I. No violenta el principio de legalidad;
- II. Procura el principio de equilibrio presupuestal;
- III. La extensión excepcional de la anualidad de los ordenamientos financieros no causa perjuicio directo a los gobernados;
- IV. No pone en riesgo la operación del sector público;
- V. Su aplicación temporal es procedente para los presupuestos de ingresos y egresos de los tres ámbitos de gobierno; y
- VI. Resulta congruente a las disposiciones de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las particulares para las entidades federativas, por las que se prevén mecanismos de prorrogación de la vigencia de prevenciones de gasto particulares en materia de salarios de servidores públicos.

Un aspecto a considerar para los alcances del mecanismo de reconducción es que la ausencia de las previsiones de ingresos haría inviable la discusión de los egresos en términos del artículo 74 constitucional. La falta de PPE tiene consecuencias equívocas frente al desacuerdo en la aprobación del ordenamiento de ingresos. Por ejemplo, para las Entidades no habría problema si llegado el primero de enero carecen del ordenamiento legal que consienta la recaudación, debido a que la mayor parte de los recursos provienen de la Federación.

Del mismo modo, en materia de ingresos se cuenta con disposiciones de orden secundario que permiten el cobro de impuestos, que es la principal fuente de ingresos para el Estado.

4. Propuesta de adición de la figura de Reconducción Presupuestaria a la fracción IV artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa pretende evitar que en la aprobación de los próximos presupuestos, la Cámara de Diputados recurra a la sutileza del “reloj parlamentario” para aprobarlo no cuando la Constitución lo marca, sino cuando sus arreglos políticos los permitan. De esta manera se plantea a través de la presente tesis una propuesta para el establecimiento de la figura jurídica de la reconducción presupuestal en nuestra Constitución Política Federal.

Proyecto de Decreto:

Artículo Único: Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reconducción presupuestal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.

II.

III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones

plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso de la Unión, no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos Federal, en tanto sean expedidas por el congreso no podrá ocuparse ninguna otra ley, mientras tanto se aplicará la vigente en el año anterior.⁸⁴

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

⁸⁴ Vid. como soporte el Presupuesto de Egresos Federal 2013 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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 de las razones que lo motiven;

V.

VI.

VII.

VIII.

El párrafo que se agrega al artículo 74 de la CPEUM, establece la figura de la reconducción presupuestaria para el Presupuesto de Egresos y será únicamente para los gastos de carácter obligatorio y operará cuando al inicio de un nuevo ejercicio fiscal no exista un presupuesto, ya que este no se aprobó durante el plazo legal previsto.

Asimismo, durante el ejercicio fiscal en que opera la reconducción no se establece una fecha determinada para que la Cámara de Diputados apruebe el presupuesto por que se vería disminuida su capacidad para establecer contrapesos a las decisiones presidenciales.

Cabe señalar que solo se hace referencia a la aprobación del presupuesto y se omite el señalar que la Cámara pudiera rechazar el proyecto presentado por el Ejecutivo, en virtud de que no se contempla en la Constitución.

La reconducción se aplicará por cualquier motivo que con lleve la falta de aprobación en tiempo y forma del presupuesto. De esta manera el Ejecutivo quedará facultado para ejercer atribuciones en materia de egresos únicamente respecto a los gastos obligatorios con base en el presupuesto del ejercicio fiscal anterior, esto partiendo de la base que ya fue aprobado con anterioridad la Ley de Ingresos.

CONCLUSIONES

Hoy en día el país requiere instrumentos jurídicos que otorguen certidumbre económica, política y social. Como se ha analizado, a lo largo de esta investigación, se pueden detectar ciertas lagunas que tiene la Administración Pública en su accionar, esto derivado a las carencias de nuestro diseño institucional y la falta de mecanismos para la comunicación y acuerdo entre los poderes.

La diversidad de posturas dentro de los órganos que crean y aprueban las leyes es tan compleja y diversa, que llegar a un acuerdo cada vez resulta más complejo, ya que cada facción pelea por sus intereses. La certidumbre política que gozaba el país hasta comienzo de este siglo parece haber quedado en el olvido, ya que hoy se ha convertido en uno de los más grandes obstáculos.

En la actualidad la asignación de recursos políticos requiere asegurar no solo niveles de crecientes de gasto, sino la garantía de que estos se puedan llevar a cabo, para obtener un funcionamiento óptimo del accionar administrativo. Lo anterior ligado estrechamente al alcance de metas y estrategias, es decir, que se logren resultados en los niveles de bienestar, con la perspectiva de mediano y largo plazo.

La fase presupuestal es normada por conceptos que otorgan certeza para la existencia de ordenamientos presupuestales, sin embargo en ciertos momentos se presentan contratiempos e inconvenientes, los cuales perjudican de manera directa o indirecta el buen desarrollo de la etapa presupuestal.

Podemos mencionar tres pilares fundamentales que deben tomarse en cuenta para la conformación del presupuesto: las variables económicas que se puedan presentar cada año fiscal en nuestro país; el escenario político, el cual cada año es más diverso y trae como consecuencia dificultades para la pronta y correcta

aprobación del presupuesto; y las instituciones que conforman nuestra Administración Pública.

Durante el desarrollo del proceso presupuestario, particularmente en la fase de análisis, discusión y aprobación del presupuesto, etapa que expresa claramente una posibilidad de colaboración entre poderes, podemos ubicar un momento de incertidumbre por la falta de ordenamientos presupuestales. Entre las diversas causas que pueden dar origen a ésta situación se encuentra el ejercicio de veto.

Dada la importancia social del presupuesto, y ante la presencia de una laguna jurídica constitucional, es que se hace indispensable buscar una solución al respecto para el caso de que al iniciar el año fiscal no estuvieran aprobados dichos proyectos, y evitar la parálisis estatal y la probable ingobernabilidad del Estado Mexicano. De esta manera se propone establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no estuvieran aprobados los ordenamientos anteriormente mencionados.

La Constitución General otorga al Ejecutivo la facultad de vetar todo o parte de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso. Sin embargo, el propio texto constitucional determina los casos en los que se puede ejercer la facultad. Cuando el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de sus facultades constitucionales realice observaciones al proyecto de presupuesto ya aprobado por el Legislativo, y que este veto presidencial no sea superado se podría caer en la incertidumbre jurídica y financiera para la Administración Pública.

En este sentido, la reconducción presupuestaria cobra importancia, especialmente a partir del surgimiento de gobiernos sin mayoría; cuando se han presentado diversos escenarios por la falta de ordenamientos presupuestales al inicio del ejercicio fiscal, en los tres ámbitos de gobierno. De ahí que la mayoría de los Congresos Locales reconocen en el mecanismo una solución viable cuando existe discordia entre poderes. De esta manera, la reconducción incentiva el acuerdo,

evita el conflicto y es acorde con los principios presupuestales y con la legislación; aplicable a cualquier ámbito de gobierno; además es la mejor alternativa ante la ausencia de ordenamientos presupuestales en la federación, puesto que se ha comprobado su aplicación en otros países al permitir el funcionamiento del Estado, y evitar una crisis presupuestal o parálisis del gobierno. En este sentido, la importancia de la reconducción presupuestal radica en la certeza jurídica, financiera y administrativa que otorga al Estado y gobernados.

Aunado a lo anterior, es importante una figura como la reconducción ya que el artículo 126 de nuestra Constitución Federal señala que todo pago debe estar previsto en el presupuesto o ley posterior. Asimismo, el artículo 75 señala que en caso de que la Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el Presupuesto anterior. De esta manera, podríamos llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos, únicamente procedería el pago de las remuneraciones de los servidores públicos presentándose la suspensión de los servicios básicos que presta el Estado, como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual generaría consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Es importante señalar que aunque no se trató el tema de ingresos de manera profunda en el desarrollo de este estudio, se menciona en la propuesta de reforma la reconducción para ambos instrumentos económicos ya que el presupuesto de egresos depende de manera directa de los ingresos, es decir si no se tienen aprobado los ingresos, no se puede proseguir a efectuar la aprobación del gasto.

Por lo antes expuesto, queda claro que a nivel constitucional no debe existir laguna jurídica que pueda derivar en la suspensión de las funciones esenciales del Estado, por lo que se considera necesario prever un procedimiento constitucional de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos para brindar certidumbre jurídica y económica y asegurar el adecuado funcionamiento del Estado.

AGUILAR Y MAYA, José Luis; AVILA GARCÍA, Roberto; MACÍAS LLAMAS, Jorge Gabriel; y RODRÍGUEZ CORONA, Juan Antonio: *La Reconducción Presupuestaría como Medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera del Estado de Guanajuato*. Indetec, Revista Bimestral, no. 146.

ARRIAGA CONCHAS, Enrique: *Finanzas Públicas de México*. Instituto Politécnico Nacional. 1995.

ARTEAGA NAVA, Elisur,: *Teoría Constitucional y Teoría Política, La Iniciativa Legislativa*, Editorial Oxford.

BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa México.

Espinoza Mario, *Procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos de la federación en derecho comparado*. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Socioscopio, Indicadores, Estudios e Investigaciones Sociales, nueva época. (Núm. 11, pp. 414). (2006, Diciembre).

GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra: *Aprobación del Presupuesto*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis. Noviembre de 2007

GARRONE, José Alberto: *Diccionario Jurídico Tomo IV*. LEXISNEXIS. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*. Segunda edición reestructurada y aumentada. Editorial Universidad Rivadavia Ciudad de Buenos Aires.

GUERRERO A., J. P., LÓPEZ O., M.: *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

LABRA MANJARREZ, Armando y RAMÍREZ DEL RAZO, Héctor: *La Reforma Presupuestal en la Reforma Hacendaria Distributiva.* Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 32, No. 127 (2001).

LÓPEZ LARA, Álvaro y SLEMAN VALDÉS, Fanny: *Los Efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México.* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones. Revista “Gestión y Estrategia”, Núm. 43, Enero-Junio 2013.

LUJAMBIO, Alonso; GUTIÉRREZ, Gerónimo y VALADÉS, Diego: *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder.* Universidad Nacional Autónoma de México, 1A. Reimp.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz: *La naturaleza del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98.* Cuestiones Constitucionales. No. 002.

PAOLI BOLIO, Francisco José: *Principios Constitucionales Presupuestarios y Presupuesto.* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PÉREZ, Cesar y HERNÁNDEZ TRUJILLO, Fausto: *¿qué es el presupuesto?.- programa de presupuesto y gasto público.* Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

REBOLLEDO HERRERA, Óscar: *Principios del Derecho Fiscal en el Estado de Tabasco.* Universidad Autónoma de México. Primera Edición.

REMOLINA ROQUEÑI, Felipe: *La adopción de los presupuestos públicos en el esquema constitucional mexicano. Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional.* Universidad Nacional Autónoma de México.

REYES TÉPACH, Marcial: *Procedimiento Legislativo en Materia de ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SANDOVAL GALINDO, Luis Edmundo: *Breves reflexiones sobre la reconducción presupuestal en el ámbito estatal.* Revista INDETEC, Federalismo Hacendario 145-2.

SERRA ROJAS, Andrés: *Presupuesto y Cuenta Pública.* Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1999.

SERRA ROJAS, Andrés: *La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857.* Boletín de Información Judicial, Asociación de Funcionarios Judiciales

VÁSQUEZ ARROYO, Francisco: *Presupuestos por Programas para el Sector Público de México.* UNAM. México. 1991.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www2.scjn.gob.mx>
- <http://www.oas.org>
- <http://cmsstatic.colombiaaprende.edu.co>
- <http://www.ilo.org>
- <http://www.asamblea.gob.pa>
- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://www.lamoncloa.gob.es>

LEGISLACIÓN CONSULTADA

México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Presupuesto de Egresos Federal 2013
- Ley de Ingresos Federal 2013
- Constitución Política del Estado de Guanajuato

Internacional

- Constitución Política del Estado (Bolivia)
- Constitución Política de la República de Chile
- Constitución Política de Colombia
- Constitución Política de Nicaragua
- Constitución Política de la República de Panamá
- Constitución de la República Oriental de Uruguay
- Constitución del 4 de Octubre de 1958 (Francia)
- Constitución Española

