

REFLEXIONES SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIAS RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN DE GASTOS PÚBLICOS EN EL DERECHO MEXICANO. REALIDAD Y PERSPECTIVA DE SISTEMA

Gonzalo Cervera Aguilar y López¹

Sumario:

I. Introducción

II. Aspectos preliminares. Realidad del sistema

III. Identificación e interpretación de las disposiciones constitucionales presupuestarias de determinación de gastos públicos. Contenido y alcance. Identificación y aplicación de principios constitucionales presupuestarios

IV. Conclusiones

V. Bibliografía

¹ Doctor en Derecho.

Quórum 132 Legislativo

I. Introducción

El objeto de esta investigación es interpretar los artículos constitucionales relativos al Presupuesto de Egresos de la Federación esencialmente en relación con la aprobación de dicho documento, o mejor dicho con la determinación de los gastos a erogarse en un ejercicio fiscal, esto es, no se incluye en su objeto las otras fases del ciclo presupuestario, como la programación, la ejecución, el control y la evaluación del gasto público, ya que delimitar así la materia de estudio nos permitirá depurar con mayor precisión y profundizar en el análisis del tema que constituye la esencia del presupuesto y de su contenido, además pronunciarnos en relación a la materia que más conflictos ha causado en todos los sistemas políticos democráticos. Asimismo, la separación se realiza en atención al elemento más significativo y útil para abonar a la construcción de una teoría general del presupuesto, tan necesaria para el fortalecimiento del derecho presupuestario y el de su sostén: el presupuesto, sobre el que descansa la ordenación jurídico financiera del gasto público. Por lo que resulta en extremo importante establecer con la mayor precisión posible el contenido, los linderos del presupuesto y particularmente delimitar las competencias entre los Poderes Ejecutivo y el Legislativo y más concretamente la Cámara de Diputados.

Se plantea también, en el numeral dos, bajo el título de *Aspectos preliminares. Realidad del Sistema*, los retos adicionales a enfrentar en la tarea interpretativa, por haber alcanzado el derecho presupuestario su autonomía recientemente y estar en fase de construcción y de elaboración de sus principios y de dotarlos de contenido y fundamento. Igualmente en este numeral se advierte, para evidenciar la realidad a la que se enfrenta el intérprete en este sector del derecho, del reto que implica que el presupuesto sea un acto político por excelencia y su necesaria consideración para establecer la ratio del presupuesto así como la de todas las disposiciones que se pretendan interpretar. En general entonces, se hace alusión en esta parte de la investigación, a diversas dificultades de este sector por estar en fase de construcción de un sistema propio.

En el numeral 3 realizo una interpretación exhaustiva de las disposiciones constitucionales presupuestarias relativas a la determinación de gastos públicos, esto es, de los artículos 74, fracción IV, 126 y 75, como preceptos que regulan directamente la materia presupuestaria, ya que el artículo 127, aunque se refiere al presupuesto, su vinculación es con las remuneraciones de los trabajadores cuyo empleo esté determinado por ley, es decir, complementa directamente al artículo 75. Planteo esencialmente en este punto lo trascendente del artículo 74, fracción IV y realizo una interpretación integral del mismo, destacando principalmente la naturaleza y el alcance obligacional del Decreto Presupuestal e insisto en su calidad de reserva de fuente, como elemento esencial de mi postura. También planteo y trato de establecer el alcance de la potestad que la Constitución establece a favor de la Cámara y de los límites y restricciones que dicha facultad exclusiva pueda tener, de acuerdo a otras disposiciones constitucionales o bien en relación a leyes ordinarias, particularmente de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en diversos artículos limita las facultades de la Cámara para determinar libremente los gastos que se vayan a realizar en el ejercicio. Realizo también un análisis exhaustivo del mecanismo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la luz del alcance de la potestad presupuestaria regulada en la Constitución a favor de la Cámara de Diputados.

En el numeral 3, identifico y atribuyo contenido a algunos principios en esta materia que se encuentran establecidos, esencialmente en el artículo 74, fracción IV de la Constitución. El primer principio planteado fue el de legalidad o competencia partir de los elementos contenidos en dicho precepto, como ejercicio de una facultad exclusiva determinada constitucionalmente y de las posibilidades y mecanismos de realizar gastos que no estén contenidos directamente en el presupuesto, bien por aplicación de los artículos 19, 19 bis, 20, 21 y 21 bis, que tiene por método, sin la intervención de la Cámara de Diputados que es la autoridad a la que la Constitución le atribuye directamente la potestad para que año con año determine cuáles van a ser erogaciones, en que materias y porque montos, destinar por ley, de manera permanente y sin la directa intervención de la Cámara, los recursos excedentes

a los presupuestados o la distribución de las reducciones de gastos cuando disminuyen los ingresos sin la intervención de esta, o bien por adecuaciones presupuestarias, aspectos que cuestiono desde la perspectiva de la facultad exclusiva de la Cámara. Igualmente trato de dotar de contenido y atribuir efectos a otros principios como el de unidad, y al de anualidad, todos ellos del contenido de las disposiciones constitucionales. Principios que son muy útiles no solo para interpretar y dar un contenido más exacto a las normas constitucionales presupuestarias, sino también para ordenar la materia en función de sus principios, y de su interacción

Finalmente, en este numeral intento fundar porque, como una proyección de la potestad de la cámara de establecer o determinar los gastos a realizarse en un ejercicio, la Cámara tiene la potestad constitucional de modificar el Presupuesto en la fase de ejecución, si bien a propuesta del Ejecutivo, reproduciendo la función encomendada por la Constitución a ambos, con datos más reales, que no se tuvieron ni al elaborar o proyectar el Proyecto de Presupuesto, ni al aprobarlo, o bien, porque las condiciones y especialmente los ingresos fueron distintos a los previstos; en consecuencia, si una finalidad esencial del Presupuesto es estructurar y dar orden y sentido al gasto público para que se realicen erogaciones en los objetos, por los montos, y para el logro de objetivos y metas en ellos considerados, no es justificable que cuando sea parcialmente inaplicable lo determinado en el Presupuesto, particularmente se excluya a la Cámara de Diputados en su ajuste o en la modificación de los gastos públicos previamente determinados, en casos que verdaderamente se justifiquen no se recurra al mismo procedimiento establecido para la su emisión en casos que verdaderamente se justifiquen y se establezcan el Presupuesto.

II. Aspectos preliminares. Realidad del sistema

Antes de pretender atribuir un sentido concreto a las disposiciones constitucionales presupuestarias,¹ es fundamental destacar algunas circunstancias, que no deben pasar inadvertidas, por incidir, o por constituir la base necesaria del sistema del que forma parte el o los preceptos a interpretarse y que necesariamente influyen en el contenido y alcance atribuible a tales artículos; me estoy refiriendo a los principios y al conjunto de normas que conforman el sector del derecho en el que se insertan dichas disposiciones, es decir, al derecho presupuestario, del que a su vez, las normas constitucionales relativas a los gastos públicos, y que son precisamente las que vamos a tratar, son el pilar que sostiene dicha rama jurídica, especialmente el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

El derecho presupuestario tiene por objeto los gastos públicos, su ordenación jurídica en sus aspectos financieros (aprobación de los gastos a erogarse, ejecución, control y evaluación) y se construyen alrededor del presupuesto, que es la columna vertebral del derecho de las erogaciones públicas.

Es un sector jurídico en formación² y como señala Eusebio González García este es el proceso epistemológico normal de todas sectores del derecho, esta ha sido hasta hace poco tiempo, una de las dos ramas más importantes del

1 Cada vez que se aluda a las disposiciones constitucionales presupuestarias no estamos refiriendo tan solo a las relativas a la determinación de gastos públicos, bien sea en la aprobación del presupuesto, o en leyes posteriores, no se incluyen por tanto, los preceptos relativos, a las otras fases del ciclo presupuestario, esto es, a la ejecución, control, evaluación, ni tampoco a la realizada por el Ejecutivo o cualquiera de los otros entes que preparan, o programan su propio gasto.

2 Señala que es una interacción entre el método y su contenido, en el que recíprocamente se van perfeccionando hasta que se logra un sistema, es decir en conjunto de normas o relaciones sociales organizadas bajo un sistema común y construyendo los principios generales de los que las partes son una regla, o en su caso una excepción PÉREZ DE AYALA, José Luis y GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Curso de Derecho Tributario*, Tomo I, EDERSA, 1986, Madrid, pp, 17, 18 y 19.

Derecho Financiero;³ que tradicionalmente ha tenido por materia tanto a los gastos, como a los ingresos públicos; la parte de los ingresos públicos tiene casi un siglo de existencia propia, es el objeto del derecho tributario. El área de los gastos públicos se ha aceptado convencionalmente que ha logrado desprenderse y consolidarse como una rama autónoma y tiene su objeto propio, solamente lo integran los gastos públicos, claro está, sin perder de vista la dependencia o vinculación sustantiva entre gastos e ingresos, y las dificultades que esto implica en la delimitación de su campo de estudio, en tal virtud, se está en la fase de delimitación plena de su campo y sobre todo, en la de conformación de los principios que la rigen, razón por la cual el intérprete ha de tener especial cuidado en su construcción y aplicación, sin dejar de considerar las peculiaridades del Presupuesto de Egresos según este regulado en nuestro derecho, desde luego, en esta tarea se puede echar mano del derecho comparado, pero siempre adaptándolo tanto como el derecho positivo mexicano lo exija.

En la identificación y construcción de los principios del derecho presupuestario varios elementos juegan un papel importante; primero, la normatividad, que nunca debe pasarse por alto y, desde luego, interpretarla con el alcance que le corresponde en función de sus elementos, vinculándola con los principios que les sean aplicables, con las normas de las que forme parte y con el sistema normativo en su conjunto; segundo, los criterios provenientes de los Tribunales Nacionales, particularmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su mayor estabilidad y obligatoriedad, de manera especial, en instituciones jurídicas en relación a las que, su contenido y efectos aun sean determinables, caso típico del Presupuesto de Egresos en el que la incertidumbre está presente como en el reconocimiento de su naturaleza jurídica, el tipo de norma a través de la que se emite, la integración y alcance del artículo 126 en la conformación del sistema, su consideración

3 CALVO ORTEGA, Rafael, "Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero", *Hacienda Pública Española*, No 1. 1970, pp, 124 y 125. En este artículo el autor plantea los elementos a considerar y a partir de los cuales defiende al derecho financiero como científica autónoma, los razonamientos son aplicables a cualquier otro sector del derecho. Un estudio clásico muy exhaustivo sobre el tema SÁENZ DE BUJANDA, Fernando, *Sistema de Derecho Financiero*, volumen II, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1985.

como fuente especial y su relación con las normas con rango de ley, por citar algunos; tercero, la doctrina, extranjera y nacional, reparando mucho en la última porque sus estudios deben desarrollarse en atención a la normatividad nacional y a los problemas aún pendientes de solución que son abundantes y dinámicos; y; cuarto, a que el Presupuesto, al margen de su forma jurídica, es un ordenamiento eminentemente político, y tal factor por sí, tiene especial relevancia en la delimitación de competencias entre los poderes con potestades en torno al Presupuesto.

Los artículos constitucionales presupuestarios relativos a la determinación de gastos, además de reflejar la complejidad de la materia, el sistema conformado tiene algunas singularidades no suficientemente precisadas aun, que complican la interpretación y evidencian la imperiosa necesidad de ser aclaradas, por señalar algunas; la importancia del presupuesto dentro de nuestro sistema constitucional democrático y su proyección de frente a otras instituciones no presupuestarias; la determinación de la clase de fuente que es el presupuesto, su fundamental relación con las leyes reglamentarias y su armonización con las facultades exclusivas creadas en la Constitución a favor de la Cámara de Diputados, la identificación y conformación de los principios aplicables en la materia en relación a las características derivadas directamente de su contenido y regulación, de frente a instituciones imprecisas recientemente incorporadas en esos términos en la Constitución, o a principios de otras áreas del derecho muy consolidados, con los que se está en estrecho contacto, como por ejemplo, el de legalidad tributaria, que contrasta con la falta de contenido propio del principio de legalidad presupuestaria, sin duda, aplicable al Presupuesto, sin embargo, no se tiene la certeza suficiente en esta rama cuál es su contenido preciso, pues es obvio, que a pesar de las dificultades de aplicación de la legalidad en el derecho tributario, o en el administrativo sancionador en particular, o en el derecho público en general, en el presupuestario es indispensable determinar su alcance, límites y linderos en el que las modificaciones o adecuaciones al Presupuesto en su ejecución deben tomarse mucho en cuenta en su elaboración, y sobre todo vincularlo al decreto presupuestario, que tiene eficacia plena de ley por la reserva de fuente directamente establecida en la Constitución en el artículo 74, fracción IV, que representa la disposición nuclear en la materia presupuestaria. Como

se advierte, son muchos y muy trascendentes los aspectos a determinar y consolidar en la Constitución respecto al derecho presupuestario mexicano, sobre temas estructurales que enteramente inciden en la labor interpretativa.

Por cuanto hace a las aportaciones a la definición del sistema normativo en relación al ámbito presupuestario de los criterios jurisdiccionales, su importancia se acrecienta, más todavía en la fase de elaboración en la que nos encontramos en la actualidad, especialmente en relación a temas muy difusos que generan más dudas que certezas y que son abundantes aun en el sector presupuestario, estancado mientras sigan pendientes y no reciban los pronunciamientos obligatorios, integrativos y aclaratorios de nuestros tribunales. Desafortunadamente, los criterios emitidos hasta ahora son muy escasos, especialmente los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los de mayor relevancia por su alcance obligacional y permanencia, sin embargo, el único aspecto que ha quedado definido con su aportación es la vía de impugnación de estos conflictos: la controversia constitucional, que si bien crea certeza de la acción procedente, ha sido objeto de múltiples críticas desde su emisión, al dictarse con la oposición y el voto particular de un sector del pleno, cuya postura ha sido la aceptada, e incluso adoptada en términos generales, por la mayor parte de la doctrina nacional,⁴ sirvan de ejemplo Genaro Góngora Pimentel; primero, ministro opositor, después, doctrinario impulsor de la corriente contraria al sentido de la sentencia emitida; Miguel Alvarado Esquivel; Freddy Priego Álvarez; Oscar Nava Escudero, María de la Luz Mijangos Borja, Juan Manuel Ortega Maldonado y Jorge Ortega González.

De los dos escasos pronunciamientos dictados por la Suprema Corte, en los juicios más conocidos⁵ en los que se echan en falta elementos suficientemen-

⁴ GÓNGORA PIMENTEL, David Genaro, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, Editorial Porrúa, México, 2005.

⁵ Son la controversia constitucional 4/2008 promovida por un grupo de parlamentarios de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal con motivo de la aprobación por ese órgano del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del ejercicio de 1998, sin que se hubiera pronunciado de fondo el pleno de la Corte sobreseyeron el juicio porque se promovió una acción de inconstitucionalidad, pero como se consideró que el presupuesto era un acto administrativo de aplicación de leyes previas sin los argumentos suficientes para justificar esa postura y la acción de inconstitucionalidad es para impugnar disposiciones generales al no considerar dentro de este género al

te argumentados, se aprecia que si bien dejan entrever algunos aspectos más generales, solo que se refieren a aspectos, importantes pero muy puntuales de la enorme problemática que envuelve al presupuesto y al derecho presupuestario aún pendiente de resolver, el ya señalado de la acción procedente para su impugnación, y la sujeción al veto u observaciones del titular del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos, que al margen de las fundadas críticas recibidas por su incorrección técnica,⁶ no es precedente obligatorio al no alcanzar el mínimo de votos necesario (8) para que tenga ese carácter, además la composición actual de la Corte ahora es otra y no se sabe cuál sería la posición que adoptara, consecuentemente, tampoco en este punto hay alguna postura definida en torno al Presupuesto.

La doctrina en México en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en que autores muy connotados omitían pronunciarse sobre temas del presupuesto o lo degradaban a la calidad de acto administrativo, o le negaban el carácter de ley material exigida por la corriente dominante en su época, testigos de los múltiples problemas jurídicos que genera hoy el Presupuesto de Egresos en la realidad, adoptan una postura de mayor apertura, acorde con los planteamientos dominantes hoy en día, intentan justificar la fuerza de ley y obligatoriedad del presupuesto, fortaleciéndolo, sin embargo, por otro lado, se echa en falta la existencia de más trabajos de investigación en temas generales que abonen de manera sistemática a la formación del derecho presupuestario y del presupuesto y ayuden a esclarecer muchas de las dudas

Presupuesto es que se resolvió en ese sentido; se estableció jurisprudencia bajo el rubro: “Acción de inconstitucionalidad. Es improcedente para reclamar el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998. Por no tener el carácter de norma general” P./J.24/99. En el otro juicio, el 109/2004, mediante una controversia constitucional el Ejecutivo se inconformó contra la aprobación del Presupuesto de Egresos realizada por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal de 2005, en este juicio se declaró que el Ejecutivo tenía facultades emitir observación o inconformarse mediante “veto” en contra del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados. Se opusieron al sentido de la sentencia los Ministros Góngora Pimentel, Aguinaco Alemán y Aguirre Anguiano.

6 Trata de justificar su postura en relación a la técnica de contrario sensu, es decir, si un supuesto está incluido en el precepto, la no exclusión en la lista expresa implica que siga siendo parte del presupuesto, en consecuencia como el inciso i del artículo 72 no excluye expresamente al Presupuesto de Egresos, entonces es objeto de observaciones, como si todas las facultades exclusivas de las cámaras fueran vetables por no encontrarse en esos supuestos de exclusión. Tal mecanismo es inaplicable al caso, por una elemental razón lógica, porque no se acredita que el Presupuesto de Egresos no excluido, primero hubiera estado incluido.

en esta materia, con lo que a su vez, propiciarían una mayor participación de los tribunales en la consolidación de un sistema tan necesario en este sector del derecho, asimismo para lograr una depuración y perfeccionamiento de la legislación vigente, para incluso, en su caso, se realicen las reformas legales y constitucionales convenientes. Esta fuerza del impulso de la doctrina en los sistemas jurídicos nunca sobra y en los sectores jurídicos en formación es imprescindible en el caso, como se ha insistido, en la construcción de una teoría general del presupuesto de acuerdo y en base al derecho positivo mexicano.

La situación en nuestro derecho evidencia, por un lado, que existen muchas áreas de oportunidad en la construcción del instituto presupuestario y de sus características legales, en principio en relación a las disposiciones constitucionales, pues, como se ha planteado está por conformarse, entre otros temas, la detección y reconocimiento de la fuerza equiparable a la ley del Decreto de Presupuesto; su ubicación en la teoría de las fuentes del derecho en esta rama jurídica, destacando las potestades de la Cámara de Diputados a la emisión y a las limitaciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; las relaciones y engranaje del Presupuesto con otras instituciones constitucionales o simplemente legales que no son presupuestarias, como el Plan Nacional de Desarrollo; o la obligación de transparencia de los actos del Estado, en nuestro régimen democrático, más aún porque se refieren al establecimiento o disposición de recursos públicos; a una delimitación precisa, en la medida de lo posible en el establecimiento de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente con la Cámara de Diputados; una materia estructuralmente importante, cuyo análisis y valoración casi se ha omitido por completo es la relativa a las facultades dispositivas o modificatorias de la Cámara de Diputados del contenido del Presupuesto de Egresos durante su ejecución, en torno a la que, seguramente por razones políticas, se ha adoptado carta de definitividad, a mi parecer, sin la debida justificación de la Constitución.

Por otro lado, todas estas materias pendientes de definición complican la interpretación de los preceptos constitucionales presupuestarios, lo que obliga a ser más acertados, cuidadosos y críticos en esta tarea, en razón de

que una afirmación poco fundada pueda crear más confusión, concretamente en uno de los temas trascendentes en esta materia y más recurrentes, esto es, la fijación clara de la competencia entre los Poderes de la Unión, que no se le limita a la aprobación y ejecución, sino al control o a la valoración.

Finalmente, otro aspecto que también debe subrayarse y tiene gran influencia en la función interpretativa, incrementando su complejidad es, reitero, la naturaleza política del presupuesto y todas las razones de la misma entidad que sobre él inciden, de gran influencia en la delimitación de facultades entre los poderes, y que se desenvuelven en dos planos; uno, en la identificación y su valoración de la ratio o razón de la norma y del sistema, y su influencia o manifestación concreta en el contenido del precepto interpretado y; el otro, en la calificación y armonización con otras figuras legales más generales, con tintes más políticos que jurídicos, como la forma de gobierno, la justificación de magnitud o intensidad de poderes del Ejecutivo en nuestro régimen presidencialista. Aspectos estos, que son necesarios para interpretar correctamente las disposiciones constitucionales presupuestarias.

Por último, no quiero dejar de enunciar que si bien hasta ahora los conflictos de delimitación de competencias respecto del presupuesto, han sido entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, es toda una realidad, que este tipo de conflictos, se empezaran a generar también con el Poder Judicial Federal,⁷ motivo por el cual, se requiere un trabajo muy sistemático y de análisis que se extienda a toda la normatividad en la materia, y proyectar tanto en la leyes reglamentarias, como, en particular, en el Presupuesto, los principios constitucionales, pero sobre todo, tener un especial cuidado en la determinación del contenido del presupuesto sino se quiere correr el riesgo que las potestades de la Cámara se vean afectadas, ahora frente al Poder Judicial, o este sea el que finalmente decida el destino de algún recurso, lo que en principio y a reserva de un análisis detallado, no parece admisible ni justificado, porque la Constitución atribuye dicha facultad a la Cámara, la

7 El problema se refiere a la concesión de la suspensión definitiva otorgada en un juicio de amparo promovido por un particular para el efecto que no se redujera el importe del pago en el programa de estancias infantiles y se siguiera entregando, como los establecía el Presupuesto de Egresos anterior, a las propias estancias

que establece a su favor como exclusiva, y obvio es, porque por exclusión dicha atribución no le corresponde al Poder Judicial.

III. Identificación e interpretación de las disposiciones constitucionales presupuestarias de determinación de gastos públicos. Contenido y alcance. Identificación y aplicación de principios constitucionales presupuestarios

Al señalar a las disposiciones constitucionales presupuestarias de determinación de gasto, se incluyen solamente las relativas a la aprobación de los gastos públicos (art. 74, IV), o bien a las de su fijación mediante ley posterior (art. 126), se excluyen, por tanto, las otras fases del ciclo presupuestario⁸ que no corresponden a la aprobación, esto es, la programación, la ejecución, el control y la evaluación. La programación o la elaboración del Presupuesto que, por regla, corre a cargo de sus propios ejecutores, es una fase no tan problemática ya que se desarrolla en el seno de un mismo poder u organismo con autonomía constitucional. Se excluyen también la parte de la ejecución en sí de los gastos, el control y la evaluación,⁹ que si bien, son fases necesarias del ciclo presupuestario, que completan una razón fundamental del Presupuesto, que es el control de las erogaciones autorizadas, tienen también aspectos muy conflictivos, pero preferimos separarlos porque el tipo de problemas que se generan en ellas son diferentes, por eso aislamos el tema a tratarse, no solo porque constituye un motivo de tradicional conflicto, y a

⁸ A través del mecanismo del ciclo presupuestario la doctrina intenta de una manera muy simple y clara, explicar el *iter* necesario y por el que se desenvuelve el Presupuesto, en el entendido que con él se refleja de una manera evolutiva su trayecto, primero preparación, después aprobación, le sigue la ejecución o realización del gasto que implica la erogación en los términos ordenados, después de la ejecución, sigue la revisión de esta, que es propiamente el control, fase en la que también se evalúa, esto es se califica si se lograron las metas y objetivos que se proponían obtener con la realización de ese gasto.

⁹ Se excluyen los artículos 74, fracción VI, 78, 79 y 134 que se vinculan más directamente con las fases del ciclo presupuestario distintas a la aprobación.

veces de fuerte enfrentamiento, entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo o parlamento, entre nosotros la Cámara de Diputados y que la historia evidencia hasta cierta normalidad en estas luchas de poder, sino también porque es el acto (la aprobación) que establece finalmente el contenido del Presupuesto y el que define los gastos públicos a erogarse en un período, normalmente anual y, claro está, porque es el acto más polémico y controvertido que aglutina los más complejos problemas del Presupuesto, también desde la perspectiva jurídica, además porque en el derecho mexicano, existe una singularidad en esta fase que lo hace atípico respecto de la generalidad de los países, y desde luego, porque esta circunstancia, exige argumentaciones propias de nuestro sistema, que nosotros debemos construir, ya que no son pocas las dudas aun existentes y el recurso al derecho comparado es inaplicable. En fin, razones sobran para justificar el tratamiento separado de este tema, e iniciar con él, incluso, desde una correcta perspectiva metodológica no hay mejor punto de partida que éste, de frente a una teoría general del presupuesto.

La aprobación del Presupuesto, es obvio, que es la parte central del ciclo presupuestario y las otras son dependientes de él, ya que; la preparación, como su nombre lo indica es previa a otra, a la que espera y le sigue; la aprobación es la culminante y condiciona tanto a la anterior, como a las subsiguientes, en ella se decide cuánto, quien y para qué se gasta, de allí su importancia, las restantes son consecutivas y dependientes por entero de la aprobación; en la ejecución se cumple con lo ordenado, aunque no se descarta cierta discrecionalidad pero limitada y subordinada, está a cargo de los órganos que se encargaron de su respectiva preparación; el control le sigue a las anteriores y tiene por contenido y fin verificar que se dio cumplimiento y se ajustó a lo autorizado, se lleva a cabo sobre la denominada cuenta pública, y es realizada por quien aprobó el proyecto, a través de un órgano eminentemente técnico (Auditoría Superior de la Federación), quien a su vez evalúa, es decir califica sustantivamente los resultados del logro de metas y objetivos, al margen de estar sujeta también a la aprobación política directa de la Cámara de Diputados.

Los artículos a analizarse son: el 74, fracción IV, el 126, el 75 y adicionalmente, como complementario del anterior el 127. Los tres primeros conforman

integralmente la Constitución en esta materia, hay otros que por su relación con ellos, tratamos manera indirecta y únicamente por esa circunstancia, son los artículos: 74, fracción VII en relación con el segundo párrafo del 25; el 73, fracción XXIX W; el primer párrafo e inciso H del artículo 72, y el primer párrafo del artículo 70. Los interpretamos y analizamos a partir de su contenido y empezando por su texto, a través del método gramatical, histórico, sistemático y teleológico y así arribar a una conclusión razonable, la que relacionamos, de acuerdo a su concreto objeto, tanto con los principios constitucionales que les son aplicables a cada precepto, en razón de la materia regulada, como con las otras disposiciones constitucionales presupuestarias que correspondan, para obtener también su significado de manera conjunta y sistemática para extraer todo el contenido y los efectos que son susceptibles de producir cada precepto en lo individual, pero también de manera integral, para que haya coherencia entre el sentido, la finalidad y la función de cada precepto de frente al sistema en su conjunto, atribuyéndole a cada disposición un sentido congruente y razonable con su alcance y función en el sistema del que forma parte.

Los preceptos 74, fracción IV, 126 y 75 son esencialmente las disposiciones constitucionales que establecen, y regulan a los gastos públicos contenidos y determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (74 IV), o en una ley posterior (126); el 75 se refiere, en términos generales, a las remuneraciones de los trabajadores del Estado que no deben omitirse en el Presupuesto y en su caso, supletoriamente, la forma de colmar ese vacío.

La función e importancia de dichos preceptos es muy distinta, el artículo 74, fracción IV, es casi omnicompreensivo, de la regulación constitucional del Presupuesto, así, su importancia para los gastos públicos y por ende para el Presupuesto, respecto de los otros dos artículos es esencial; el 126, se refiere a los gastos públicos no incluidos en el Presupuesto, pero mediante ley posterior, su función entonces es complementaria a los gastos públicos no incluidos en el Presupuesto, consideramos que esta disposición tiene un contenido muy amplio, y los más de sus efectos no han sido ignorados por nuestros tribunales y poco analizados por la doctrina; aspectos que de tenerse en cuenta, serían muy útiles para resolver muchos temas en relación

al Presupuesto, como: la equiparación del Presupuesto a una ley para efectos de su naturaleza jurídica, la relatividad de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, al menos bajo una perspectiva temporal, que debe advertirse no contiene elementos para excluir, en su caso, la modificación del Presupuesto en ejecución; el fortalecimiento del principio de unidad en el gasto público, aspecto en extremo importante para la fiscalización del Presupuesto y muchos otros, pero por ahora me interesa advertir únicamente que, por mandato expreso de la Constitución, la facultad de aprobación, y con mayor precisión de determinación de las erogaciones a realizarse en un ejercicio no se circunscribe sólo al artículo 74, fracción IV, sino que incluye el 126, así, si el objeto de estudio considerado es el Presupuesto, la potestad de aprobarlo es constitucionalmente atribuida a la Cámara, si se atiende a una erogación concreta, para la legalidad de su determinación habrá que atender si es aprobada en el Presupuesto, si se determinó en ley posterior, o si el destino de dicho recurso, por alguna variante durante su ejecución, deriva no de lo ordenado directamente por la Constitución, sino por una ley ordinaria, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 19, 19 bis, 20, 21 y 21 bis, o en su defecto, si dicho gasto es producto de una adecuación presupuestaria del ejecutor del gasto y si esta tiene sustento en dicha ley, o en el propio Presupuesto.

La valoración de ese específico gasto, permite considerar, desde otra perspectiva, la diversidad de las fuentes a las que debe recurrirse para dotar de contenido al principio de legalidad o competencia presupuestaria, a partir del concepto de función pública o de interés público a que se cumpla con las reglas de determinación y su consecutivas ejecución y así poder calificar de legítimo el gasto y de cumplida la normatividad, razón por la cual es indispensable construir esta teoría del presupuesto o más bien del gasto público a través del concepto de función o interés público y no de relación intersubjetiva, como ocurre en el derecho privado o en el tributario.

Por cuanto hace al artículo 75 constitucional, este constituye una obligación y un límite dispuesto en la ley suprema, para que las autoridades que elaboran y aprueban el Presupuesto necesariamente deben establecer expresamente en dicho instrumento los gastos por salario de los trabajadores del Estado

cuando hayan sido determinados por ley y, claro está, que el monto de dichos gastos no se omita en el total establecido en el Presupuesto considerado.

Antes de identificar y analizar el contenido concreto atribuible al artículo 74, fracción IV de la Constitución, que es trascendental e imprescindible en el ámbito presupuestario, y sus efectos al interior de este sector, es necesario vincularlo con la función que desempeña en el sistema constitucional social y democrático del que forma parte. En primer lugar, debe advertirse que en el derecho mexicano, el acto político, de contenido económico, de determinación de los gastos públicos a efectuarse para que el Estado cumpla con la función que tiene encomendada se consignan fundamentalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el instrumento jurídico creado directamente por la Constitución, en relación al que, además de ordenar cuál debe ser su contenido (gasto público), también dispone las autoridades obligadas a establecerlo, el procedimiento y la periodicidad de su emisión, el periodo de su validez, infiriéndose de todo esto, la importante función que representa en la separación de poderes y en la distribución de competencias entre los que intervienen en su concreción; en tal virtud, de su ratio o finalidad, de su contenido, de su expresa regulación y de su función-relación con el sistema constitucional se puede señalar que este precepto constituye una reserva de fuente, con las siguientes características expresamente establecidas en la constitución: a) El instrumento jurídico en el que deben constar y su contenido; b) Que el instrumento en el que constan es el Presupuesto de Egresos de la Federación; c) Que los poderes a los que se les dota de potestades y su contenido son: Al Ejecutivo, la elaboración y presentación del Proyecto de Presupuesto y de la Ley de Ingresos; a la Cámara de Diputados la recepción de dichos instrumentos jurídicos y la aprobación del Proyecto de Presupuesto y, conjuntamente con el Senado, la Iniciativa de Ley de Ingresos; d) Generalidades del Procedimiento Incluyendo sus partes y plazos; e) El tiempo de inicio y fin de su validez, y; f) De todos conjuntamente su finalidad, el cumplimiento de las disposiciones, de los procedimientos, de los plazos establecidos y en general de la legalidad, incluso y particularmente del adecuado ejercicio de las potestades a cargo de sus titulares.

En segundo, que la Constitución o ley fundamental de nuestro sistema jurídico en los términos señalados, reserva a la norma presupuestaria su regulación en vez de utilizar a la ley para tal efecto, mandato que podrá cuestionarse por algunas distorsiones que ocasiona, pero en relación al que no podrá negarse su carácter de norma suprema equiparable a la ley, tanto para sustituirla por el Presupuesto de Egresos, al que atribuye la función que normalmente le corresponde a aquella, como para que la norma presupuestaria produzca los efectos propios de la ley. Ambas consideraciones son producto del contenido propio y expreso de nuestra Constitución así determinado por el constituyente, características todas estas, que como están reguladas no parecen discutibles. El reconocimiento de la reserva de fuente, singularidad del sistema mexicano justifica y nos permite explicar el mecanismo que en otros derechos han utilizado para explicar la naturaleza formal y material de ley vinculada a la norma emitida en un proceso de creación de ley y por la autoridad competente para emitir leyes, que como se sabe, tal criterio no es útil para negar la calidad requerida, el efecto y validez necesaria y suficiente para que al Presupuesto, como lo ordena la Constitución, se le asigne, en lugar de la ley bicameral, la misma fuerza y efecto vinculante que ella; postura contraria a la doctrina dominante en México sobre el particular.

Por último, reiterando sobre la injustificada utilidad de la extensión dogmática e imperativa de una clasificación doctrinal para la caracterización de la ley (ley formal y material) en cualquier caso, es más fundada la crítica tratándose del derecho presupuestario que no se rige por una relación intersubjetiva, como están caracterizadas las relaciones privadas y tributarias, con un grado de evolución no comparable al sector presupuestario, en el que su contenido y razón de ser no pueden construirse en un esquema de relación intersubjetiva que tenga por contenido un derecho subjetivo de los gobernados a la realización de un gasto a su favor y garantizado por el ejercicio de una acción para reclamarlo, sino el interés público del debido cumplimiento de la función pública de gasto a través de su determinación por las autoridades competentes, respetando la legalidad igualmente en el procedimiento de ejecución, cumplimiento de normas, procedimientos y plazos que tendrán por efecto la legitimidad del gasto, no la creación de un derecho subjetivo

garantizado por un derecho de acción, que también es defendida por algunos autores.¹⁰

El contenido del artículo 74, fracción IV de la Constitución vigente (1917) en la actualidad integrado por cinco párrafos,¹¹ en lo relativo a la competencia de la Cámara de Diputados para aprobarlo proviene de una reforma constitucional de 1874,¹² que modificó el entonces artículo 69 de la Constitución de 1857, en la que, prácticamente con el mismo contenido asignaba dicha potestad no al Congreso sino únicamente a la Cámara, inexplicablemente la Constitución de 1917, a pesar de establecer una república federal como la de 1857, reservó solo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto, regulándola en el artículo 74 de las “facultades exclusivas”. También cambió los plazos del procedimiento de aprobación de la Constitución de 1857, que eran más

10 Hay otras teorías que si consideran al gasto público como contenido de una relación intersubjetiva. *Ingrosso*, citado por RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro, *Introducción al Estudio del Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, pp. 320 y sigs. Ver también CORTI, Horacio, “El Derecho Constitucional Presupuestario en el Derecho Comparado”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Tomo I, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2010.

11 “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 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 de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. 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.

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.

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;”.

12“Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.”

amplios incluso que los vigentes el día de hoy. La conformación actual de este precepto se debe a la reforma de 2004, modificado dos veces más; una, en 2008 incorporando los gastos plurianuales; y la última, en el 2014, ampliando el plazo de la Cámara para aprobar el presupuesto en el año de elecciones del Ejecutivo (modificando la fecha de recepción del 15 de diciembre al 15 de noviembre, contando entonces con un mes más). En dicha reforma (2004) derivada de una nueva realidad política en la conformación plural de la Cámara y en la finalización de un partido mayoritario (desde del inicio de la legislatura LVII) y desde luego, que tuvo por efecto una nueva relación con el titular del Ejecutivo, hizo realidad una potestad de la Cámara que en los términos establecidos antes del 2004, era imposible de ejercer, me refiero a la complicada potestad de aprobar el Presupuesto en el breve tiempo establecido, ya que la obligación de su entrega, junto con la Iniciativa de Ley de Ingresos, a cargo del Ejecutivo, antes de la reforma, era el 15 de noviembre, y cada seis años el 15 de diciembre, mientras que a partir de 2004, corre desde el 8 de septiembre hasta el 15 de noviembre; la otra modificación establecida en tal reforma, solo hizo expresa la potestad implícita en la aprobación, de “...y, en su caso, modificar” el Proyecto de Presupuesto que le presente el Ejecutivo, modificación que desde luego incluye a la Iniciativa de Ley de Ingresos (a la que, del texto, no se refieren directamente a las acciones de “... previo examen, discusión y, en su caso, modificación...”), pues parece indiscutible, que aún sin dicho cambio pueda suponerse que la potestad de aprobación antes de la reforma fuera solo un acto de trámite formal de autorización, incluso considerando la modificación de 1993, que agregó las acciones de “examinar y discutir” de manera previa a la aprobación.

En consecuencia, esta reforma representó una tendencia de fortalecimiento del Poder Legislativo y concretamente de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto que durante casi 90 años políticamente no hizo falta, acto de reconocimiento político, en un sistema presidencialista con un poder real que rebasa al formalmente establecido, modificaciones que significaron mayor equilibrio formal y material entre el Presidente de la República titular del Poder Ejecutivo y el Legislativo, dicha tendencia, por una fuerza real de poder del Ejecutivo ha tratado de revertirse con otras progresivas reformas a la Constitución en torno a distintas instituciones jurídicas, algunas

no estrictamente presupuestarias, como la relativa a la singular e innecesaria aprobación, incluso por positiva ficta, del Plan Nacional de Desarrollo, establecida como facultad “exclusiva de la Cámara” en la fracción VII del artículo 74 (adicionada el 10-02-2014),¹³ o la fracción XXIX, inciso W,¹⁴ del artículo 73, en que se establece la facultad del Congreso para legislar en materia de “...responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible en las finanzas públicas... con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional¹⁵ (26-05-2015).

Es importante señalar que al tiempo de las reformas constitucionales de 2004, la única ley ordinaria que reglamentaba al artículo 74, fracción IV, era la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, que todavía estuvo vigente hasta 2006, no contenía prácticamente ninguna disposición que normara la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y estableciera regla alguna que limitara o restringiera el ejercicio de la “facultad exclusiva” de aprobación por parte de la Cámara de Diputados, situación congruente con el contenido y alcance de su potestad constitucional exclusiva de aprobación que se ejercía libremente sin restricción de ley que la limitara o estableciera restricciones a su cargo, ni sustantiva en torno al destino imperativo de algún gasto, ni procedimental, como si ocurre con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que la abrogó y sustituyó. Tal circunstancia evidencia que en ese tiempo no había leyes preexistentes a la aprobación anual en relación a las que pudiera referirse la argumentación de que el acto anual de aprobación del presupuesto era un

13 Art. 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.

14 Art 73. Son facultades del Congreso de la Unión ...

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;

15 “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.”

simple acto administrativo de aplicación de leyes previas;¹⁶ ni tampoco que en aquel tiempo pudiera plantearse la interrogante de si el establecimiento de leyes en materia de aprobación del Presupuesto implicaba limitaciones a la facultad exclusiva, incluso con la posibilidad del razonamiento extremo de que las leyes incidan en una reserva constitucional de fuente en materias que no deben ser reguladas por ese tipo de normas y consecuentemente la posible incompetencia del Congreso de la Unión para regular la aprobación.

El punto de partida en relación a la atribución del contenido de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución es, como tanto se ha insistido, que se trata de una reserva de fuente cuyo sentido lógico de la disposición en su conjunto es el establecimiento de una potestad constitucional atribuida a las autoridades señaladas con la competencia que se les asigna (Ejecutivo, presentar proyecto de Presupuesto e Iniciativa de Ley de Ingresos; y Cámara de Diputados aprobar el Proyecto), a través del instrumento ordenado (Presupuesto de Egresos) en relación a la materia determinada (gasto público) y sujeto a las reglas allí establecidas, tanto en relación al procedimiento de emisión de la norma, como a la validez y eficacia del instrumento jurídico emitido; así, del análisis de los elementos concretos que se desprenden del contenido expresado en el texto de este precepto tenemos que:¹⁷

1.- Se regula como una “facultad exclusiva” de la Cámara de Diputados, tal como expresamente se establece en el texto del primer párrafo de dicho artículo;

2.- Que el instrumento legal en el que se plasman los gastos públicos es precisamente el Presupuesto;

¹⁶ Como indebidamente determinó la Suprema Corte tanto en la acción de constitucionalidad sobreseída (exp. 4/2008), como en el juicio en el que, sin mayor justificación determinó que era procedente el veto, contra el Presupuesto de Egresos (exp. 109/2005).

¹⁷ En cada numeral se tratará lo relativo a la Ley de Ingresos de la Federación, normatividad a la que también se le aplican las reglas establecidas en dicha disposición, salvo que ella no está sujeta a la aprobación en ejercicio de la potestad exclusiva de la Cámara, por ser una auténtica ley y entonces es objeto de deliberación bicameral, teniendo como Cámara de origen a la Diputados.

- 3.- Que el contenido o materia por excelencia del Presupuesto son los gastos públicos que constituyen el objeto de la facultad exclusiva;
- 4.- La potestad atribuida a dichas autoridades en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación es: al Ejecutivo la presentación incluida la programación del Proyecto de Presupuesto de Egresos; y a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de “aprobar anualmente...” “...previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”;
- 5.- Establece un procedimiento en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación extensible a la Ley de Ingresos, estableciendo reglas y plazos concretos;
- 6.- La sujeción a normas de validez temporal, tanto para el Presupuesto de Egresos, como para la Ley de Ingresos;
- 7.- Reglas relativas a los gastos plurianuales y a las partidas secretas que se incluyan en el Presupuesto de Egresos.

1.- Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

La fracción IV que se analiza, es parte del artículo 74, en el que se establecen en nueve fracciones diversas facultades a las que se les atribuye la calidad de “exclusivas” las asignadas a la Cámara de Diputados. El término “exclusivo” es un sustantivo cuyo significado gramatical es que está reservado a alguien, que excluye a otros. No parece que su alcance requiera de muchas aclaraciones o precisiones, pero en términos generales, se puede decir, aplicado a la fracción IV, que dicha calificación solo se refiere, en razón del ámbito personal de la disposición, a la potestad asignada a la Cámara, esto es, a la “aprobación” y en su caso, al examen, discusión y modificación”; con exclusión de cualquier otro órgano, la Cámara entonces es la titular de esa potestad y por tanto, es el único órgano que puede ejercerla, consecuentemente excluye, al interior del legislativo, tanto al Congreso de la Unión, como a la Cámara de Senadores, y en general, a cualquiera otra autoridad u órgano del Estado.

En sentido estricto, como se enuncia en el primer párrafo del artículo 74, dicho precepto regula las potestades de la Cámara, a las que califica de “exclusivas”; consecuentemente la calidad de exclusividad es solo referible a la potestad de la Cámara establecida en esa fracción; no es extendible por tanto, a las demás autoridades que intervienen en el procedimiento establecido en la fracción IV; ni al Ejecutivo a quien en el procedimiento, se le asigna la función de “enviar” el Proyecto de Presupuesto de Egresos y, hacer llegar también la Iniciativa de Ley de Ingresos; ni tampoco al Senado, que aún sin haber sido señalado expresamente en el precepto, es cámara revisora de la Ley de Ingresos, ya que esta, por ser una ley, debe ser aprobada en un procedimiento bicameral. Sin embargo, en relación al Ejecutivo existe la opinión generalizada, que la facultad de enviar o hacer llegar a la Cámara de Diputados, tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos, como la Iniciativa de Ley de Ingresos es exclusiva del Ejecutivo, pero tal afirmación no puede fundarse en la determinación del artículo de calificar las facultades reguladas en las distintas fracciones de “exclusivas”, pues, se insiste, tal calidad solo se refiere a las asignadas a la Cámara, la postura, más bien se sustenta, en que al Ejecutivo es a quien se le atribuye dicha función, es decir, al que ordena directa y expresamente la Constitución el envío, y por ende, su participación.

El problema más complejo y de enorme alcance que se vincula con la potestad “exclusiva de aprobar” el Presupuesto otorgada a la Cámara de Diputados por la Constitución y con su calidad de “reserva de fuente”, se proyecta en dos planos; el primero, en relación directa a la estricta aprobación del Presupuesto y a su ejercicio que se concreta en la autorización de gastar en ciertas materias u objetos, en los montos determinados, y que se plasman en el propio Presupuesto, es si dicha potestad puede ser limitada o establecer reglas que restrinjan su ejercicio, ya que es una facultad exclusiva calificada de esa manera directamente por la Constitución, en tal virtud, debe cuestionarse, por un lado, si algunos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que regulan la fase de aprobación del Presupuesto son Constitucionales o no, al establecer reglas que limitan a la Cámara en la libre disposición y determinación de gastos a realizar en el ejercicio, tal es el caso, por ejemplo, de las reglas procedimentales ordenadas en su artículo 42, particularmente en su fracción VIII, en el que incluso en su

inciso f) establece mecanismos de trabajo para discutir el Presupuesto, siendo que por incidir en esta materia además se viola el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución, por reservar esa materia a su Ley Orgánica (“... su ley que regulará su estructura y funcionamiento internos), o bien, por establecer instancias y plazos no anunciados en la Constitución, pero sobre todo, por disponer esta Ley Reglamentaria, (incluso expresamente en su artículo 1º al disponer que reglamenta el artículo 74, fracción IV) en sus artículos 19, 19 bis, 20, 21 y 21 bis el destino de ingresos excedentes, que encomienda a la Secretaría de Hacienda, es decir, gastos a erogarse, que no están incluidos en el Presupuesto, y en relación a los que la Cámara de Diputados no intervino, ni dispuso su destino, sino que estos, se erogan en los términos imperativos y ordenados por dicha ley, vulnerándose también la reserva de fuente, pues tales determinaciones deben establecerse en el propio presupuesto aprobado por la Cámara, es decir, adicionalmente a las restricciones o limitaciones a la determinación de en qué se gasta, la ley tampoco debe ser la fuente que regule esta materia.

No parece justificado tampoco que el contenido de tales preceptos pueda fundarse en la fracción XXIXW del artículo 73, y considerar que dichas reglas se relacionan con el manejo sostenible de las finanzas públicas, que puede ser regulado mediante ley, pues esas disposiciones ante todo restringen la facultad dispositiva de la Cámara y tampoco utilizan la fuente idónea para hacerlo, el Presupuesto, con lo que se vulneraría el principio de unidad de los gastos públicos; principio que se infiere de lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, en relación con el artículo 126, ambos de la Constitución.

2.- El Instrumento legal en el que se establecen los gastos públicos debe ser el Presupuesto

El principio de unidad del Presupuesto que se desprende del artículo 74, fracción IV y de la reserva de fuente ordenada, se confirma con lo dispuesto por el artículo 126, ambos de la Constitución. Tal como se ha insistido a lo largo de este trabajo, el artículo 74, IV, ordena que el instrumento jurídico en el que deben establecerse los gastos es el Presupuesto de Egresos de la Federación, uno de los efectos de esta determinación es que entre el

Presupuesto y la Constitución no media, ni se requiere ley alguna, así que la fuerza del Presupuesto es equiparable a la de la ley, con la que no tiene una relación de jerarquía y menos pretender su subordinación respecto de aquella; el otro, implica que esa materia se ordena sea regulado por ese instrumento normativo, no por otros aunque se trate de leyes, consecuentemente la ley tiene vedado regular gastos públicos en relación a la potestad aprobatoria, pero no otras manifestaciones del gasto público como su preparación, ejecución, control o evaluación, e igualmente que los gastos públicos consten en ordenamientos distintos al Presupuesto, salvo que los gastos no hayan sido previstos en el Presupuesto, caso en el que, como lo ordena el artículo 126, una ley posterior puede determinarlos y, obvio es, establecerlos no en el documento presupuestal, sino en la propia ley que lo ordena; este mandato constituye por tanto, una excepción a los dispuesto por el artículo 74, fracción IV, en relación a la concentración de gastos públicos ordenada, sin embargo, es una excepción que confirma la regla.

Por otro lado, en razón de que el Presupuesto el instrumento jurídico equiparable a la ley, reflejo del ejercicio de la potestad exclusiva ejercida por la Cámara de Diputados y que en él se determinaron los gastos públicos a erogarse en ese ejercicio, también deben incluirse las reglas o disposiciones que puedan operar como normas generales en el gasto público incluyendo cualquiera que asegure o limite la potestad de aprobación de los gastos públicos, por ser esto una consecuencia de la reserva de fuente.

3.- La aprobación del gasto público, objeto especial de regulación presupuestaria

Del contenido del artículo 74, fracción IV y del texto expreso con el que se manifiesta se puede interpretar que el objeto o materia que debe ser regulado en el Presupuesto es el gasto público, o como lo enuncia el nombre del Instrumento los egresos o erogaciones a realizarse en el ejercicio que deben ser aprobadas. Es claro que la materia a regularse en el Presupuesto no solo son los gastos específicos aprobados para erogarse en ese ejercicio, sino también las reglas relativas a su aprobación, dado que estas pueden restringir

o limitar el ejercicio de esa facultad exclusiva atribuida a favor de la Cámara de Diputados.

Este principio de especialidad tiene un doble efecto: uno, que se traduce en una orden al Legislativo que se abstengan mediante instrumentos normativos distintos al presupuesto regular esta materia establecer gastos y normas regulatorias que limiten el contenido o ejercicio de aprobación de la Cámara; el otro efecto, es al interprete para su aplicación y que consiste en la prevalencia o preferencia de la regulación del Presupuesto, sobre los otros ordenamientos que establezcan gastos, o que regulen su aprobación restringiendo la potestad de la Cámara para ejercerla libremente, salvo en el caso del artículo 126, en que los gastos no previstos en el Presupuesto pueden establecerse en ley posterior, es decir, el gasto a erogarse, lo que no justifica como materia de la ley el establecimiento de reglas relativas a la aprobación del gasto que puedan limitar o restringir su contenido y ejercicio.

4.- Potestad de aprobar anualmente los gastos públicos, de examinarlos, discutirlos y en su caso modificarlos del Proyecto de Presupuesto

Este es uno de los aspectos esenciales de la disposición y de los más discutidos y polémicos, es en el que se proyecta con más intensamente la lucha por el poder y las razones políticas que inciden en su contenido, pero especialmente, en la determinación del órgano al que le compete decidir los gastos públicos a realizarse en el año. La problemática sobre la potestad regulada se centra sobre tres temas: materia de la aprobación o contenido del Presupuesto; alcance de la potestad de aprobación; y límites o restricciones a la aprobación.

La materia de aprobación o contenido del Presupuesto no debe reducirse a la fijación estricta de las cuentas, montos, materia u objetos que establecen los gastos concretos, sino debe incluir también, en razón de ser un instrumento legal emitido en ejercicio de una potestad reservada a esa fuente relativa a una facultad exclusiva cualquier disposición que asegure el libre contenido y libre ejercicio de dicha potestad o en su caso que establezca alguna regla general de destino de gastos en caso de eventualidades o de situaciones

que alteren las previsiones iniciales, bien se deba, a una mayor cantidad de recursos que deban erogarse; o a la disminución inesperada y tenga que haber ajustes a las materias y montos originalmente establecidos, por ser un efecto de la potestad constitucional dispositiva y determinativa de los gastos a erogarse, o incluso de normas o disposiciones que establezcan restricciones o afecten la determinación de los gastos públicos a erogarse. Como se advierte, el contenido y alcance de la potestad atribuida por la Constitución a la Cámara a los gastos concretos, sino a toda norma vinculada a la potestad de aprobar dichas erogaciones. Así entonces, la reserva de fuente y el contenido de la potestad de aprobación abarca tanto el señalamiento de cifras y rubros o materias, se insiste como las disposiciones relativas a la aprobación, sean sustantivas, sean procesales. Por esta razón, considero que algunas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria son inconstitucionales, sin embargo, se requiere un análisis exhaustivo caso por caso, para determinar si el contenido de ese precepto sea efectivamente de responsabilidad hacendaria y realmente su objeto sea el manejo de las finanzas públicas, con aparente fundamento en la fracción XXIX W del artículo 73, y no una simple maniobra para reducir o limitar la potestad constitucionalmente establecida a favor de la Cámara. Constitucionalidad que debe ser valorada a la luz de la reserva de fuente y no únicamente porque la materia regulada, por la potestad de aprobación se vea afectada, ponderándose también la denegación o rechazo a ejercer la facultad atribuida, pero sobre todo evitar mecanismos de desequilibrio de poder y de la función del principio de separación de poderes.

La acción de aprobar el Presupuesto, de reciente inclusión en el texto de la disposición (2004), que dan sentido a las otras acciones incorporadas antes al texto por reforma anterior (1993), si se atiende a ratio de la disposición y a la función que en el principio de separación de poderes tiene el Presupuesto, así como en el origen histórico y tradicional de la actividad parlamentaria y también en razón de la fuerza política del documento y de la lucha de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo y de una sana interpretación de la delimitación de potestades en procedimientos de colaboración o conjuntos entre poderes, debe concluirse que el alcance de dicha potestad no varió con las modificaciones, aunque la costumbre y los hechos se empeñaran

en imponer un sentido contrario al que sostengo, sin embargo, la función y los efectos de tales reformas, particularmente la de 2004, es confirmar dicho sentido con el texto expreso, que a pesar de su claridad fue objeto de argumentaciones insistentes en la relevante controversia judicial suscitada entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados (exp. 109/2004 del Presupuesto de 2005) También dichas reformas el efecto fundamental de evidenciar una tendencia de fortalecimiento y de reconocimiento de la potestad de la Cámara y de la importancia que tiene el Presupuesto en nuestro sistema constitucional democrático y social y en la impostergable necesidad de tener conceptos definidos y sólidos en relación a esta institución jurídica y que tanto la legislación reglamentaria, como los juicios y resoluciones que emitan los tribunales competentes, como las posturas de la doctrina, se construya un sistema o una teoría general del gasto público que facilite la correcta solución de jurídica, cuando el mecanismo político, mucho más eficaz en estos casos no de resultados.

Desde luego el alcance de esta potestad y de la interacción subsecuente de los poderes involucrados, enviar y hacer llegar el Proyecto de Presupuesto y la Iniciativa de Ley, por el Ejecutivo y su aprobación, que presupone como imprescindible el examen y discusión de su contenido y cuyo finalidad solo es preparatoria y los actos que la constituyen imprescindibles para aprobar o no dichos documentos, no obstante, se insiste cumplen la función de no poner en duda el único alcance que se le puede atribuir al termino aprobar, sobre el que no han faltado las afirmaciones de que solo es un trámite formal de autorización, y en especial la realidad del pase automático, sin modificaciones, durante muchísimos años. Por tanto, la intervención de la Cámara, con el texto del precepto evidencia el contenido y la ratio de la disposición, y sólo puede entenderse que el aprobar el proyecto y la iniciativa implica valorarlo, y aceptarlo o rechazarlo, parcial o totalmente, es decir, el pronunciamiento en cualquiera de esos sentidos, es el reflejo de una deliberación racional, realizada por el órgano que representa a la soberanía y de las fuerzas e intereses sociales encarnados en la Cámara.

La aprobación, por otro lado, atribuye al Presupuesto el alcance, el estatus de norma equivalente a ley suprema, como lo dispone el artículo 133

Constitucional, su fuerza vinculante, que incluso como se han insistido, la reserva de fuente y lo innecesario de buscar en normas de ley la fuerza obligatoria y de ley que por si tiene. Y especialmente que no permite que el Presupuesto se le relacione con las normas legales no en términos de subordinación o inferior jerarquía, sino de autosuficiencia y especialidad reservada que excluye a la ley y que imposibilita la prevalencia de las normas de ley sobre las del Presupuesto en caso de contradicción de exclusión por la especialidad de la materia.

En relación a las limitaciones de esta potestad de aprobación, consideramos que esta potestad no es irrestricta y son múltiples las acotaciones a la potestad aprobación; unas expresas, otras no jurídicas y no responden solo a criterios formales o limitaciones legales en si con ese contenido y fin formal. Una limitación de linderos menos precisos que las legales, partiendo de una correcta función racional normativa, administrativa económica y política de determinación de erogaciones tenemos que constituyen una restricción el monto de recursos disponibles, bien por la baja recaudación o por los recursos ya comprometidos, cuya alteración causa más daños que beneficios. Entre los estrictamente legales considero que los hay hasta establecidos de manera directa en la propia constitución, como los gastos para el pago de salarios establecidos por ley en relación a los que, incluso se les da se la propia constitución de le concede un alcance supletorio y oficioso, de regulación pormenorizada en el artículo 75 y reforzada con el 127, ambos de la Constitución, o bien, los gastos plurianuales para una sana administración.

Sin embargo hay otras limitaciones que son de naturaleza legal, que no son congruentes con el artículo 74, fracción IV, con los principios que representa, con el sistema integral constitucional presupuestario, claro en proceso de conformación y consolidación, que es incipiente, que retrasa su evolución, que lo perturba y confunde, con el sistema constitucional de separación de poderes, con los límites del sistema presidencialista, en fin, con el sentido y alcance de la reserva de fuente, que nos obliga a valorar múltiples elementos y a ponderar con extremo cuidado y sobre todo a arribar a conclusiones que requieren de un proceso de discusión y reflexión amplio, me refiero tanto a reformas constitucionales progresivas que evidencian algunas su intención

de debilitar los poderes de la Cámara y el equilibrio en nuestro sistema presidencial intenso y su relativa utilidad, otras que el mecanismo utilizado distorsiona la opción del presupuesto que ya tiene ese efecto, pero en ambos casos el efecto se traduce en deterioro del sistema constitucional, sobre todo si se exagera y no se justifica plenamente el uso de ese mecanismo, me refiero, por un lado a las reformas constitucionales que progresivamente se han establecido, en particular la adición en 2014 de la fracción VIII del artículo 74 en relación a la aprobación por la Cámara de Diputados del Plan Nacional de Desarrollo de su razón, de su utilidad y de su alcance con otros principios del sistema constitucional, de sus efectos en relación a la aprobación del presupuesto.

La otra reforma constitucional que también quiero señalar es la establecida en la fracción XXIX W del artículo 73 (2015), particularmente en su aplicación con la creación de diversas disposiciones en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que buena parte de ellas regulan la potestad aprobatoria de gastos y dentro de ellas casi la mayoría limitan las facultades exclusivas de la Cámara de aprobación de los gastos públicos a realizarse, al margen que se debe valorar en detalle cuales de ellas si atienden al manejo sostenible de las finanzas, debe ponderarse si tales mandatos son útiles, si algunos de ellos estarían mejor ubicados en el Presupuesto y sobre todo que el efecto que tienen es provocar antinomias en el débil sistema de gastos públicos, normas que dejan en claro, la lucha por el poder. Lo que llama mucho la atención también en la elaboración y emisión de tales disposiciones ha intervenido directamente la Cámara de Diputados.

5.- Procedimiento de aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos y de la Iniciativa de Ley de Ingresos

El artículo 74, fracción IV también establece y regula un procedimiento conjunto en el que intervienen tres autoridades: el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, tratándose del Presupuesto, y el Ejecutivo y el Congreso de la Unión en relación a la Ley de Ingresos. Sin duda, el procedimiento parlamentario de aprobación del Presupuesto, que en el Reglamento de la

Cámara de Diputados se le califica como procedimiento especial,¹⁸ tiene reglas especiales, respecto del procedimiento parlamentario de aprobación de leyes del artículo 72, y aunque se trata de dos procedimientos diferentes, existe un planteamiento mayoritario en nuestro derecho que los compara, sobre todo con el fin de excluir la aplicación del veto en el Presupuesto de Egresos.

En el procedimiento establecido para Aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos en la Constitución se establece que el Ejecutivo es el que lo envía o hace llegar a la Cámara de Diputados, que la entrega y recepción debe hacerse a más tardar el ocho de septiembre del año previo al de su ejecución, y en el año de elecciones del presidente a más tardar el 15 de noviembre, pudiéndose obtener prorroga con petición justificada a juicio de la Cámara. A su vez, la Cámara está obligada a aprobar el Presupuesto a más tardar el 15 de noviembre y antes debió haberse aprobado por ambas Cámaras la Ley de Ingresos, asimismo en dicho procedimiento debe comparecer el secretario de Hacienda y Crédito Público a rendir cuenta de los dos ordenamientos. Igualmente se establece que la aprobación de ambos ordenamientos es anual.

Se ha discutido si el tiempo de que se dispone para aprobar dichos ordenamientos es suficiente; si la práctica de su aprobación muy intensa los

18 TITULO SEXTO. De los Procedimientos Especiales. CAPITULO II. Sección Primera

Discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación

Artículo 220.1. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos y sectores, y las demás disposiciones necesarias para facilitar este proceso.**2.** Las Comisiones Ordinarias, dentro del ámbito de su competencia, deberán observar los formatos y requerimientos que se establezcan en los lineamientos referidos, para la presentación de sus peticiones y opiniones fundadas.**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. La propuesta deberá contemplar los principios de representatividad e inclusión que garantice la participación de todos los grupos representados en la Cámara y de los diputados o diputadas independientes.

2. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública será la responsable de hacer las correcciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara y realizará sólo las adecuaciones de estilo, cálculo, ajustes de cifras y cantidades que sean necesarias, las cuales deberán estar en plena correspondencia con las modificaciones o adiciones aprobadas por el Pleno. La Mesa Directiva vigilará que se cumpla, antes de remitir el proyecto.

días previos a la terminación del plazo es la mejor forma de aprobarlo y si se garantiza el conocimiento técnico económico necesario para que todos los diputados razonadamente lo aprueben, y otras cuestiones más. Lo que debe reflexionarse también, sobre todo, es si la mecánica de trabajo de aprobación tiene otras alternativas. Hago alusión a estos temas, para reflexionar sobre ellos e igualmente ponerlos en la mesa de la discusión. Estas reglas si bien pueden ser objeto de mayor análisis, no es el objetivo de este trabajo analizarlas a mayor profundidad.

6.- Reglas de validez del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos

El principio de especialidad del contenido del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, tanto cualitativa, como cuantitativa y temporalmente, tienen sustento en este precepto y dan sentido a estas reglas particulares en relación con la vigencia de estos ordenamientos. Se determina, en primer lugar que se aprueban anualmente, obvio, esto se vincula directamente con otra característica, la de la vigencia; se aprueba con la periodicidad anual, porque su vigencia es determinada, con principio y fin cierto, que va con el año natural, es decir, es decir rige desde el primero de enero y termina con el año, el 31 de diciembre, consecuentemente, tanto su aprobación como su vigencia son anuales. La vigencia representa el tiempo de ejecución del presupuesto.

7.- Gastos plurianuales y las partidas secretas

Otro tema regulado en el artículo 74, fracción IV, que tampoco representa, por el momento, un interés particular su análisis bajo la perspectiva desarrollada, y por ende, solo los enuncio, son la posibilidad de incluir partidas secretas en el Presupuesto. Es el caso también de los gastos plurianuales, con un perfil y caracterización muy interesante, pero que para el efecto de esta investigación basta con su mención.

Finalmente, quiero destacar los múltiples efectos que pueden extraerse del artículo 126, en relación con la delimitación de competencias de la Cámara de

Diputados en la titularidad y ejercicio de la potestad de aprobar el Presupuesto o determinar los gastos plasmados en él. Debo advertir que a este precepto se le ha escatimado la importancia que su contenido tiene, a pesar de que, no es el más coherente con el del artículo 74, fracción IV, ni mucho menos en atención a la razón histórica de su contenido, sin embargo, de acuerdo a su sentido a partir de un método integral adquiere relevancia.

Se debe tomar en cuenta que el texto de este artículo proviene casi íntegramente del artículo 119 de la Constitución de 1857; ordenamiento que en relación al Presupuesto (art. 72, fracción VII) determino que su aprobación era competencia del Congreso en su conjunto y no de la Cámara de Diputados, circunstancia que deja en claro el porqué del contenido del, ahora artículo 126, y antes 119. En ese contexto general entonces, es lógico y justificado que el mismo órgano que aprobó el Presupuesto sea el, que mediante ley posterior pueda establecer nuevos gastos, situación que en la Constitución vigente no ocurre, ya que le Presupuesto lo aprueba solamente la Cámara de Diputados y no el Congreso de la Unión.

De acuerdo a su contenido, al texto con el que se expresa, y a su interpretación sistemática con el artículo 74, fracción IV, se puede considerar que el artículo 126 de la Constitución tiene los siguientes elementos y alcance: Un elemento temporal que vincula con el Presupuesto, y que condiciona a la vez, que una ley, claro posterior, pueda tener la cualidad de constituir un crédito y posibilitar un pago al igual que el normal efecto y contenido del Instrumento Presupuestal, sin embargo, ni es la función normal de una ley ni competencia del Congreso sustituir al Presupuesto, sino que ante la eventualidad de la falta de previsión de un pago, y de la necesidad de realizarlo una ley posterior puede determinar el crédito para afrontar el pago; puede igualmente concluirse a partir del principio de unidad que excepcionalmente y solo mediante ley se puede establecer un crédito para realizar un pago; Lo que en ningún caso puede interpretarse del contenido de este precepto, si no es por elementos no incluidos en la disposición, es que en razón de este artículo la Cámara este impedida o no tenga facultades para modificar el Presupuesto al tiempo de su ejecución, ya que de su contenido solo puede inferirse que una ley puede

equipararse al Presupuesto para ese efecto, pero tal mecanismo no sustituye al procedimiento modificatorio.

Por último el artículo 75, representa un límite constitucional a las facultades dispositivas de libre determinación de los gastos a incluirse en el Presupuesto, ya que necesariamente deben incluirse, pero tal precepto también tiene además una función supletoria, de inclusión obligatoria del anterior Presupuesto ya no vigente, para la consideración de los gastos que necesariamente se van a erogar por concepto de remuneraciones a empleos creados por ley; disposición que se complementa con lo ordenado por el artículo 127.

IV. Conclusiones

1.- Del contenido del artículo 74, fracción IV, que es la disposición en la que se funda la potestad presupuestaria de la Cámara establece una reserva de fuente a favor de este órgano, tal construcción nos permite equiparar al Presupuesto a la fuerza de la ley y prescindir de esta.

2.- La interpretación de las disposiciones constitucionales presupuestarias debe realizarse bajo un estricto método gramatical, histórico, sistemático, teleológico y funcional y deben construirse a partir de sus elementos los principios constitucionales presupuestarios, a los que se les debe atribuir un contenido propio como al de legalidad en esta materia. Así también, delimitarse los principios de unidad, universalidad, anualidad, y especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal.

3. Es impostergable delimitar con claridad las únicas limitaciones al ejercicio de las facultades exclusivas aprobatorias ordenadas por la propia Constitución y analizar a profundidad las posibles violaciones a dicha potestad en relación con lo preceptuado por los artículos 19, 19bis, 20, 21 y 21 bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4.- No hay razón ni fundamento para considerar que durante la Ejecución del Presupuesto la Cámara este impedida para, en caso de ser necesario, modificar

el presupuesto o establecer gastos mediante ley, como mecanismos que se ajusten más a la legalidad, en vez de acudir a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para aplicar el gasto, claro, siempre que haya razones que lo justifiquen.

V. Bibliografía

ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, Fontamara, Primera Edición, Madrid, España, 2007.

ALVARADO Esquivel, “Las Leyes del Presupuesto. Problemas Constitucionales”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, n. 7, Universidad de San Luis Potosí, 1999, México.

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

CALVO Ortega, Rafael, *Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero*, Hacienda Pública Española, no 1, 1970.

CAZORLA Prieto, Luis María, *Derecho Financiero y Tributario (parte general)*, Aranzadi Editorial, Segunda Edición, Navarra España, 2001.

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

CUBERO Truyo, Antonio M. y GARCIA Berro, Florián, *Derecho Financiero Normas Generales y Jurisprudencia Constitucional*, Mergablum Edición, Segunda edición, Sevilla, 1999.

DIAZ Revorio, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

FAYA Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1986.

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

FERREIRO Lapatza, José Juan, *Ensayos sobre Metodología y Técnica Jurídica en el Derecho Financiero y Tributario*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Vigésimo cuarta Edición, México, 1985.

GARCIA de Enterría, Eduardo y FERNANDEZ Tomas, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Thomson, Cívitas, Duodécima Edición, Madrid, 2004.

GARCÍA DE LA Mora, Leonardo y MARTINEZ Lago, Miguel Ángel, *Derecho Financiero y Tributario*, Bosh Editor, Barcelona, 1999.

GARCIA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, 52° Edición, México, 2001.

_____. *Lógica del Concepto Jurídico*, UNAM, Ediciones Coyoacán, Primera Edición, México, 2011.

GARRIDO Cuenca, Nuria, *El Acto de Gobierno*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998.

GARZA de la, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983.

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

GONZÁLEZ García, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, EDESA, Madrid, 1973.

GONZÁLEZ García, Eusebio y CHAMORRO y Zarza, José Antonio, *Los efectos de la Ley del Presupuesto sobre el gasto público en defensa*, Boletín de Información, 1999.

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

GIULIANI Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993.

JARACH, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Segunda edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983.

LABAND, Paul, *El Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

MENENDEZ Moreno, Alejandro, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Editorial Lex Nova, 2º Edición, España, 2001.

MIJANGOS Borja, María de la Luz, *La naturaleza jurídica del Presupuesto*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No 82, 1995.

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

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

“Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, No 17, jul-dic, 2016, México.

El veto al Presupuesto de Egresos. Derecho Presupuestario. Temas Selectos, en NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, (coord.), Editorial Porrúa, México, 2006.

ORTEGA González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.

Temas Selectos de Derecho Presupuestario Mexicano. Problemas actuales del derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Tecnológico de Monterrey, México, 2009.

ORTEGA Maldonado, Juan Manuel, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, en NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, (coord.), Editorial Porrúa, México, 2006.

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.

PÉREZ de Ayala, José Luis y GONZALEZ García, Eusebio, *Curso de Derecho Tributario. Tomo I*, EDESA, 1986, Madrid.

PÉREZ Luño, Antonio E., *Derechos Humanos Estado de Derecho y Constitución*, Cuarta edición, Tecnos, Madrid, 1991.

PÉREZ Royo, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario parte general*, CIVITAS, Novena Edición, Madrid, 1999.

PRIEGO Álvarez, Freddy A., *Introducción al Derecho Presupuestario. Naturaleza y Efectos Jurídicos Estudio en España y México*, Editorial Porrúa, México, 2004.

_____ *Génesis y evolución del Presupuesto Público en México. Derecho Presupuestario. Temas Selectos*, en NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, (coord.), Editorial Porrúa, México, 2006.

RODRÍGUEZ Bereijo, Álvaro, *El Presupuesto del Estado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970.

_____ *Introducción al Estudio del Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

RUIZ Huerta, Jesús, *Vigencia y Operatividad del Principio de la no Confiscatoriedad de los Tributos en el Gobierno Español*, en Eusebio González García (coord.) *Principios Constitucionales Tributarios*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1993.

SAINZ de Bujanda, Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1993.

_____ *Sistema de Derecho Financiero*, Volúmenes I y II, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1985.

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*, Editorial Porrúa, México, 1982.

VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Tomo II*, 4º Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.