

REFLEXIONES EN TORNO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO. SU NATURALEZA JURÍDICA, FUNDAMENTACIÓN DE LEY FORMAL Y DUALIDAD NORMATIVA. LEY DE INGRESOS

Gonzalo Cervera Aguilar y López

Sumario:

I. Introducción

II. Planteamiento general

III. Principales efectos de la dualidad Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos en el derecho mexicano

IV. Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos

V. Conclusiones

VI. Referencias

Q uórum 131 Legislativo

I. Introducción

A pesar de su enorme importancia como institución jurídica fundamental del derecho público, el presupuesto de la Federación no ha recibido la atención que le corresponde en nuestro sistema jurídico. Por tal motivo, analizo temas determinantes para entender y solucionar los problemas que han acompañado su evolución, en el que se establecen los gastos públicos a erogarse por los órganos del Estado para cumplir su función.

Me refiero a dos cuestiones sustanciales: su naturaleza jurídica y la fundamentación en la que se sustenta la doctrina nacional para justificar la calidad formal de ley del presupuesto. Si bien éste es un aspecto que normalmente se desarrolla como parte de su naturaleza jurídica, considero necesario abordarlo por separado para argumentar con amplitud y demostrar que las premisas de las que se parte no son del todo correctas.

En relación con la naturaleza jurídica del presupuesto, asumo que se trata de un conflicto ya superado. Intento explicar la razón de esa postura, pero sobre todo, sostengo que el conflicto de la naturaleza jurídica, como muchos otros, podrían solucionarse a partir del contenido y alcance del artículo 74, fracción IV constitucional, que es la base de esta institución y define lo que pudiera llamarse una reserva de fuente que atribuye al instrumento presupuestal la determinación de los gastos públicos, precisamente a través de esa norma y no de la Ley.

En el planteamiento general aludo a la influencia definitiva de la lucha política en la delimitación concreta de las competencias de las autoridades que intervienen en la conformación del presupuesto. Planteo también algunas de las incongruencias provocadas por la injustificada separación de los ordenamientos de los gastos y los ingresos públicos, sujetos a procedimientos y autoridades diferentes que se plasman en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Este trabajo sugiere construir, desde una perspectiva jurídica y a partir de una discusión científica, la depuración de nuestra institución presupuestal, dejando en claro cuál es el contenido y alcance de las potestades de la Cámara de Diputados en relación con la aprobación del presupuesto, a través de una debida interpretación de la fracción IV del artículo 74.

Dicha disposición, como se ha afirmado, contiene una reserva de fuente a favor del Decreto de Presupuesto de Egresos, y consecuentemente, de la Cámara de Diputados, así, con base en tal conclusión, explico en el apartado III el error de la doctrina nacional para explicar el sentido de una disposición (74, IV), sin un exhaustivo análisis de sus elementos.

Expongo argumentos con los que trato de evidenciar que la postura predominante en nuestro derecho es infundada, sobre todo porque se trata de un método al que no se puede renunciar en la materia jurídica: atender las características y elementos de las propias disposiciones y no ignorarlos con la pretensión de asignarles un sentido del que carecen.

En el cuarto apartado, objeto esencial de este trabajo, analizo los cuestionamientos en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto. Para ello, parto de la consideración de que, en otros derechos como el español o el italiano, ya es un tema superado, no solo porque se dio una importancia excesiva a una clasificación doctrinal de la ley (formal y material), en torno a la que ha girado la explicación de la naturaleza jurídica del presupuesto, la cual no responde a la normal caracterización de que cualquier sector jurídico tradicionalmente se construye a partir del tipo de relaciones interpersonales fundadas en derechos subjetivos y en la existencia de acciones para garantizar ante los tribunales tales derechos. Se plantea que la estructura y el contenido de esta área del derecho público descansa en una función pública y en su correcto cumplimiento y conformación, teniendo los ciudadanos el interés y no el derecho, de que el sistema funcione y cumpla con los mandatos constitucionales y legales relativos. Finalmente, se plantean las conclusiones.

II. Planteamiento general

El presupuesto¹ es un instrumento esencial en la vida de cualquier Estado, por regla general incluye tanto los gastos públicos como los ingresos que han de obtenerse para satisfacerlos, salvo en el derecho mexicano que se integra exclusivamente con los gastos públicos.

La determinación del gasto público en la regularidad del Estado es, sin duda, uno de sus actos más importantes, si no el que más; así, la decisión de en qué se gasta, cuánto, cómo y para qué, constituye una de las manifestaciones más típicas de poder político de un ente público en todo tiempo y espacio. Por ello, no debe extrañar que esta función en sí misma haya sido y siga siendo un constante motivo de conflicto, no solamente entre los poderes que histórica y tradicionalmente han tenido competencia en esta materia —el Ejecutivo y el Legislativo, en México la Cámara de Diputados—, sino incluso por grupos de interés, que vinculados a algún partido político o a sectores de la sociedad que sean factores reales de poder, ejercen una presión directa y pretenden influir en la dirección de los gastos en el presupuesto.²

Esta situación es predicable incluso en Estados constitucionales, sociales y democráticos sujetos a una sólida división de poderes, a un avanzado Estado

¹ Eusebio González, tributarista español experto en materia presupuestaria, afirma no sin razón, y como lo confirman las controversias jurídicas del presupuesto suscitadas recientemente en México (1998, acción de inconstitucionalidad 4/1998; y 2005, controversia constitucional 109/2004), que para resolver los problemas actuales del presupuesto, aun en nuestros días, se debe partir necesariamente del problema de la naturaleza jurídica del presupuesto. Para una información más completa del presupuesto véase GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, EDERSA, 1973; RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El presupuesto del Estado*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970; en el Derecho Mexicano: PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A., *Introducción al derecho presupuestario. Naturaleza y efectos jurídicos. Estudios en España y México*, Editorial Porrúa, México, 2004; NAVA ESCUDERO, Oscar, *Derecho presupuestario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2014. GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio y CHAMORRO Y ZARZA, José Antonio, *Los efectos de la Ley del Presupuesto sobre el gasto público en defensa*, Dialnet Boletín de información Ministerio de Defensa ISSN 0213-6864, núm. 262, 1999, pp. 87 y 88.

² Una muestra clara de este supuesto pudimos verla en el cierre de las instalaciones de la Cámara en el mes de noviembre de 2019, en el que grupos de sectores campesinos ejercieron presión directa para que se incorporaran sus demandas en el presupuesto sobre el que deliberaban los diputados, y que tuvieron que aprobar en sesiones fuera del recinto de la Cámara.

Q¹³¹

de derecho y a una permanente y extendida aplicación de la legalidad. La disputa por la titularidad y ejercicio de esta función del Estado ha sido una constante y se encuentra implícita en la determinación del empleo de los recursos públicos.

Otro aspecto a considerar en la complejidad del gasto público, como ha sido entendido de manera tradicional en prácticamente todos los Estados modernos, es su vinculación sustantiva con los ingresos, a grado tal que estos condicionan la realización de aquellos. Ello ha motivado no solo que a ambos se les dé un tratamiento unitario como objeto del discutible “derecho financiero”, sino más aún, en lo que ahora nos interesa destacar, que tanto los ingresos como los gastos públicos han sido incluidos en un solo instrumento jurídico, el presupuesto, compartiendo la misma naturaleza y sujetos a la aprobación de una misma autoridad (Parlamento o Poder Legislativo), de manera simultánea e integral en un único procedimiento.

De forma paradójica, lo anterior no ocurre en el derecho mexicano, lo que origina complicaciones adicionales al existir dos ordenamientos jurídicos – Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos–, sujetos a dos procedimientos de aprobación autónomos, pero material y temporalmente relacionados, incluso la aprobación del presupuesto llega a paralizarse hasta que se autorice la Ley de Ingresos, a cargo de dos autoridades diferentes, la Cámara de Diputados en el primer caso, y el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senado) en el segundo.

Tal hecho ha generado en nuestro derecho la producción de efectos jurídicos diferenciados e incongruentes³ que complican y poco abonan a la explicación lógica y mejor solución de los problemas del presupuesto, a los que por cierto, ya hemos enfrentado antes, a mi parecer, sin que nuestros tribunales los hayan resuelto de la manera más efectiva. Lo peor es que dichos conflictos son susceptibles de repetirse, sin que podamos suponer, por la discutible fundamentación y argumentación hasta ahora propuesta por el Poder Judicial

3 Sobre esta inconsistencia se han pronunciado algunos doctrinarios como Freddy Priego Álvarez, *Op. Cit.* p. 39.

Federal,⁴ cuál sería el sentido de la resolución, ya que nuestros tribunales no han tomado en cuenta la evolución del tema, tanto a nivel internacional, por la doctrina extranjera y los criterios jurisdiccionales emitidos en otros países, como por algunos juristas nacionales que recientemente se han pronunciado al respecto.

Esta discusión permite, a diferencia del pasado, disponer de algunos puntos seguros en los cuales fundarse para obtener conclusiones más certeras a partir de razonamientos técnico-jurídicos acordes con los avances actuales en la materia, pero que desafortunadamente han sido ignorados por la Suprema Corte de Justicia, que si bien tampoco se ha pronunciado a fondo sobre el problema sustancial del presupuesto, su línea argumentativa y postura para otros efectos, no parece haber sido la más correcta, como se plantea en este trabajo.

El tercero y más importante elemento a considerar es el propio presupuesto del Estado, cuya naturaleza y contenido han sido motivo de permanente discusión a lo largo del tiempo, descalificándolo, por el contenido y efecto de sus disposiciones, por su valoración de frente a otras fuentes, o por ambas razones.

Se ha sostenido, en términos generales, que se trata de un acto administrativo de simple aplicación de una ley previa, que no es una ley en sentido material, sino sólo formal, lo cual demerita sus efectos jurídicos y trae como consecuencia que no se reconozca el alcance de las potestades, especialmente, del órgano encargado de su aprobación. Estos factores son trascendentes en la delimitación de las facultades de los poderes que intervienen en su conformación, ejecución y valoración de resultados.

4 Los juicios acción de inconstitucionalidad 4/1998 y controversia constitucional 109/2004, en los que si bien no se pronuncian sobre los puntos necesarios para poder definir cuál es el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre múltiples problemas del presupuesto de Egresos, si nos permiten delinear algunos aspectos de su postura, así por el hecho de sobrepasar el juicio intentado por esa vía se puede afirmar que no consideran al presupuesto de Egresos una norma de carácter general, sino un acto administrativo dictado en aplicación de leyes preexistentes. Puede verse una crítica sólida a este planteamiento en GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Editorial Porrúa, 2005.

III. Principales efectos de la dualidad Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos en el derecho mexicano

El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación –en lo sucesivo Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos– están regulados por la Constitución vigente en los Estados Unidos Mexicanos en su parte orgánica; el primero, a través de los artículos 74, fracción IV, 75, 126 y 127, mientras que la Ley es normada en el artículo 74, fracción IV, que genéricamente la enuncia en cuatro de sus párrafos –del 1º al 3º y el 5º. De tales preceptos, a diferencia de la mayoría de las constituciones de otros países que reúnen en un ordenamiento único el plan de gastos y la previsión de ingresos, el programa anual de gastos públicos se plasma en el Presupuesto de Egresos, y los ingresos en la Ley de Ingresos.

Dicha peculiaridad alcanzó permanencia en la Constitución vigente y es parte de nuestra tradición en materia de gastos y de ingresos públicos. Ello se debe a los cambios en la forma de operar del Estado registrados en nuestro país en el siglo XIX, y a que en 1874 se introdujo una reforma al entonces artículo 69 en el que se otorgó solo a la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto. Esta modificación se mantuvo en la Constitución de 1917, a pesar de ser también, al igual que de la 1857, un sistema federal. Dicha singularidad ha provocado distorsiones, inconsistencias y dificultades.⁵

⁵ Entre otros, que serán materia de análisis detallado en este numeral, puede considerarse el dar un tratamiento diferenciado a los gastos e ingresos sin una justificación fundada y a pesar de su vinculación sustantiva, de su interdependencia y de la conveniencia, en razón de la eficacia, de regularlos conjuntamente en un solo documento, por ser aprobados por autoridades y en procedimientos distintos, y de plasmarse en dos ordenamientos. Se puede incluir en estos aspectos no coherentes de la regulación, la problemática que se genera al razonar y argumentar la calidad formal del Presupuesto de Egresos, conflicto inexistente tratándose de la Ley de Ingresos a la que la Constitución directamente le impone esa naturaleza. Otra distorsión podemos ejemplificarla, en la discusión y argumentos de si en relación con la Ley de Ingresos, producto de un procedimiento bicameral, aplica el “veto” a diferencia del Presupuesto de Egresos, que algunos autores consideran, no le es aplicable, al margen de que para otros, no procede en ninguno de los casos; tema sobre el que insistiremos en los siguientes numerales de este artículo.

En este apartado nos interesa destacar por separado esta dualidad de ordenamientos, a pesar de que las disposiciones constitucionales reglamentan en esos preceptos, de manera unitaria, los múltiples elementos que conforman el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos y la intrínseca vinculación de la justificación de ley formal del presupuesto y de su naturaleza jurídica. Tal proceder obedece a la importancia que se ha reconocido a esta singularidad en nuestro derecho, a grado tal que es un aspecto que caracteriza a todo el sistema al constar los gastos y los ingresos públicos en documentos separados, y en algunos supuestos, por producir efectos diferentes en dichos ordenamientos, o dificultar la interpretación a alguna disposición dentro del sistema, como ocurre con el artículo 126 constitucional y la autorización de establecer gastos posteriores al presupuesto mediante ley. Es indispensable, entonces, considerar esta peculiaridad a partir del texto expreso de la norma, que en ningún caso puede obviarse, aunque tengamos que alejarnos de los criterios seguros del derecho comparado, el que por cierto, en lo esencial sigue siendo muy útil en razón de que el conflicto sobre la naturaleza de estos ordenamientos es un tema prácticamente superado en España, Francia, Italia y Alemania.

La posición de la mayoría de la doctrina en México en torno a la regulación del presupuesto en la fracción IV del artículo 74 casi es unánime, en el sentido de atribuirle la calidad de ley en sentido material y formal. En cuanto al aspecto formal, Góngora Pimentel,⁶ defensor de esta corriente, considera que el elemento esencial para atribuirle la calidad de formal a una ley es el procedimiento utilizado en razón de sus características, y que el establecido en la fracción IV del artículo 74, aun siendo unicameral, es un procedimiento especial de aprobación de ley, ya que, fundado en el párrafo primero del artículo 72 constitucional, no se descarta que una ley también pueda emitirla una sola cámara, y que el procedimiento regulado para aprobar el presupuesto tiene elementos en común con el procedimiento bicameral de aprobación de leyes. Por tanto, el acto de aprobación del presupuesto es un acto legislativo por provenir del Poder Legislativo; entre otros autores nacionales que

⁶ GÓNGORA PIMENTEL, David Genaro, *Op. Cit.*, especialmente las páginas 741 y 742, en la parte relativa a la justificación de su disenso en la controversia constitucional 109/2005.

reconocen al presupuesto como ley formal pueden citarse a Sergio Francisco de la Garza,⁷ Miguel Alvarado Esquivel,⁸ Freddy Priego Álvarez,⁹ Oscar Nava Escudero¹⁰ y Doricela Mabarak Cerecedo.¹¹

Del texto expreso de la fracción IV del artículo 74, y de su relación con el 72, se advierte que el Presupuesto de Egresos consta en un documento y la Ley de Ingresos en otro; su contenido es distinto; aquél tiene por objeto gastos y ésta ingresos y el procedimiento para dictarlos también es diferente; ni en el artículo 74 ni en el 72 se asigna al presupuesto la calidad de ley, ni en algún otro precepto de la Constitución o de cualquier otro ordenamiento vigente.

De las fracciones del artículo 74 constitucional no se aprecia que alguna de ellas, por provenir de procedimientos de la Cámara, pueda considerárseles formalmente como leyes, ya que dichos procedimientos son parlamentarios. De la regulación constitucional aplicable tampoco se desprende que el presupuesto sea una ley formalmente; ni el procedimiento del presupuesto es bicameral, como sí lo es el tradicional para crear leyes, y el presupuesto proviene del ejercicio de una “facultad exclusiva” asignada únicamente a la Cámara de Diputados y no al Congreso de la Unión, es decir, proviene de una autoridad distinta.

El procedimiento de aprobación del presupuesto tiene muchas características distintas al típico que siguen las leyes, por tanto, no hay fundamento ni razón para afirmar que el procedimiento para la aprobación del presupuesto sea uno singular de aprobación de ley, especialmente en relación con él. En cuanto a la Ley de Ingresos, sí es ley formalmente por ser producto de un

7 Señala expresamente que “la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material”. GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 115.

8 ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, Las leyes del presupuesto. Problemas constitucionales, en: *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, Universidad de San Luis Potosí, 1999, pp. 153 y 154.

9 PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A., *Introducción al derecho presupuestario. Naturaleza y Efectos Jurídicos. Estudio en España y México*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 29.

10 NAVA ESCUDERO, Óscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), El veto al Presupuesto de Egresos, en: *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 15.

11 MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho financiero público*, México, McGraw Hill, 1995, p. 26.

procedimiento bicameral, aunque se sostenga que sea especial por todas las reglas a las que se sujeta, pero se refieren a una norma u ordenamiento que expresamente se le atribuye la calidad de ley, y es aprobada bicameralmente, como no ocurre con el presupuesto.

Por otro lado, debe advertirse que dichos cuestionamientos a la aceptación del presupuesto como ley, formalmente no implican en ningún sentido desconocer sus efectos en los gastos públicos, en especial su fuerza equiparable a la de una ley, su obligatoriedad y su eficacia. Simplemente, el texto expreso de los preceptos aludidos permite concluir que no es una ley desde la perspectiva formal, situación que se confirma, incluso, si se relaciona la fracción IV del artículo 74, y el 126, de cuyo texto se infiere que el presupuesto no es considerado ley, y se le distingue de ella al disponer: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o en ley posterior”. Tal sentido del texto, al margen de tener otros efectos, trasciende a su aspecto formal y evidencia lo que de suyo parece indiscutible, con el simple texto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Tampoco deja de ser cuestionable que la postura mayoritaria interprete incorrectamente el artículo regulatorio del Presupuesto de Egresos, en relación con el criterio en que se sustenta la clasificación de ley formal y material, que no está legalmente regulada ni se funda en algún pronunciamiento obligatorio, sino solo se sustenta en aspectos convencionalmente admitidos por la doctrina con fines didácticos o expositivos, que si bien adquieren relevancia doctrinal merced a su incorporación para la valoración de la naturaleza jurídica de las disposiciones presupuestarias, no pierden su carácter y sentido expositivo o meramente clasificatorio.

Con base en ello, se sostiene que la calidad material de ley depende de que la disposición sea general y abstracta, al margen de la dificultad que conlleva por la multiplicidad de normas que lo integran y por la heterogeneidad de su contenido, como sucede precisamente con el presupuesto; mientras que, contrariamente, la consideración de ley en su aspecto formal, se relaciona con factores que inciden con la manera en que se emite dicha norma, es decir, con la autoridad y el procedimiento utilizado.

El panorama en relación con el presupuesto es verificar si la emisión de las normas y actos justifican la caracterización de ley formal con la simple referencia de que es un acto legislativo que proviene de un procedimiento del Poder Legislativo, siendo que la aprobación de leyes se identifica con el Congreso de la Unión y un procedimiento bicameral, además de que las normas y actos emitidos por el Poder Legislativo tienen naturaleza distinta, los procedimientos utilizados y las autoridades que las emiten tienen identidad propia, e incluso fundamento y efectos diferentes.

Es claro que el presupuesto y el procedimiento presupuestario en sí gozan de plena autonomía respecto de las leyes y de sus procedimientos de aprobación, es más, los preceden históricamente y pudiera decirse que hasta en importancia, previa y actual; previa porque representa el origen de la función parlamentaria con el autoconsentimiento de ingresos y gastos públicos en el parlamento inglés; y en la actualidad porque los gastos aprobados en el presupuesto posibilitan la existencia y funcionamiento del Estado en general y del Congreso de la Unión en particular y de su función, incluyendo la creación de leyes.

La afirmación de que el procedimiento de aprobación del presupuesto es uno especial de ley, no debe pasar por alto la manera de funcionar del Congreso y su normatividad. Se debe partir de la consideración de que por mandato constitucional, el ordenamiento que tiene ese objeto es el Reglamento de la Cámara de Diputados,¹² no una ley. En él se observa que el dictamen del Proyecto de presupuesto y los dictámenes de las iniciativas o minutas de las leyes se discuten en las sesiones del pleno, por lo que están sujetos a un pro-

¹² No una ley, como en el caso de los reglamentos autónomos que prescinden de una ley para cumplir con la legalidad al vincularse directamente a la Constitución.

cedimiento para prepararlos y dictaminarlos,¹³ es decir, ambos se discuten en el Pleno de acuerdo con el orden del día de la Mesa Directiva.

Por otro lado, el título sexto (de los Procedimientos Especiales), en su capítulo segundo (De la expedición de Decretos y otras Resoluciones exclusivas de la Cámara), en la sección primera (Discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación), los artículos 220 y 221 regulan el procedimiento parlamentario del Presupuesto de Egresos y en ninguna de sus partes se encuentra alguna justificación para sostener que es un procedimiento especial de aprobación de ley; al margen de lo ya señalado y de la forma en que funciona la Cámara, evidencia la incorrección y la falta de sustento en que se apoya la corriente cuestionada.

Por tanto, si no es la misma autoridad y el procedimiento es otro, aunque haya elementos en común en él, tales consideraciones son infundadas para aseverar que el presupuesto es una ley desde el punto de vista formal. Es incorrecta la afirmación, prácticamente generalizada en México, que para defender su postura distorsionan el precepto aplicable, dado que el presupuesto es aprobado por la Cámara de Diputados y no por el Congreso de la Unión, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución para aprobar leyes. En tal virtud, es otra autoridad la que lo aprueba.

13 “Capítulo III. Del Orden del Día. Sección Primera. Integración y Contenido. Artículo 59. 1. La Mesa Directiva integrará el proyecto del Orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, los poderes locales de la Ciudad de México, los Municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares[...] Título cuarto. De los Procedimientos en el Pleno. CAPÍTULO I. De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno. Sección Cuarta. Dictamen. Artículo 80. 1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: I. Minutas; II. Iniciativas de ley o de decreto; III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto...Sección Primera. Discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación. Artículo 220[...]3. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaborará y aprobará el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que deberá remitir a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno. Artículo 221. 1. El dictamen con proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se discute por el pleno en lo general y en lo particular de acuerdo con las reglas que éste apruebe a propuesta de la Junta.

En relación con el procedimiento, es también muy diferente al común de aprobación de leyes, ya que es otra autoridad la que lo realiza y está sujeto a reglas distintas como ordena la Constitución. Aunque tengan elementos comunes, los procedimientos parlamentarios mediante los cuales actúa la Cámara, en especial el de la fracción IV del artículo 74, está calificado como “procedimiento singular”. Lo equívoco en relación con el procedimiento, es utilizar la especie más común de procedimiento parlamentario como género y no como especie, al margen que de acuerdo con sus características es otro, no el mismo del artículo 72, como una buena parte de esa doctrina considera para la exclusión del veto en el presupuesto en el que concluyen que no es aplicable ese procedimiento. Así como también son otros procedimientos parlamentarios los regulados en las restantes fracciones del 74, señalados como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a los que no se les puede atribuir el carácter de procedimientos de ley singulares, porque también tengan algunos elementos comunes con el procedimiento parlamentario de aprobación de leyes, como tampoco se le puede considerar, haciendo un símil, al acto legislativo del Senado para ratificación de tratados (fracción I del artículo 76 constitucional), cuyo producto es una norma que incluso se considera superior jerárquicamente a las leyes generales, como un “procedimiento singular” de aprobación de ley porque ni los tratados ni el presupuesto son y están regulados como leyes ni requieren de un procedimiento de aprobación de leyes. No tiene sustento afirmar que la Cámara de Diputados emite leyes formalmente porque en el procedimiento para aprobar el presupuesto tenga en común con el parlamentario de aprobación de leyes, la existencia de una iniciativa, una discusión y en su caso modificaciones, pues un cuerpo colegiado legislativo, por regla general, así prepara y manifiesta su voluntad, con un dictamen de una Comisión que se vota y aprueba finalmente en el Pleno.¹⁴

La aprobación del presupuesto proviene efectivamente de una autoridad legislativa, se dicta en un procedimiento realizado por ella, y en tal virtud es

¹⁴ Se advierte que el Reglamento vigente de la Cámara de Diputados data del 24 de diciembre de 2010, por regla, fecha posterior a la elaboración de los artículos y obras en que la doctrina mexicana expone su postura, aunque la normatividad actual no es diferente a los reglamentos anteriores.

un acto atribuible al Poder Legislativo, sin embargo, la ley y el procedimiento para aprobarlo están identificados en el derecho mexicano con el Congreso de la Unión en su conjunto como autoridad emisora y con un procedimiento bicameral del que proviene la ley, norma formalmente vinculada a tales elementos.

Aunque haya semejanzas con el procedimiento de aprobación establecido en la fracción IV del artículo 74, se trata de dos procedimientos parlamentarios distintos, a través de los que se emiten diferentes productos: la ley y el presupuesto. Esta argumentación solo se refiere al Presupuesto de Egresos y no a la Ley de Ingresos, también señalada en el artículo 74, fracción IV, que al atribuirle la Constitución expresamente la calidad de ley, reconocida en su propio nombre, y someterse consecuentemente a un procedimiento bicameral para su emisión, no se le aplican los razonamientos anteriores.

Se concluye entonces que sin haber ningún elemento en la Constitución que justifique que el Presupuesto sea una Ley –todos los enunciados evidencian que así es–, se confirma lo contrario: que el Presupuesto es ley desde el punto de vista formal, lo que no desvirtuaría ni pondría en riesgo en ningún sentido la fuerza de ley de sus disposiciones, cifras o clasificación de materias sobre las que se permite gastar, esto es, el efecto de ley. Sin embargo, al igual que en el contenido del Presupuesto de Egresos, atender a ese criterio para justificar la fuerza de ley y obligatoriedad, es irrelevante e inútil, pues también es un procedimiento y acto legislativo con fuerza de ley.

Si bien con este planteamiento solo se pone en duda la explicación de la mecánica justificatoria, no se cuestiona el pleno cumplimiento del presupuesto como ley formal, que se vincularía más como efecto, y la consecuencia equiparable a la atribución del criterio de ley formal; con lo que se descarta en absoluto que el presupuesto sea un acto administrativo, ya que cumple el carácter necesario exigido por la doctrina, y referido aquí en relación al efecto formal de ley.

Finalmente, en mi opinión, esta argumentación se obviaría, incluso la de la naturaleza del Presupuesto de Egresos, si se advirtiera que la Constitución

establece expresamente lo que pudiéramos llamar una *reserva de fuente*, esto es, dispone directamente que la Cámara apruebe los gastos públicos mediante el presupuesto. Por tanto, no hay que empeñarse en justificar su validez con alguna ley o a sus efectos, pues no se requiere ninguna.

Es más, la materia de los gastos públicos solo puede establecerse, salvo lo dispuesto por el artículo 126 constitucional, por este instrumento, incluso con exclusión de la ley, y por encima de ella, bajo la consideración de que la emisión de la ley y su contenido solo puede entenderse como forma complementaria y temporalmente distinta, lo que permite concluir que la ley no es superior al Decreto del Presupuesto, y que la materia de gastos le compete a la Cámara establecerla, por lo que resulta interesante armonizar estos planteamientos con las reformas constitucionales en esta materia, en especial la relativa a la fracción XIX inciso W del artículo 73 y la ley de Responsabilidad Hacendaria.

La primera inconsistencia es la dualidad normativa, a pesar de la vinculación sustantiva, la interdependencia y condicionalidad de los gastos respecto de los ingresos, del presupuesto que no es ley (formal) ni es regulado como tal, pero la Ley de Ingresos sí; y las consecuencias ya referidas, como ser producto de procedimientos y de autoridades competentes distintas, y que una por ser ley, recibe dicho tratamiento y el otro por no ser ley, no produce exactamente los mismos efectos, ni le son aplicables los preceptos referidos a las leyes.

Otra inconsistencia es la relación entre el contenido de los artículos 126 y 74, fracción IV, ambos de la Constitución. Si consideramos que la aprobación del presupuesto es potestad de la Cámara de Diputados y que en él se determinan los gastos públicos, no es correcto inferir que la ley sea un mecanismo para modificarlo e incluir más gastos o que tal disposición implique que la Cámara no pueda cambiarlo después de haberlo emitido; ambas conclusiones son imprecisas porque ignoran el origen del precepto, congruente con un sistema que atribuye esa potestad al Congreso como ocurría en la Constitución de 1857, del que proviene con ese texto. Tampoco puede argumentarse que ese sea el mecanismo para modificarlo, porque es contrario al inciso f del

artículo 72, que regula el proceso legislativo. Al no ser el mismo trámite para reformarlo, la aprobación del presupuesto y el gasto público son competencia de la Cámara y la ley del Congreso; tampoco existe ningún elemento en la disposición para impedir a la Cámara modificarlo, lo único que se advierte es que la ley puede establecer gastos posteriores, pero si se atiende el alcance y fuerza obligatoria atribuida al presupuesto directamente por la Constitución y que la materia de gasto corresponde a la Cámara determinarla, la conclusión tendría que ser reconocerle plenas facultades para hacerlo mediante el mismo mecanismo para su conformación: por iniciativa del Ejecutivo.

Más preocupante y difícil es resolver la incongruencia de que una ley ordinaria –la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria– configura un sistema que dispone el destino de los recursos de manera imperativa y las previsiones que se consideraron para conformar y aprobar el presupuesto no coinciden con la realidad durante su ejecución, lo cual elimina la intervención del órgano competente a través de la vía reservada por la Constitución para determinar los gastos públicos que finalmente se realicen. Dicho ordenamiento establece diversas limitaciones a la potestad del órgano que aprobó el presupuesto, a pesar de que la Constitución le asignó la facultad exclusiva de aprobar y determinar los gastos públicos. Tales limitaciones y la fuente de la que provienen deben revisarse para justificar su constitucionalidad, más aún porque en su caso, tales limitaciones igualmente pueden establecerse en el propio presupuesto, por ser este el instrumento al que la Constitución ordenó dictar los gastos públicos.

Una distorsión muy evidente de esta dualidad normativa se refiere a la postura defendida en la doctrina nacional, por Priego Álvarez,¹⁵ quien afirma, según lo dispuesto por la Constitución (artículo 72 en relación con el 74, fracción IV), que el titular del Ejecutivo éste o no facultado para realizar observaciones y ejercitar el “derecho de veto”, éste solo opera sobre la Ley de Ingresos, no sobre los decretos unicamerales, específicamente sobre el Presupuesto de Egresos. Tal postura es del todo inexplicable, dado que, de una interpretación

15 NAVA ESCUDERO, Óscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), Génesis y evolución del Presupuesto Público en México, en: *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 30.

integral de las normas aplicables parece más fundado concluir que el Presupuesto de Egresos no debe ser materia de observaciones del Ejecutivo a efecto de vetarlo, mientras que la Ley de Ingresos, por tener carácter de Ley, hay más argumentos para ser objeto de “veto”, situación muy discutible también, pero por otra razón, al existir toda una corriente, sustentada en el criterio del voto minoritario de la Controversia Constitucional de 1998, que defendió la postura de que a los procedimientos regulados por el artículo 74 no se les aplican las reglas del artículo 72, entre ellas el propio “veto”.

Como se aprecia, muchas de estas inconsistencias son producto de la falta de reconocimiento del contenido y alcance del artículo 74, fracción IV, en el entendido de que a pesar de no ser ley, la conformación que del presupuesto realiza la norma suprema, le permite prescindir de éstas para aprobar los gastos públicos, no vincularse con ellas en una condición de subordinación, de una menor jerarquía, de no considerar que la aprobación de los gastos públicos es un materia reservada al Presupuesto de Egresos y que a la Cámara de Diputados se le asignó la facultad exclusiva de determinarlos con base en el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo. Mientras no se reconozca el verdadero alcance que tiene el presupuesto y se replanteen sus relaciones con la ley, difícilmente podremos consolidar una teoría general del gasto público para resolver los conflictos que esta institución tiene implícitos por el enorme poder político que representa.

IV. Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos

Mucho se ha escrito sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, ha sido el punto más polémico y discutido, es de necesario tratamiento cada vez que se aborda el tema del gasto público desde una perspectiva jurídica, porque aun siendo teórico tiene una enorme importancia práctica, trasciende directamente a todo su contenido y también a la delimitación de competencias entre los poderes que interactúan para su aprobación, ejecución y hasta para su control.

Por tanto, cuando se pretenda resolver un conflicto de su contenido o de la competencia entre autoridades, que son muy frecuentes, habrá necesidad de remitirse a su naturaleza, como lo advierte Eusebio González García¹⁶ en relación con los efectos actuales del ordenamiento presupuestario sobre el gasto público.

La distribución de competencias entre las distintas autoridades en relación con la conformación del presupuesto, si bien es el tipo de conflicto más visible y reiterado que nos hace reparar en la figura jurídica presupuestaria, lo cierto es que al margen de las razones políticas que motivaron directamente ese problema jurídico, la razón esencial de que ocurra, o más exactamente, la debilidad o insuficiencia del sistema normativo, ya sea en la regulación propia del presupuesto o de la imprecisión legal en la atribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, o la falta de pronunciamientos de nuestros tribunales, dejan en claro la falta de una Teoría General del Presupuesto que nos permita construir esta figura con la solidez necesaria para atender los conflictos jurídicos que se presenten en relación con el gasto público en general, y claro está, con el presupuesto en particular.

Tratándose de la naturaleza jurídica del presupuesto, coincido plenamente con Álvaro Rodríguez Bereijo,¹⁷ que considera el problema de la naturaleza jurídica del presupuesto, como todos en torno a este tema, son y deben ser resueltos con un específico derecho positivo, ello a pesar de que no pocos conflictos del presupuesto son los mismos o presentan notas comunes.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que a pesar de que muchos problemas esenciales relacionados con el gasto público son comunes, la realidad de la institución presupuestaria y su normatividad en diversos derechos positivos hoy en día es un tanto dispar; no solo por la adopción o no de los tribunales nacionales de cada país de los avances teóricos logrados para resolver los

¹⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio y CHAMORRO Y ZARZA, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 87. Artículo muy claro y sintético sobre la evolución de la naturaleza del presupuesto.

¹⁷ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *Op. Cit.* p. 44. Comparten dicho criterio GARCÍA DE LA MORA, Leonardo y Martínez Lago, Miguel Ángel, *Derecho financiero y tributario*, Barcelona, Bosh Editor, 1999, especialmente p. 76.

añejos problemas de la naturaleza jurídica del presupuesto y en la asignación de contenidos de las normas interpretadas y aplicadas; sino también, porque la realidad política, los sistemas jurídicos, así como el contenido de las disposiciones concretas que regulan el presupuesto son distintas en cada derecho, y se requiere de adaptaciones y argumentaciones vinculadas a la normatividad respectiva, tal es el caso, por ejemplo, que en el derecho mexicano el Presupuesto de Egresos solo contiene los gastos públicos a realizarse en cada ejercicio, mientras que los ingresos se establecen en la Ley de Ingresos; ordenamientos que son dictados por autoridades distintas en diversos procedimientos, consecuentemente, no deben omitirse los ajustes correspondientes.

En la valoración de la naturaleza jurídica del presupuesto, se han considerado de manera esencial dos elementos de igual complejidad e importancia. Uno es el contenido del propio presupuesto, esto es, el tipo de reglas que lo integran, que son heterogéneas, siendo las más representativas y con las que se le identifica las expresadas en cantidades y en materias o rubros precisos de gasto. Siempre se les ha cuestionado no ser generales, ni abstractas, razón por la que se les ha degradado de manera permanente, por lo general desde cierta perspectiva injustificada.

El otro aspecto que condiciona la naturaleza jurídica del presupuesto es un elemento externo, esto es, el instrumento jurídico en que conste y se utilice para emitirlo, además de la autoridad que lo expide, y el modo o procedimiento utilizado, según el derecho que lo establezca, es decir, la forma, el alcance y los efectos jurídicos asignados en un sistema normativo concreto y, desde luego, la posible interacción y vinculación con otras figuras jurídicas de ese mismo sistema. En consecuencia, de su contenido y forma, además de la justa apreciación de estos datos, depende enteramente la conclusión sobre la naturaleza jurídica.

Por tanto, no debe obviarse en ningún caso el estudio pormenorizado del presupuesto en sí, pero también de la normatividad que lo regula, aspecto que

a mi parecer no ha sido suficientemente discutido por la doctrina nacional,¹⁸ que mayoritariamente sostiene, en términos generales, su naturaleza formal y material de ley, no obstante, el mandato explícito de la Constitución a favor del presupuesto, en lo que pudiéramos decir, una reserva de fuente a favor del Decreto de Presupuesto cuya materia son los gastos públicos, y su aprobación es atribuida a la Cámara de Diputados. Esta es la consideración general que constituye el pilar esencial de la postura que defendemos en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto en México.

En razón de que la finalidad de este trabajo es destacar generalidades de la institución presupuestaria, en su tratamiento considero solo aspectos generales de los puntos necesarios para justificar mi postura sobre la naturaleza jurídica del presupuesto a la luz del derecho mexicano. Los argumentos van dirigidos fundamentalmente a los gastos, que son los únicos que integran el Presupuesto de Egresos en México; en razón de su vinculación esencial con los ingresos, algunos planteamientos serán aplicables a estos, cuando expresamente así se indique.

Planteamiento y crítica a la institución presupuestaria en relación con su naturaleza jurídica

El profesor Rodríguez Bereijo¹⁹ advierte que hay que tener en consideración tres premisas metodológicas para entender en su magnitud el alcance de las afirmaciones y cuestionamientos sobre la naturaleza del presupuesto.

Primera: que las teorías propuestas son, en buena medida, producto de las condiciones socioeconómicas y de las concepciones políticas imperantes en su momento histórico, lo que relativiza las categorías y conceptos elaborados; consecuentemente, su aplicación hoy en día debe hacerse con cautela debido a las transformaciones económicas y políticas verificadas, así como a la distinta concepción del derecho presupuestario y de la ciencia financiera.

¹⁸ Salvo Paoli Bolio, citado por Priego Álvarez, es prácticamente unánime la doctrina moderna mexicana, entre los que podemos incluir a Miguel Alvarado Esquivel y María de la Luz Mijangos Borja.

¹⁹ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *Op. Cit.*, pp. 43 y 44.

Segunda: que el problema de la naturaleza jurídica del presupuesto es de derecho positivo, no es universal ni apriorística, sino en razón del ordenamiento de cada país y de la distribución de competencias entre el Poder Legislativo (Cámara de Diputados) y el Ejecutivo.

Tercera: que es imposible entender la naturaleza jurídica si no se vincula con la cuestión jurídico-política de la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, y en particular, del sentido de la intervención del Legislativo en la aprobación del presupuesto.

No debe pasar inadvertido tampoco, como lo refieren los autores que analizan este tema, que el origen de los cuestionamientos sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se vincula a un hecho histórico: la negación de autorización para gastos de guerra solicitada al Parlamento de Prusia en 1863, y la argumentación de Paul Laband para justificar la utilización de recursos aun sin la aprobación parlamentaria. En tal virtud, las construcciones teóricas que se fueron sucediendo en términos generales, fueron en detrimento de las facultades de aprobación del presupuesto, en perjuicio del Parlamento.

Enfatizo este aspecto porque en el derecho mexicano, si bien no hay un pronunciamiento razonado y exhaustivo que clarifique la postura de nuestros tribunales sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, sus resoluciones dejan entrever lo discutible del sentido de sus fallos²⁰ y, sobre todo, para sustentar argumentaciones de una de las más antiguas teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto,²¹ al delinear un perfil de su naturaleza para el efecto de la procedencia de la vía intentada, a partir del criterio de que no es una norma general sino un acto administrativo y, por

20 GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Op. Cit.* p. 741 y ss. También PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy, *Op. Cit.*, p. 30 y ss.

21 MIJANGOS BORJA, María de la Luz, La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98, en: *Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2000.

ende, la acción de inconstitucionalidad no es procedente, sino la controversia constitucional.²²

En este contexto, algunos de los principales planteamientos de las teorías que han cuestionado que el presupuesto sea una ley material y formal genéricamente son:

- Que la aprobación del presupuesto sea un acto administrativo de simple autorización porque el parlamento está sujeto a la aplicación de leyes preexistentes y el presupuesto se vincula a éstas. Además de que no se entendía como un acto unitario, sino como dos actos distintos.
- Que solo es una ley en sentido formal y no material y su objeto es solo para controlar la actividad administrativa del gobierno.
- Porque no es una ley en sentido material no crea derechos ni obligaciones, tampoco cuenta con las características de generalidad ni abstracción, ni puede modificar o derogar el sistema normativo vigente.

Características del presupuesto mexicano establecidas en la Constitución

Las disposiciones que regulan al Presupuesto de Egresos de la Federación son solo cuatro artículos que establecen sus características y se ubican en la parte orgánica de la Constitución (74, fracción IV; 126, 75 y 127).

El precepto que casi agota la regulación del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos es la fracción IV del artículo 74²³ que ha sido modificada

²² Acción de Inconstitucionalidad 4/1998 PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE PLANTEA EN SU CONTRA, PORQUE EL DECRETO QUE LO CONTIENE NO ES UNA LEY en el que declaró improcedente la acción de inconstitucionalidad.

²³ 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. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aque-

en varias ocasiones. Ahora nos interesa destacar, por su contenido y efectos, las reformas de los años 2004, 2008 y 2014. La de 2004 es de singular importancia, pues fue sustancial y dio inicio a una tendencia de acentuado reconocimiento y consolidación de las facultades de la Cámara de Diputados en cuanto a la aprobación del Presupuesto de Egresos, tendencia que muy pronto se diluyó, e incluso se ha venido revirtiendo en algún sentido, con las progresivas reformas a los artículos 73, fracción XXIX, inciso W, 25 párrafo segundo y 74, fracción VII,²⁴ del 26 de mayo de 2015 las dos primeras y la última del 19 de febrero de 2014.

Podríamos afirmar que la regulación constitucional del sistema del presupuesto se colma en esencia con el artículo 74, fracción IV, y el complemento de los

los 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. Párrafo reformado DOF 25-10-1993, 30-07-2004, 07-05-2008.

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. Párrafo reformado DOF 17-11-1982, 25-10-1993, 30-07-2004.

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 noviembre. *Párrafo adicionado DOF 30-07-2004. Reformado DOF 10-02-2014*

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; *Párrafo reformado DOF 25-10-1993, 07-05-2008. Fracción reformada DOF 06-12-1977. Reforma DOF 07-05-2008: Derogó de esta fracción los entonces párrafos quinto, sexto (antes reformado por DOF 30-07-1999) y séptimo (antes reformado por DOF 17-03-1987).*

24 Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25; Fracción adicionada DOF 26-05-2015.

Artículo 25[...] El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. Párrafo adicionado DOF 26-05-2015.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Derogada DOF 28-12-1982. Adicionada DOF 10-02-2014.

artículos 126 y 75,²⁵ que cumplen una función diferente. El 74 en su fracción IV atribuye directamente a la Cámara de Diputados la potestad de aprobar el presupuesto, es decir, establece una reserva de fuente,²⁶ lo que significa que la propia Constitución mandata que la materia de aprobación del Presupuesto de Egresos, sea precisamente a través de ese instrumento legal y no de otro, y a favor solo de esa autoridad, con lo que excluye de manera implícita que el Presupuesto de Egresos tenga que aprobarse mediante ley y, por tanto, que pueda hacerlo el Congreso de la Unión, ya que es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la aprobación del Proyecto de Presupuesto. Ello implica colocar esa norma como suprema para regular esa materia, lo que equivale a asignarle la fuerza de la propia ley, por eso se dice que el presupuesto al ser un Decreto, tiene la fuerza de ley y equivalente a ella, como una ley con plenos efectos.

Asimismo, debe entenderse que el presupuesto requiere de una iniciativa (Proyecto de Presupuesto) asignada al Ejecutivo (Presidente, con exclusión de cualquier otro órgano o Poder) y de una aprobación (Cámara de Diputados), que el proceso de aprobación de esa norma (Presupuesto) que se equipara a una ley y tiene su fuerza, es un acto de colaboración entre el Presidente y la Cámara de Diputados.

La reforma a las facultades de la Cámara resultó muy importante porque no solo se hizo explícita y, por ende, no cuestionada, su potestad de modificar

²⁵ Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior. Artículo original DOF 05-02-1917.

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 cualquiera 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. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General. Párrafo adicionado DOF 24-08-2009 Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables. Párrafo adicionado DOF 24-08-2009

²⁶ El supuesto de reserva de fuente mencionado no es el único establecido en la Constitución, por ejemplo, también es el caso de los Reglamentos Autónomos (artículo 21).

el Proyecto de Presupuesto, que evidencia que la probación es, más que un trámite formal, una valoración para aprobarlo o modificarlo. Tal valoración se confirma con la ampliación del plazo para aprobarlo que ahora comienza el 8 de septiembre de cada año hasta el 15 de noviembre, con la finalidad de que la Cámara pueda revisar, evaluar y cumplir con su función de calificar los gastos, pues antes de la reforma el plazo de revisión comenzaba el 15 de diciembre y su aprobación debía darse antes de terminar el año. Con la modificación, se reconoció que no tenía el tiempo suficiente para revisarlo, y se convertía más en una aprobación automática.

Por otro lado, si vinculamos lo señalado en la fracción VI del artículo 74, que es la revisión de Cuenta Pública, el resultado de la gestión financiera y los gastos, tenemos que la Cámara, directamente como control político y a través de la Auditoría Superior de la Federación, fiscaliza y valora la ejecución del gasto y el cumplimiento de lo ordenado en el presupuesto, con lo que se advierte que la Constitución también determina que la función de administración de los recursos públicos y la gestión financiera es conjunta: el Ejecutivo programa, presupuesta y ejecuta, y la Cámara controla y evalúa. Así ambos son competentes tanto para administrar o gestionar los recursos públicos como para crear la norma presupuestaria.

El artículo 126 de la Constitución tiene alcances inexplorados; uno de sus posibles efectos que puede ser muy útil para fortalecer la fuerza de ley del presupuesto, es ordenar que los gastos no incluidos en él se consideren en una ley posterior, lo que podría interpretarse que el presupuesto es equiparable a la ley para efecto de gastos públicos, y por tanto con fuerza de ley en esta materia.

El artículo 75 señala la inclusión obligatoria en el presupuesto de los gastos por salario de los trabajadores del Estado y que en caso de omisión deberán aplicarse los del año anterior, es decir, se extiende la regla del presupuesto anterior al del siguiente año.

Cuestionamientos a la teoría tradicional de la naturaleza jurídica del Presupuesto

Con base en lo expuesto y en las críticas a la naturaleza del presupuesto formuladas hasta ahora en la aplicación del derecho en México, se evidencia que:

1. La aprobación del presupuesto no puede considerarse un acto administrativo para autorizar la aplicación de leyes preexistentes, pues en las disposiciones citadas, especialmente en el artículo 74, fracción IV, se determina y crea un procedimiento de creación de normas, equivalente a un proceso legislativo, en el que se reserva su aprobación y por tanto los gastos públicos allí establecidos, y atribuye dicha potestad a la Cámara de Diputados, que aprueba el Proyecto presentado por el Ejecutivo. De acuerdo con la naturaleza del procedimiento, de la disposición que se crea, como norma obligatoria, de la forma en que es regulado y en razón de que interviene la Cámara, el Decreto emitido es más un ordenamiento legislativo en cumplimiento de la Constitución, y no un acto administrativo, ya que son disposiciones obligatorias provenientes de un procedimiento de creación de normas. En tal virtud, el acto de conformación del contenido del presupuesto no es un acto administrativo, pues requiere la intervención del Ejecutivo y de la Cámara, su aprobación tiene carácter de obligatorio y surte plenos efectos con fuerza de ley.

Es incorrecto afirmar también, en la realidad fáctica y en la aplicación de las normas legales correspondientes a nuestro derecho, que esa aprobación sea un acto de aplicación de leyes preexistentes, en primer lugar, porque no se está aplicando ninguna ley con ese procedimiento de aprobación, sino directamente la Constitución; segundo, porque dicho procedimiento está reglado por la propia Constitución; tercero, porque cualquier disposición no prevista y al margen de la propia Constitución carece de validez por establecer reglas adicionales no previstas en ella y, por tanto, son contrarias a esta; cuarto, las facultades atribuidas a la Cámara en la fracción IV del artículo 74 son exclusivas, si se ordena que los gastos sean regulados en el presupuesto, dichas reglas deben ser producto de un libre ejercicio que no puede ser restringido por leyes que invaden un espacio en una materia

reservada al Decreto de presupuesto y por una vía no autorizada por la Constitución que reservó esa materia al Decreto de Presupuesto. El conflicto sería por la aplicación de normas preexistentes y si esa ley es constitucional, no tanto por regular esa materia, que cuenta con la facultad el Congreso. Afirmar que sea legal resulta incongruente con nuestra Constitución y con el sistema normativo actual en el derecho mexicano, y menos que en la realidad así ocurran las cosas en relación con el Presupuesto de Egresos, por tanto las descalificaciones referidas no tienen aplicación actualmente en nuestro derecho.

2. Se ha sostenido que el presupuesto solo es una ley formal y no material, ya que su aprobación es para efectos de control.

En estas argumentaciones, se advierte que el criterio que divide a la ley en formal y material no es vinculativo, sino doctrinal. En esa medida, es importante destacar la validez formal de ese criterio aplicado al presupuesto, así como la utilidad de calificarlo de esa forma. Su importancia radica esencialmente en sus efectos, su obligatoriedad, su eficacia, no en si es ley material o solo formal, ya que estas calificaciones es inútil considerarlas.

Que la finalidad del presupuesto es solo el control tampoco resulta cierto, pues su aprobación deriva en normas de un procedimiento legislativo, cuyo fin es precisamente atribuirle la calidad de norma obligatoria y habilitante para ejecutar gastos públicos, reglas con la fuerza de ley. Y si bien realiza actos u operaciones de control, son distintos de las potestades legislativas y no se excluyen porque se desenvuelven en diferentes planos.

La aprobación es un acto dentro un procedimiento parlamentario de creación de normas, para que adquieran validez y obligatoriedad, mientras que el control lo asume la Cámara, directamente en relación con su responsabilidad política y a través de la Auditoría Superior de la Federación bajo consideraciones técnicas. Sin embargo, tanto en uno como en otro caso, constituye una función distinta a la legislativa, y tiene sentido y se relaciona con el ciclo presupuestario para garantizar su debido cumplimiento. Con el presupuesto se evidencia que ambos órganos intervienen en una función normativa y

administrativa de control y gestión del gasto que no son incompatibles, sino complementarias.

3. Se ha cuestionado que el presupuesto no es una ley en sentido material porque no crea derechos ni obligaciones, y tampoco es general ni abstracta.

Sobre el particular debe tenerse en cuenta que el presupuesto constituye un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia jurídica a la planificación de los gastos públicos, que son obligatorias y generan el sometimiento de los ejecutores del gasto a su imperio, que establecen el marco competencial de las autoridades en la aplicación del gasto, habilitándolas a través de la especialidad cuantitativa, cualitativa y temporal, limitando su discrecionalidad. En este sentido, el presupuesto completa y hace posible la aplicación del principio de legalidad en materia de gasto, así como el principio de unidad, al concretar su establecimiento en el presupuesto o en una ley posterior. Son la eficacia, la competencia y la aplicación de principios constitucionales de legalidad y unidad, los que permiten el cumplimiento del Estado de derecho mediante las reglas contenidas en él.

Es injustificado que los criterios de generalidad, abstracción y proyección material de la ley sigan aplicándose como si fueran elementos que condicionaran la obligatoriedad y eficacia de las normas legales. Lo que debe de tomarse en cuenta es si una norma surte efectos, si es obligatoria y si tiene un ámbito material de aplicación. Hoy en día el presupuesto puede calificarse como una norma ordinaria, no si es una ley en sentido material o formal, esa clasificación es irrelevante.

Por otra parte, parece inconcebible que se cuestione como norma legal plena a un ordenamiento constitucional (74, IV), que determina los gastos en cuentas contables, con rubros y límites de gasto, para dotar de recursos a todos los órganos del Estado. Si se alega que el presupuesto regulado directamente por la Constitución y con esa función no es una norma plena, no sé cual pudiera serlo, si se duda de esta, ninguna otra norma del sistema podría tener esa calidad.

Con dicha norma se establecen límites a los gastos públicos cuantitativos y cualitativos, que además de evitar la discrecionalidad y actualizar la legalidad a través de su publicación, permiten a la población su derecho a conocer los gastos y la cuantía que la administración está facultada a gastar, es decir, hace efectivo también el principio constitucional de transparencia.

Debe valorarse igualmente si estos criterios son aplicables hoy en día al ámbito público, en que los efectos de las normas en muchos sectores ni dan lugar a relaciones jurídicas específicas con derechos y obligaciones concretas, ni tampoco son generales y abstractas, como es el caso de las leyes de organización, entre las que pudiera ubicarse al presupuesto. Es decir, en el ámbito público estos son argumentos valederos para desconocer el carácter de norma jurídica plena a un ordenamiento, así como a ordenamientos con normas heterogéneas que no satisfacen cabalmente esas exigencias.

Que el presupuesto no solo contiene cifras, datos y cuentas sino múltiples disposiciones que constituyen típicas normas legales y una unidad, al tener ese tipo de normas no se le puede escatimar el carácter de leyes en sentido material.

El presupuesto también actualiza y garantiza el principio de división de poderes y el ejercicio de las facultades del Ejecutivo en el Proyecto de Presupuesto, las de la Cámara de Diputados con la aprobación, y las de los ejecutores del gasto, con la aplicación de los gastos en las materias y con los límites consignados en el presupuesto.

Finalmente, la doctrina mexicana en relación con el problema de la naturaleza jurídica del presupuesto podemos dividirla en dos grupos, cuyas posturas corresponden a dos épocas jurídicas e históricas. El primer grupo se integra por destacados juristas mexicanos de antaño, como Sergio Francisco de la Garza, Gabino Fraga y Faya Viesca, entre otros, cuyos planteamientos fueron construidos antes de los años setenta y se caracterizan porque niegan que el presupuesto sea una ley en sentido material y otros hasta formalmente. En su tiempo, había una gran influencia de la doctrina administrativa francesa, que en buena parte utilizaba los argumentos referidos para negar al presupuesto

la calidad de ley, sobre todo materialmente, y porque la realidad política en nuestro país, dado el predominio del Poder Ejecutivo, hacía suponer que cualquier conflicto de delimitación de competencias, que es en lo que se traduce en la realidad el análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto, parecía una fantasía y un caso de laboratorio.

El segundo grupo se compone de doctrinarios que se han pronunciado de manera reciente sobre este tema después del año 2000, en los que por cierto no falta que analicen en su mayoría la naturaleza jurídica del Presupuesto, los que han sido testigos de la realidad y de los problemas generados por la lucha de poder entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en la delimitación de competencias que les corresponden a cada uno.

Autores con una influencia de la doctrina jurídica financista moderna española, en los que se observan posturas y planteamientos más enfocados a reconocer plenamente la eficacia plena del Presupuesto de Egresos y aceptar su calidad de ley material y formal. Entre dichos autores, podemos mencionar a Góngora Pimentel,²⁷ que temporalmente fue de los primeros en pronunciarse, Miguel Alvarado Esquivel, Freddy Priego Álvarez, Óscar Nava Escudero, María de la Luz Mijangos Borja, Jorge Ortega González y Juan Manuel Ortega Maldonado.

Sus aportaciones son muy valiosas, pero aún la construcción del Derecho Presupuestario es una materia pendiente en México, al igual que la consolidación de una teoría general del presupuesto que proporcione la sistematización de conocimientos suficiente para prevenir y remediar, teóricamente, los nuevos y más complejos conflictos que parece enfrentará el Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁸

²⁷ Incluso porque en su carácter de Ministro formaba parte del pleno que resolvió los dos más importantes conflictos jurídicos conocidos en México hasta ahora: la acción de constitucionalidad tramitada bajo el número de expediente 4/1998 y la controversia constitucional del juicio 109/2005. En ambos casos estando en desacuerdo con la mayoría y el sentido de la resolución dictada, emitiendo su voto particular.

²⁸ En este año de 2019, ya se ha suscitado un conflicto con motivo de la aprobación del Presupuesto para este ejercicio en relación con las llamadas estancias infantiles.

V. Conclusiones

1. Es impostergable la creación sistemática de estudios sobre ámbitos de conocimiento vinculados a funciones del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados, especialmente cuando tengan por objeto materias trascendentes para el desarrollo del país como las finanzas del Estado y de sus manifestaciones esenciales: los ingresos y los gastos públicos, temas de permanente interés, cuya discusión se actualiza año con año por la aprobación de uno de los instrumentos jurídicos que los concreta: el Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Con las investigaciones de los gastos públicos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, desde la perspectiva jurídica podrá conseguirse un doble objetivo: uno inmediato, importante y evidente, que es identificar y delimitar con exactitud las facultades “exclusivas” de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de las potestades conexas asignadas por la Constitución de frente al Poder Ejecutivo, pero también al Poder Judicial, por la creciente judicialización del derecho, bajo la premisa de que una facultad no ejercida por el Poder competente es irremisiblemente asumida por otro Poder, debilitando la posición de la Cámara en el marco del “Estado del derecho”. La otra prioridad, menos visible pero también de urgente atención, es fortalecer científicamente al derecho presupuestario, desfasado respecto de la evolución del Derecho Tributario, como instrumento de construcción sistémica y de impulso de todos los temas vinculados a la difusa materia del Presupuesto de Egresos de la nación.
3. Las infinitas discusiones de la caracterización de si el contenido de los actos y reglas de determinación de gastos e ingresos públicos que conforman el Presupuesto de cualquier país pueden catalogarse como generales y abstractos y por tanto alcanzar la reconocida calidad de ley formal y material, pero sobre todo, la intrascendencia e inutilidad de atribuir a dichas reglas y actos la calidad o no de leyes, han provocado que en la actualidad el elemento en que se funde la valoración de las normas presupuestarias sea si tiene la

fuerza de ley o no, y de si la clasificación cualitativa y cuantitativa en que consta la autorización de gasto es obligatoria o no.

4. El Presupuesto de Egresos de la Federación en el derecho mexicano no puede caracterizarse como ley desde el punto de vista formal, fundado en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, bajo la consideración de tratarse de un procedimiento de ley especial, dado que, dicha disposición no regula, ni a él puede vincularse un procedimiento especial de aprobación de ley. Ni esta disposición, ni otra de la Constitución nos aporta elemento alguno para sostener esa afirmación, por el contrario, los elementos de tal precepto dejan en claro que no es un procedimiento de aprobación de ley. De cualquier modo, este cuestionamiento no descalifica que el Presupuesto de Egresos de la Federación evidencie que por su naturaleza, por el procedimiento del que emana y por su regulación constitucional tiene fuerza plena de ley, no solo formalmente sino desde la perspectiva material, al margen de que tal criterio ni resulta aplicable en derecho público y menos al amparo del propio principio incorporado en ese precepto. Principio que pudiéramos denominar de reserva de fuente.

5. El principio de reserva de fuente establecido en el artículo 74, fracción IV, que crea una potestad a favor de la Cámara de Diputados directamente establecida en la Constitución, cuya materia ampara la determinación de gastos públicos mediante el Presupuesto de Egresos, expedido a través del procedimiento allí regulado, nos permite atribuirle plenamente los efectos de fuerza de ley y obligatoriedad plena.

6. Es indispensable ahondar en el análisis del presupuesto como institución pública fundamental en el derecho presupuestario; fortalecer y consolidar conceptos, el contenido de las disposiciones que lo regulan, especialmente, las constitucionales a efecto de poder construir una teoría general del presupuesto lo suficientemente sólida para explicar y en su caso resolver los problemas jurídicos que se puedan presentar de manera preventiva y no correctiva.

VI. Referencias

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, Las leyes del presupuesto. Problemas constitucionales, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, Universidad de San Luis Potosí, 1999.

BOBBIO, Norberto, *Teoría general del Derecho*, Colombia, Editorial Themis, 1987.

CAZORLA PRIETO, Luis María, *Derecho financiero y tributario (parte general)*, 2a edición, Navarra España, Aranzadi Editorial, 2001.

CORTI, Horacio, *El Derecho Constitucional Presupuestario en el Derecho Comparado*, Revista Jurídica de Buenos Aires, tomo I, Buenos Aires, Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires, 2010.

CUBERO TRUYO, Antonio M. y GARCÍA BERRO, Florián, *Derecho financiero Normas Generales y Jurisprudencia Constitucional*, 2a edición, Sevilla, Mergablum, 1999.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Editorial Porrúa, 1986.

Leyes Federales y Congreso de la Unión, México, Editorial Porrúa, 2000.

FERREIRO LAPATZA, José Juan, *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 24a edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 11a edición, Madrid, Editorial Thomson Civitas, 2004.

GARCÍA DE LA MORA, Leonardo y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Derecho Financiero y Tributario*, Barcelona, Bosh Editor, 1999.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 52a edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

_____, *Lógica del concepto jurídico*, 1a edición, México, Ediciones Coyoacán, 2011.

GARRIDO CUENCA, Nuria, *El acto de gobierno*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.

GARZA, Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983.

GÓNGORA PIMENTEL, David Genaro, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Editorial Porrúa, 2005.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, EDESA, 1973.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio y CHAMORRO Y ZARZA, José Antonio, *Los efectos de la Ley del Presupuesto sobre el gasto público en defensa*, Dialnet Boletín de información Ministerio de Defensa ISSN 0213-6864, núm. 262, 1999.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Manuel, *Situación y protección jurídica del ciudadano frente al gasto público*, Salamanca, Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca, 1979.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, vol. I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993.

JARACH, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 2a edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983.

LABAND, Paul, *El derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho financiero público*, México, McGraw Hill, 1995.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, *Derecho financiero y tributario, Parte General*, 2a edición, España, Editorial Lex Nova, 2001.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *La naturaleza jurídica del presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [en línea] núm. 82, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/91>.

_____, La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98, en: *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2000.

MIRANDA PÉREZ, Armando, *Nociones de derecho Constitucional Presupuestario*. NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006.

_____, El veto al Presupuesto de Egresos, en: NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), *Derecho presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006.

NAVA ESCUDERO, Oscar, *Derecho Presupuestario Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2014.

_____, *Reflexiones Jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 17, julio-diciembre, México, 2016.

ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2007.

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel y NAVA ESCUDERO, Oscar (coords.), Reflexiones en torno a la controversia constitucional 109/2004, entre el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados con motivo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, en: *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006.

PAU I, Francesc, *El control parlamentario del presupuesto. Parlamento y control del gobierno V Jornadas de la Asociación Española de Letrados*, Pamplona, Aranzadi editorial, 1998.

PÉREZ ROYO, Fernando, *Derecho financiero y tributario parte general*, 9ª edición, Madrid, Civitas, 1999.

PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A., *Introducción al derecho presupuestario. Naturaleza y Efectos Jurídicos Estudio en España y México*, México, Editorial Porrúa, 2004.

_____, Génesis y evolución del presupuesto público en México, en: NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel (coords.), *Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, México, Editorial Porrúa, 2006.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El presupuesto del Estado*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970.

RUIZ HUERTA, Jesús, *Vigencia y operatividad del principio de la no confiscatoriedad de los tributos en el gobierno español*, en: GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio (coord.), *Principios Constitucionales Tributarios*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1993.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, Madrid, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, 1993.

VILLEGAS, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, tomo II, 4a edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987.