

Artículo 126

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Bajo el régimen constitucional gaditano de 1812 el artículo 347 de la Constitución estableció que ningún pago se admitiría en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresaren el gasto a que se destina su importe, y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.

En las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853 se dispuso que se formaría un presupuesto exacto de los gastos de la Nación, que se examinaría en junta de ministros, el cual serviría de regla para todos los que han de erogarse, sin que pudiese hacerse ninguno que no estuviere comprendido en él o que se decretase con las mismas formalidades.

Bajo el régimen federal, el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 en su artículo 105 estableció que los gastos se harían conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentaría su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.

En el artículo 110 se dispuso que ni el Gobierno general, ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviere comprendido en sus presupuestos: toda infracción importaría responsabilidad.

En la Constitución federal de 1857 se estableció que ningún pago podría hacerse que no estuviere comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 el artículo 45 dispuso que del producto líquido de las contribuciones que se causen en cada departamento, se destinaría una parte á cubrir los gas-

126

Sumario
Artículo 126

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	447
Texto constitucional vigente.	449
Comentario	
Santiago Nieto Castillo	
Marco teórico conceptual.	450
Límites formales y materiales	
al presupuesto	451
Reconstrucción histórica.	452
Análisis exegético.	455
Desarrollo jurisprudencial.	458
Desarrollo legislativo	463
Bibliografía	468
Trayectoria constitucional	470

tos de su administración interior, incluyéndose en ellos los de la seguridad de caminos y poblaciones; otra parte se aplicaría a las atenciones y las responsabilidades generales de la Nación. Las bases de la división se fijarían por una ley, con presencia de las circunstancias peculiares de cada Departamento. “En los de frontera, amenazados de depredaciones de los salvajes, el total de productos se invertirá en su administración y defensa.”

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 126 estableció:

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

Este artículo no ha sufrido reformas.

Artículo 126

Texto constitucional vigente

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.¹ 126

¹Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 126

Comentario por **Santiago Nieto Castillo**

126

Marco teórico conceptual

El artículo 126 constitucional forma parte de las disposiciones del derecho presupuestario en México. En esencia, es un mecanismo de control del ejercicio presupuestal que impide al Ejecutivo hacer erogaciones no autorizadas por la Cámara de Diputados (presupuesto) o, en su caso, por el Congreso de la Unión (ley posterior).

Concepto de control. El vocablo *control* proviene del francés *contrôle*, que gramaticalmente se entiende como comprobación, inspección, fiscalización o intervención. En el ámbito del ejercicio de las funciones públicas, el concepto es empleado en referencia a los mecanismos de supervisión, vigilancia, prevención y corrección de los actos u omisiones de los servidores públicos. El objetivo del mismo es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo, desterrando las prácticas de corrupción.

Tipología del control. El control puede analizarse desde planos: en razón del sujeto que controla, en razón de la de los fines que persiguen, en razón del tipo de revisión que se realiza y en razón de la oportunidad de la fiscalización.

En razón del sujeto, el control puede dividirse en interno (liado por la propia administración pública, por los poderes o los nos constitucionales autónomos) y externo (desarrollado por órganos ajenos al sujeto fiscalizado). En el control externo existe una división entre el control técnico (desarrollado por los superiores de fiscalización o las contadurías mayores dentro de su ámbito competencial para vigilar a las entidades de interés público y a las agrupaciones políticas nacionales, por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral) y un control de tipo político (desarrollado por los parlamentos en la responsabilidad política o penal de servidores públicos).

En razón de los fines, los controles pueden ser los siguientes:

- a) Control de legalidad: comprobar el cumplimiento de las normas jurídicas que dan soporte al Estado de Derecho, lo que incluye, por supuesto, todo el control jurisdiccional;
- b) Control de economicidad, referido a la eficiencia (alcanzar los objetivos de la administración a un precio razonable); eficacia (nivel de cumplimiento de los objetivos) y economía (mejores condiciones de contratación para el Estado);
- c) Control político: interpretación de las normas por los órganos políticos para los fines e intereses propios de las mayorías o frentes partidistas;
- d) Control de los principios constitucionales: adecuación de los actos de gobernantes y gobernados a los valores constitucionales, combatiendo la presencia de ilícitos atípicos, estos, actos que vulneren los principios constitucionales.

En razón del tipo de revisión que se realiza, el control puede ser:

- Financiero: adecuación de los egresos a las normas y montos preestablecidos;
- De legalidad: cumplimiento de las normas jurídicas generales e internas de los órganos de la Administración Pública;
- De obra pública: construcción y modificación de inmuebles de conformidad con los costos, especificaciones técnicas, calidad de materiales y procedimientos establecidos;
- Programática presupuestal: cumplimiento de los programas de la administración del presupuesto, y
- De desempeño: mejora constante del ejercicio de la función.

En razón de la oportunidad de la revisión, el control puede ser:

- *Ex ante* (anterior al ejercicio de los recursos),
- Concomitante (paralelo al ejercicio de los recursos), y
- *Ex post* (con posterioridad al ejercicio).

El control del poder encuentra una de sus mayores expresiones en el límite al ejercicio del erario. En él se revisa la adecuación del gasto, la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio, y la transparencia en el ejercicio presupuestal. Por ello, una adecuada fiscalización coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas del régimen. En ese sentido, el grado de la autonomía de los órganos de fiscalización y la eficacia de su ejercicio son referentes para determinar la calidad democrática de un sistema político.

Límites formales y materiales al presupuesto

El presupuesto, como cualquier acto jurídico del Estado, está restringido por una serie de límites tanto formales como materiales. Los formales son aquellos que atienden al proceso de aprobación del presupuesto y que se resumen en ser aprobados por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido para ello. Dentro de éstos encontramos la iniciativa del Ejecutivo y el desarrollo del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, que incluye, de acuerdo con la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones al presupuesto y a la posibilidad de que la Cámara de Diputados supere dichas observaciones por el voto de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros. No sólo la aprobación del presupuesto tiene límites formales, sino también su ejercicio.

El artículo constitucional en comento es un límite formal al ejercicio presupuestal, al condicionar el pago a cualquier persona o institución a un requisito de forma: estar contemplado en el presupuesto.

Entre los límites substanciales o materiales se encuentran todas aquellas normas que restringen el contenido del presupuesto, esto es, que establecen obligaciones a los parlamentarios para incluir en el presupuesto determinados recursos con fines especí-

ficos. Los casos más adelantados son los porcentajes presupuestales que las constituciones fijan a favor de un determinado poder o institución. En el régimen constitucional mexicano, este tipo de cláusulas porcentuales no existen; sin embargo, sí encontramos límites substanciales como el pago de servidores públicos (artículos 75 y 127), la obligación del Congreso de fijar las aportaciones económicas para el cumplimiento del servicio público de educación (artículo 3º) y en ciertas Constituciones locales se establece la obligación de incluir en el presupuesto “recursos suficientes” para las universidades públicas.

Derecho presupuestario y transición democrática. En México, el derecho presupuestario se ha reconceptualizado a partir de los procesos de transición y consolidación democrática. La apertura democrática ha permitido transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado, en el que la constante es encontrar gobiernos divididos. Esta circunstancia ha desencadenado un mayor interés de los legisladores en el tema del control presupuestal, que se ha traducido en nuevas reformas constitucionales y legales que desarrollan esquemas más oportunos de rendición de cuentas de la actividad gubernamental que, a su vez, brindan herramientas a los partidos políticos, para cuestionar y controlar al gobierno, encontrar soporte electoral e integrar nuevos gobiernos divididos que reproducen el ciclo. Esta dinámica ha replanteado los postulados del derecho presupuestario en México y los ha acercado a las construcciones teóricas de otras latitudes. Sin embargo, existen asignaturas pendientes: la participación del Senado en la aprobación del presupuesto, ya que sólo México y Bélgica mantienen el esquema de aprobación unicameral, así como la interpretación de que el presupuesto es un acto administrativo, percepción propia del siglo XIX.

En nuestro país, el proceso presupuestal tiene una duración aproximada de tres años y medio. Inicia con la elaboración del anteproyecto de presupuesto por parte de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; continúa con la iniciativa del Ejecutivo Federal, el desarrollo del proceso legislativo contemplado en los artículos 71, 72 y 74 constitucionales y la aprobación por parte de la Cámara de Diputados; una vez desarrollada esta etapa, concluye con la revisión de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación, su aprobación por el Parlamento, así como, en su caso, con la imposición de sanciones a los servidores públicos que se hagan acreedores a las mismas.

Reconstrucción histórica

El origen de las disposiciones de control presupuestal se encuentra en los procesos de acotamiento de los monarcas europeos y, consecuentemente, en la transición jurídica del Estado absolutista al Estado de Derecho legislativo propia del siglo XIX. En el esquema absolutista, el monarca concentraba todo el poder en un determinado territorio y con base en el concepto de soberanía estableció disposiciones jurídicas para sus súbditos y relaciones de igualdad con los demás estados. Los súbditos desarrollaron

un concepto de identidad nacional oponible a ciudadanos de otros estados. En el ámbito presupuestario, no existió diferencia entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del monarca. La discrecionalidad se convirtió en una constante en todos los espacios de la vida pública. Todo lo anterior motivó, precisamente, que una de las luchas históricas por la representación, la democracia y la construcción del Estado de Derecho fuera el control de los recursos públicos.

El Estado de Derecho tiene su origen en dos planteamientos diversos: uno teórico que corresponde a la Ilustración y otro fáctico que responde a las revoluciones inglesa y francesa y a la independencia norteamericana. En orden cronológico, el primero de los acontecimientos mencionados es la *Glorious revolution* de 1688. Los ingleses, sin el excesivo derramamiento de sangre de la revolución francesa, lograron la restricción de los poderes del monarca al obligarlo a jurar los textos fundamentales del Parlamento. Este fue un proceso gradual cuyo origen se remonta a la Carta Magna de 1215, pero que en 1688 tiene un punto de consolidación, en el que se inicia la cimentación de los derechos de la nobleza y de los comunes.

Estos hechos, junto con el pensamiento de Locke, impactarían en los sucesos de Francia de un siglo después. El segundo acontecimiento es la Ilustración, con las ideas del contractualismo (Rousseau), por el cual los seres humanos renuncian a su libertad con la finalidad de crear un estrato superior: el Estado, encargado de organizar la vida social. Este Estado tiene su origen en la asociación de los hombres, no en la imposición unilateral como el caso del absolutismo, por lo que las relaciones de suprasubordinación hacia el monarca desaparecen. La soberanía deja de residir en el monarca para incorporarse como elemento inseparable del pueblo. Otra idea clave es la división de funciones, que concibe la idea de separar el ejercicio del poder público en determinadas funciones (Montesquieu). Este aspecto lleva a fijar entre las funciones del Parlamento tanto la de aprobar leyes como la de controlar el ejercicio del Ejecutivo, que tiene raíces anteriores a la función legislativa.

A partir de los procesos de construcción del Estado de Derecho propios del siglo XIX, los textos constitucionales empezaron a considerar disposiciones para controlar el ejercicio de los recursos públicos. La Constitución gaditana de 1812, por ejemplo, regulaba en su artículo 347 que “Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto al que se destine su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza”. Este precepto venía acompañado de disposiciones sobre reconducción presupuestal (338), el principio de universalidad del presupuesto (341), la relación entre egresos e ingresos (342), así como un sistema de “veto” real a las contribuciones fijadas por las Cortes (341).

En los textos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX mexicano, encontramos disposiciones que regulan la elaboración del presupuesto y su aprobación por los poderes legislativos. Por ejemplo, la base 4ª del artículo 25 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano señalaba que a la brevedad posible la Junta Nacional instituyente debía organizar el plan de la hacienda pública, a fin de que hubiera “el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el

considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo”. Esto es, se trataba de una obligación conjunta entre poderes.

En el México republicano, el artículo 110, fracción V, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se inscribía dentro de la línea mencionada al señalar que correspondía al presidente cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes, esto es, de conformidad con los parámetros fijados previamente por el Poder Legislativo.

En el México centralista, las Bases Orgánicas de 1843 prescribían en su artículo 199 que el Congreso daría la ley para distribuir las rentas de la hacienda pública, tanto para el nivel general como para los departamentos. La ley debía asignar a los departamentos recursos en forma proporcional a sus gastos e incluir en éstos el pago de dietas de los diputados.

Las disposiciones antes citadas reconocieron en su momento de vigencia que el gasto de recursos públicos por parte del Ejecutivo se encontraba sujeto a la aprobación previa del Legislativo. Sin embargo, no es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando la previsión de nuestro actual artículo 126 se encuentra redactada en términos parecidos a los actuales. Aparece en las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, suscritas en 1853, así como en el artículo 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que señalaba que ni el Gobierno general, ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviera comprendido en sus presupuestos.

El actual artículo 126 tiene su antecedente directo en el numeral 119 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. En el proyecto inicial, el texto del precepto, contemplado como 118, era el siguiente: “Ningún pago puede hacerse por el tesorero federal si no está autorizado por la ley”.

Los días 11 y 12 de noviembre de 1856, el Congreso analizó los términos del citado numeral. La discusión se centró el día 11 sobre la expresión “ley”. El liberal Guillermo Prieto sostuvo que la Constitución debería señalar que los pagos estaban autorizados por el presupuesto, y no por una ley. El debate de la Constitución de 1857 nos reporta que los diputados Melchor Ocampo y Mata se opusieron a la enmienda y que Guillermo Prieto volvió a insistir en su propuesta, siendo apoyado por Barrera y Ramírez.

Como puede apreciarse, la discusión sobre el documento jurídico que diera origen a los egresos del Estado congregaba a algunos de los más destacados constituyentes: Barrera, Ramírez y Prieto a favor de la mención del vocablo presupuesto, así como Mata y Barrera a favor del proyecto original con la referencia a una ley. Sin embargo, el debate no llegó a realizarse, porque el día 12 la Comisión presentó una propuesta que incluía, de alguna manera, ambos aspectos: “Ningún pago podrá hacerse por el tesorero federal, sino está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior”. Una vez presentada esta enmienda, los diputados renunciaron a su derecho de hacer uso de la palabra y el artículo fue aprobado por 75 votos a favor y cuatro votos en contra. Amor por los empates, pacto por no considerar a este artículo como algo fundamental o temor de que se pudiera poner en riesgo otro tipo de decisiones, lo cierto es que la Comisión encontró una salida ecléctica a la propuesta de Guillermo Prieto.

Por su parte, en el Constituyente de 1916-1917, el artículo 125 del Proyecto fue votado sin discusión y aprobado por unanimidad de 154 votos en los términos actuales.

Felipe Tena Ramírez criticaba este esquema constitucional al considerar que lo más importante (el presupuesto) era aprobado por una sola Cámara, mientras que lo menos trascendente (los gastos de alguna institución o ley posterior que serían mucho menores que el presupuesto en su conjunto) requería la aprobación de ambos cuerpos legislativos. Tena explicaba este hecho como un resabio del constituyente de 1857 que había programado a nivel constitucional la aprobación del presupuesto en una sola Cámara en virtud de que sólo existía un cuerpo parlamentario en el diseño institucional de dicho entramado constitucional.

Una explicación sobre por qué no fue reformado el entonces artículo 119 de la Constitución de 1857, antecedente de nuestro actual 126, cuando se incorporó el Senado al nuevo diseño institucional mexicano, la podemos encontrar en los votos de Ignacio Vallarta. Específicamente, en el voto de quien fuera presidente de la Suprema Corte entre los años 1878 y 1882, en el amparo interpuesto por fábricas de hilados y tejidos en contra de la Ley de Ingresos del 5 de junio de 1879.

Vallarta menciona que cuando el Poder Legislativo residía en una sola Cámara, esta aprobaba el presupuesto de gastos y votaba las contribuciones necesarias, de conformidad con lo entonces dispuesto en la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857. Sin embargo, explica que cuando el 7 de octubre de 1873 se presentó el dictamen de la Comisión del VII Congreso, éste instrumento jurídico contenía en la parte expositiva la siguiente frase: “Muy fácilmente se comprende que corresponde a la Cámara de Diputados examinar la cuenta anual de gastos generales, decretar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, y se comprende por lo mismo que a ella corresponde aprobar o modificar el presupuesto anual de gastos que debe presentarse al Ejecutivo”. Es decir, siguiendo a Vallarta la interpretación teleológica nos lleva a la conclusión de que la Comisión consideró que todo el bloque debía quedarse en el ámbito de la Cámara de Diputados y que a ésta correspondía aprobar el presupuesto e iniciar las contribuciones para cubrirlo. Posiblemente se trató de un pacto político que obedeció al deseo de los diputados de no perder el control de la bolsa.

Parte del análisis de Vallarta se sigue al respecto de la frase “iniciar las contribuciones para cubrirlo” (al presupuesto). El término “iniciar” nos dice Vallarta, venía de la interpretación que Joseph Story daba del artículo 1º de la Constitución norteamericana, que establece que la iniciativa en materia hacendaria corresponde a la Cámara Baja, y que el Senado participa en el proceso para mantener la paridad de representación federal. Por ello, como un acuerdo de la Comisión de 1873-1874 y como una concesión a los diputados, el artículo no fue reformado y quedó como substancialmente prevalece.

Análisis exegético

El artículo 126 constitucional condiciona el pago de recursos públicos a un límite formal: encontrarse contemplado en el presupuesto o ley posterior. Es una prohibición

expresa a los servidores públicos de ejercer recursos sin el aval del Congreso. Además, se trataba de una obligación implícita dirigida a la Cámara de Diputados y al Congreso para que consideren siempre los gastos programables.

Los pagos pueden encontrarse autorizados por dos instrumentos. El primero de los supuestos se refiere al proceso de aprobación normal del presupuesto por la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74 constitucional en relación con el artículo 72. El segundo, a la expedición de una ley posterior que establezca un gasto (por ejemplo, cuando se crea una nueva entidad pública que requiere para su instalación del ejercicio de ciertos recursos financieros).

Principio de flexibilidad presupuestal. El artículo 126 puede interpretarse como un mecanismo de control presupuestal del Ejecutivo ejercido por el Congreso en su conjunto. En efecto, de la lectura del artículo 126 se desprende el principio de flexibilidad presupuestal, mediante el cual el Estado puede incorporar nuevas erogaciones a las planteadas originalmente en el presupuesto.

En un esquema de división de poderes, la mejor vía para hacerlo es a través de una ley. Conforme al procedimiento de los artículos 71 y 72, el Poder Ejecutivo podría presentar la iniciativa legal correspondiente y solicitar al Congreso de la Unión la aprobación de un egreso no contemplado originariamente en el presupuesto. El hecho de que se incluya en el procedimiento a las dos cámaras del Congreso es un avance en términos de que permite a una mayor cantidad de personas decidir el destino de los recursos públicos. Mientras más personas participen, mientras más centros se integren, la decisión será más democrática. Lo anterior, lleva a replantear el tema de que el Senado participe en el proceso de aprobación del presupuesto.

Transparencia en el ejercicio de los recursos públicos

El artículo en comento también resulta trascendente a la luz de la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Impide el pago arbitrario de recursos públicos y, como hemos mencionado, es una forma de responsabilidad de los servidores públicos que realicen pagos sin estar considerados por el presupuesto.

El debate sobre la naturaleza jurídica del presupuesto

La naturaleza jurídica del presupuesto es uno de los debates más importantes del derecho constitucional mexicano a partir de la transición democrática. Con anterioridad a ese proceso histórico, el presupuesto no formaba parte de la dinámica política de México. La razón era que el presupuesto era un tema ajeno a la discusión pública. Era un asunto de trámite. El presidencialismo mexicano hacía inviable un control presupuestal real por parte del Poder Legislativo. Como ha señalado Luis Carlos Ugalde, antes de 1982 el debate sobre el presupuesto era esporádico y sólo a partir de la crisis económica de ese

año se desarrollaron las primeras críticas por parte de los partidos de izquierda que cuestionaban la falta de visión social del presupuesto.

Por su parte, en el ámbito doctrinal, la situación no era mejor. Los tratadistas no abordaban los temas presupuestales y cuando lo hacían, sus referencias eran los conceptos jurídicos del presupuesto propuestos por Paul Laband en el siglo XIX. En el ámbito jurisdiccional, el interés se encontraba en otro lado: cómo hacer posible que el Ejecutivo no eludiera sus obligaciones económicas hacia sus trabajadores, alegando la falta de disponibilidad presupuestal.

¿Qué es un presupuesto? Para Valadés, es una ley vinculada temporalmente (por cuanto debe aprobarse cada año) y reservada competencialmente (por cuanto sólo el gobierno puede ejercer la iniciativa legislativa presupuestaria). Advierte incluso que, para la mayoría de los sistemas constitucionales, el presupuesto adquiere la naturaleza de ley y son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo.

Para María de la Luz Mijangos Borja, el presupuesto es la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un periodo futuro y de las estimaciones de los recursos para cubrirlos. De su definición, extrae las siguientes características: a) se trata de una estimación; se relacionan los gastos con los ingresos, se elabora periódicamente, es una recopilación sistemática y tiene el carácter de obligatoria, es tanto una autorización para realizar un gasto como el límite fijado por el mismo.

Francisco Paoli Bolio considera que el presupuesto tiene una naturaleza jurídica propia, que puede distinguirse de los actos estrictamente administrativos y que no es equivalente a la elaboración de una ley, si bien contiene reglas y disposiciones generales, abstractas e impersonales. Para este autor, el presupuesto es una resolución programática para establecer un instrumento político del Estado, de planeación económica, social y cultural que permite lograr el desarrollo del país mediante la aplicación de inversiones.

Para Mora Donato, desde la óptica formal y material, es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país. Desde un punto de vista eminentemente formal, es un acto legislativo que contiene la autorización de la Administración Pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden. En tanto que desde una óptica material, el presupuesto de egresos no tiene las notas de una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad, sino disposiciones concretas.

Elisur Arteaga lo considera el cálculo anticipado y aproximado de gastos a realizar en un ejercicio determinado. Martínez Morales lo define como una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. Además, realiza un análisis desde la naturaleza formal y material del presupuesto. Desde la perspectiva formal, el presupuesto es un acto legislativo. El argumento de que no es ley por provenir de una sola cámara le parece superficial. Sin embargo, considera que materialmente no reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que se trata de un acto particular;

concreto y dirigido específicamente a los entes públicos. Por tanto, lo considera como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.

Finalmente, Chapoy Bonifaz explica que, para unos, el presupuesto implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia. Para esta visión, el documento no es una auténtica ley, sino un acto administrativo que no da nacimiento a situaciones jurídicas generales. Para otros, el presupuesto es la exposición financiera del plan anual de trabajo del Gobierno. Por su parte, el presupuesto por programas es un plan operativo de corto plazo, que consiste en un conjunto armónico de productos a realizarse en un futuro inmediato.

El problema del Estado de partidos

La transición democrática en México junto con los procesos de apertura comercial impulsaron en México la responsabilidad de los servidores públicos y los procesos de rendición de cuentas frente a los votantes. La transición trajo aparejada también una mutación del sistema de control presupuestal. En un principio, se consideró al control presupuestario como una herramienta de los poderes legislativos. Hoy en día, esa facultad se ha trasladado del poder legislativo en general a las minorías partidarias concretas. Por ello, la disciplina del partido menoscaba la idea del control parlamentario a favor de un control partidista.

Podemos afirmar que el control presupuestario es un mecanismo de equilibrio político ejercido, básicamente, por los partidos minoritarios. Estas entidades de interés público cuentan con mayores incentivos para fiscalizar a la administración y, cuando construyen un adecuado sistema de seguimiento, pueden difundir información que los ayude a posicionarse frente a los electores. Una oposición bien informada responde con mayor eficiencia a los transitividad del electorado.

Desarrollo jurisprudencial

A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el control constitucional en materia presupuestaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 4/1998, 4/2001, 11/2002, 4/2002, 6/2002, así como en las controversias constitucionales 14/1998 y 109/2004, analizó temas de derecho presupuestario. Para un desarrollo al detalle de cada una de estas resoluciones, ver el comentario al artículo 127 de esta misma obra.

B) El artículo 126 en la jurisprudencia. En una primera etapa, la Suprema Corte determinó que el pago de salarios caídos para los trabajadores del Estado no contravenía lo dispuesto por el artículo 126 constitucional, pues ese precepto se refería a pagos que implicaban una erogación extraordinaria no prevista en el presupuesto y no a los emanados de las responsabilidades del Estado para sus trabajadores. (Tesis: SALARIOS CAÍDOS A TRABA-

JADORES DEL ESTADO, Cuarta Sala, p. 375, tomo CIV, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, derivada del Amparo directo en materia de trabajo 5186/49. Secretario de Recursos Hidráulicos. 17 de abril de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Emilio Pardo Aspe. Relator: Hermilo López Sánchez, así como la tesis: SALARIOS CAÍDOS PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, p. 312, tomo LXXXVII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, derivada del Amparo en revisión en materia de trabajo 3970/45. Secretaría de Educación Pública. 16 de enero de 1946. Unanimidad de cuatro votos.

En el caso de dos subtenientes del Ejército, la Suprema Corte consideró que no existía razón legal alguna para dar de baja a integrantes del Ejército por agotamiento de la partida respectiva en el presupuesto, ya que las autoridades estaban en aptitud de gestionar la creación de una nueva partida, para pagarle a los quejosos, y aun cuando era cierto que el artículo 126 constitucional establecía que el pago sólo puede hacerse cuando esté determinado por alguna ley posterior, este precepto debía interpretarse en el sentido de que, cuando se agote determinada partida en el presupuesto y sea procedente hacer algún pago, las autoridades pueden legalmente gestionar la creación de una nueva partida, para hacer dicho pago (BAJA EN EL EJÉRCITO, POR AGOTAMIENTO DE LA PARTIDA RESPECTIVA EN EL PRESUPUESTO, tesis de la segunda Sala, p. 2048, tomo LXXXII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*).

En una segunda fase, la Corte desarrolló la idea de que el artículo 126 constitucional no significa que el Estado pudiera desatender sus obligaciones, sino que debía hacerlo, ya sea a cargo de la partida del presupuesto del año fiscal correspondiente o, a falta de éste, que el Poder Ejecutivo propusiera a la Cámara de Diputados su inclusión en el presupuesto del año fiscal siguiente (tesis: ADEUDOS DEL ESTADO A PARTICULARES, Quinta Época, p. 2032, tomo LXXIX, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*). Esta idea también se encuentra en la tesis: CRÉDITOS EN CONTRA DEL ESTADO, EGRESOS POR CONCEPTO DE, p. 380, tomo XII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en los siguientes términos:

Aunque es verdad que conforme al artículo 126 de la Constitución Federal, no se puede hacer pago alguno que no esté comprendido. En el presupuesto o determinado en ley posterior, también es verdad que para cubrir las deudas líquidas exigibles que son a cargo del Estado, existe el procedimiento constitucional de incluir en el presupuesto de egresos, la partida o partidas necesarios para ese efecto.

Esta misma idea la encontramos en la tesis de la Segunda Sala, correspondiente a la Sexta Época, p. 56, tomo CXXIX, Tercera Parte del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* bajo el rubro de TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SENTENCIA DE AMPARO. SU PLENA EJECUCIÓN CUANDO OBLIGA A CUBRIRLES LOS SUELDOS. Al respecto, la tesis de marras refiere que para restituir a los quejosos en el goce de las garantías individuales vulneradas, resulta indispensable que se cubran al promovente del juicio de garantías todas las prestaciones que le son debidas como remuneraciones correspondientes al puesto que desempeñaba, y no se incurre en infracción del artículo 126 constitucional, ya que ese precepto simplemente quiere impedir que se hagan pagos

arbitrarios, o en virtud de un mero capricho de la autoridad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló un argumento al absurdo para referir que:

Sería contrario el régimen de instituciones de derecho, en que se basa la estructura constitucional del país, liberar de responsabilidades jurídicas a las autoridades administrativas, o pretender que dicho precepto de la Carta Magna prohíba que las mismas autoridades cubran las prestaciones pecuniarias a cuyo pago resulten obligadas por virtud de fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, la Corte manifestó que la autoridad administrativa estaba obligada a cumplir con sus adeudos a trabajadores.

En la tesis de la Segunda Sala de la misma Sexta Época, p. 12 del tomo LXX, Tercera Parte del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es Ejecutorias de la Suprema Corte, CUMPLIMIENTO DE LAS PERCEPCIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Se encuentra una argumentación similar: el artículo 126 constitucional sólo tiene el sentido para establecer que los órganos públicos no están facultados para hacer pagos arbitrarios, o bien injustificados o sin base legal, y no puede significar, evidentemente, que las autoridades estén impedidas para ordenar que se hagan efectivos los pagos a que resulten obligadas por virtud de sentencias firmes de la justicia federal. Un asunto accesorio se menciona en la tesis de jurisprudencia, que menciona que:

El presupuesto de egresos es una ley técnicamente elaborada, que debe tener, y de hecho tiene, suficiente elasticidad para que puedan cubrirse los gastos que no estén directa y concretamente previstos. Así pues, con independencia de la partida o de las partidas específicas que existan en el presupuesto para cubrir, expresa y directamente, las erogaciones del tipo a que pertenecen las reclamadas en este negocio, se repite, las autoridades responsables están obligadas a cumplir, en breve término y en forma íntegra, la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia”.

Sobre el particular, son destacables dos asuntos: el primero es el principio de flexibilidad presupuestal. La idea de que el presupuesto debe ser lo más dúctil posible para atender los gastos del Estado. Pero otro tema también es destacable de la tesis: la referencia de que el presupuesto de egresos es una ley técnica, no un acto administrativo. Resulta importante, también por un argumento de autoridad: el ponente fue Felipe Tena Ramírez (Queja 278/67. Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 11 de marzo de 1968. Cinco votos). Esta situación es opuesta a la visión actual de la Suprema Corte de que el presupuesto es un acto administrativo.

Durante la Octava Época la discusión giró en torno al principio de anualidad y a la posibilidad de reformar leyes fiscales. Sobre la posibilidad de reformar las leyes fiscales, en la tesis: LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANSCURSO DEL AÑO. (Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 52, abril de 1992, Tesis: P/J. 14/92, p. 10):

La Suprema Corte consideró que de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional se desprende que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto

o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. La Suprema Corte de Justicia culminaba la tesis manifestando que no existía impedimento constitucional para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria.

En torno al principio de anualidad, la idea central en la tesis IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS es que la propia Constitución acepta que el Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, tal como se desprende de la lectura del artículo 126 que prevé la posibilidad de que haya variación por ley posterior. La Suprema Corte consideró a este precepto como una excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos. Por otra parte, la Corte elaboró un argumento de mayoría de razón al momento de interpretar el precepto constitucional, para señalar que “si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria”. Amparo en revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e Industriales, S.A. de C.V. y otras. 10 de noviembre de 1988. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Filiberto Méndez Gutiérrez.

En la Novena Época, se aprobó la tesis: SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO. Esta tesis, visible en la p. 12, tomo XV, abril de 2002, de la Novena Época del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, establece los siguientes principios:

- a) Principio de modificación presupuestaria: El citado artículo 126 de la Norma Fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
- b) Momentos de la modificación: 1) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, 2) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo.
- c) Adaptación a las necesidades: el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable.
- d) Majestad constitucional: el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que

únicamente en esta hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad.

La tesis inicia con una crítica a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta Épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, argumentando que en dichas etapas del Máximo Tribunal se emitieron diversas tesis en las cuales se sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables, no se sancionaría su incumplimiento cuando el pago no se encontrara previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquéllas quedaba limitada a la mera gestión ante los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente. En este sentido se orientan los siguientes criterios históricos, los de rubros “CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. DEFECTO DE EJECUCIÓN”; “SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN DE LAS”; “SENTENCIAS DE AMPARO, INELUDIBLE EJECUCIÓN DE LAS” e “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA IMPROCEDENTE”, publicados, respectivamente, en el Informe de 1941, p. 131, y en el *Semanario Judicial de Federación*, Quinta Época, tomo XXXI, p. 2277 y tomo XLVII, p. 4882, y Sexta Época, vol. LXXVIII, Primera Parte, p. 14. Esta afirmación es parcialmente cierta pues, como hemos visto, las tesis en torno al artículo 126 constitucional de la quinta y de la sexta épocas, obligaban a las autoridades administrativas a realizar los pagos, a pesar de no contar con disponibilidad presupuestal, pese a no encontrarse en el presupuesto y señalaban la posibilidad del ejecutivo de iniciar una reforma legal apoyándose en el mencionado numeral constitucional. A juicio de la novena época, estos criterios no deben prevalecer en la actualidad pues, por una parte, obedecen a la interpretación aislada del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que originalmente era el 125) y, por otra, desconocen la fuerza vinculatoria de las ejecutorias de amparo cuya eficacia deriva del mandato constitucional.

Finalmente, para el año 2009, la Primera Sala de la Suprema Corte emitió la tesis GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, que en su contenido menciona que el artículo constitucional en comento prohíbe expresamente efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto o determinados en una ley posterior. Así, de la interpretación de dicha norma se advierte que salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: 1) si están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; 2) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal, y 3) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado. (Novena Época, registro 166421, Primera Sala, Tesis Aislada 1a. CXLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 2712).

Desarrollo legislativo

El proceso presupuestal se encuentra regulado por las siguientes leyes:

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009 y reglamenta la fiscalización de la Cuenta Pública, la cual comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; implica también la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, a excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento.

Este tipo de fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En ese sentido, la finalidad de dicho instrumento es comprobar si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto de Egresos; si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

Por su parte, el artículo 15 señala que para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá la facultad de evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales; además de verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y a las leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias.

El artículo 18 de dicha ley establece una excepción al principio de anualidad presupuestal, previsto en el segundo párrafo del artículo 79 constitucional, la cual se analizará de forma casuística y concreta por la Auditoría Superior de la Federación, en

el supuesto de que el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el Presupuesto de Egresos en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, sin que por este motivo se entienda abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008. En esta ley se regulan los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, siendo aplicable para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del entonces Distrito Federal —ahora Ciudad de México—, las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

Cabe mencionar que la interpretación de esta materia se realizará acorde con los principios constitucionales relativos a la transparencia y máxima publicidad de la información financiera y, a falta de disposición expresa en la referida ley, el ordenamiento supletorio será la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Planeación

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 y tiene por objeto regular las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo; las bases de su integración y funcionamiento; la coordinación de las actividades del Ejecutivo Federal con las entidades federativas; la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del plan, y las acciones de los particulares a fin de alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas correspondientes.

De esta manera, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la igualdad de derechos entre mujeres y hombres; el respeto irrestricto de los derechos sociales, políticos y culturales; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; el equilibrio de los factores de la producción; la perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Resulta de suma importancia destacar que dicha ley prevé el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento mediante el cual se determinan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; los instrumentos y responsables de su ejecución; los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, así como el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. Asimismo, dicho Plan precisa una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales.

Ley Federal de Deuda Pública

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976, anteriormente denominada Ley General de Deuda Pública, la cual establece como entidades responsables de la deuda pública, es decir, la constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, al Ejecutivo Federal y sus dependencias; al Gobierno del Distrito Federal (ahora de la Ciudad de México); a los organismos descentralizados; a las empresas de participación estatal mayoritaria; a las instituciones de banca de desarrollo, a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas; a los fideicomisos públicos, y a las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de esta ley, así como de su interpretación administrativa y de la expedición de las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Durante la programación de la deuda pública, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluida en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, dichos montos de endeudamiento serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos de egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 2016, tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos deberán administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Dicha ley establece las siguientes reglas de vigencia:

- Las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria de las entidades federativas a que se refiere el capítulo I del título segundo entrarán en vigor para efectos del ejercicio fiscal 2017, conforme al artículo cuarto transitorio.
- La fracción I del artículo 10 entrará en vigor para efectos del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2018, conforme al artículo sexto transitorio.
- Las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria de los municipios a que se refiere el capítulo II del título segundo de esta Ley, entrarán en vigor para efectos del ejercicio fiscal 2018, de conformidad con el artículo décimo transitorio.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006 y tiene como fundamentos constitucionales los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

En ese sentido, los sujetos obligados en esta ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La Auditoría Superior de la Federación será la autoridad encargada de fiscalizar el estricto cumplimiento de dichas disposiciones por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En la ley se entiende por ramos administrativos aquellos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y, en su caso a las entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República (PGR) y a los tribunales administrativos. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, la inversión física, la inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial, que realice la Presidencia, la PGR, las dependencias,

entre otros ejecutores del gasto, quienes contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

La Presidencia de la República y la PGR se sujetarán a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esa Ley.

En ese caso, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y las entidades. Asimismo, la Función Pública, en términos de las disposiciones jurídicas que rigen sus funciones de control y auditoría, inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de dicha ley y de las que de ella emanen, respecto de ese gasto por parte de las dependencias y las entidades.

Iniciativas de la sociedad civil

La Ley General de Responsabilidades Administrativas se presentó derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, por parte de un grupo de expertos de diversas organizaciones como el CIDE y la Red por la Rendición de Cuentas; Transparencia Mexicana; Escuela de Gobierno del TEC de Monterrey, México Evalúa; Academia Mexicana de Protección de Datos Personales; IMCO; IIJ-UNAM; ITAM; Causa en Común A.C.; Barra Mexicana, Colegio de Abogados, y otros abogados especialistas, con el fin de distribuir competencias entre los órganos de gobierno para fincar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En ese sentido, esta Ley define un listado de conductas constitutivas de corrupción, en las cuales se encuentran: el soborno, el peculado y el desvío, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento oculto, la obstrucción de la justicia administrativa, la colusión, la utilización de información o documentación falsa o confidencial, el nepotismo y la conspiración para realizar un acto de corrupción.

La Ley establece como instrumentos de rendición de cuentas la declaración de intereses y la declaración patrimonial, además de obligar a las autoridades competentes a llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la veracidad de éstas y la procedencia lícita de la evolución patrimonial de los sujetos obligados.

Derecho comparado

En Colombia, el artículo 345 refiere que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con

cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos, y que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

En España, el numeral artículo 134 de la Constitución señala que corresponde al gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación, que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Asimismo, contiene un mecanismo de reconducción presupuestal al prescribir que si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Adicionalmente, se establece que aprobados los presupuestos generales del Estado, el gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

Finalmente, para Alemania, el artículo 110 constitucional, que corresponde al plan presupuestario y de presupuesto de la Federación, establece que todos los ingresos y gastos de la Federación deberán figurar en el presupuesto; en el caso de las empresas federales y de los patrimonios especiales no necesitarán figurar más que las entradas o las entregas. En tanto que el numeral 111 (Gestión presupuestaria provisional) señala que cuando al término de un ejercicio el presupuesto para el siguiente año no hubiese sido fijado por ley, el gobierno federal estará facultado para efectuar hasta su entrada en vigor todos los gastos necesarios para: mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas dispuestas por ley. CONCORDANCIAS: 74, fr. IV; 75; 99, séptimo párrafo; 100, último párrafo; 122, apartado B, fracción III; 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos b), c) y e); 122, apartado C, base cuarta, fracción VI y 127.

Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril de 2001, Relaciones entre Gobierno y Congreso”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2002.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, Harla, México, 1998.
- CARRERA RAYA, Francisco José, *Manual de derecho financiero*, vol. III, Derecho Presupuestario, Madrid, Tecnos, 1995.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Teoría de la Constitución*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, IIJ-UNAM, 2003.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y economía*, México, IIJ-UNAM, 2003.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5a. ed., México, Porrúa, 2000.

- FLORES, Alíne Eloisa, “Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano”, en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, noviembre de 2001, México, AOSFIS-ASF/Cámara de Diputados/IPN, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 3a. ed, Madrid, Cuadernos Civitas, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los senadores públicos*, México, INAP, A.C., UNAM, 2002.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo et al., *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, “La reinversión del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México”, en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, noviembre de 2001, México, AOS FIS-ASF-Cámara de Diputados-IPN, 2002.
- GUTIÉRREZ, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, 2001.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, FCE, 1987.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “El control del legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, IJ-UNAM, 1994.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Harla, 1997.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “El control del presupuesto en una democracia”, en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, IJ-UNAM, 1994
- , “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/1998”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, enero-junio de 2000.
- MORA DONATO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001; “Relaciones entre Gobierno y Congreso”
- , *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, UNAM, 2002.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración Pública*, 4a. reimp, México, FCE, 1973.
- NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamile, *Control externo responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005.
- PAOLI BOLIO, José Francisco, “La Constitución y el presupuesto”. Economía y Constitución, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, México, UNAM, 2001.
- PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A., *Introducción al derecho presupuestario, naturaleza y efectos jurídicos. Estudio en España y México*, México, Porrúa, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 28 ed., México, Porrúa, 1994.
- , *Leyes fundamentales de México*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- VALADÉS, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “Economía y Constitución”, en *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, México, UNAM, 2001.
- VALLARTA, Ignacio, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, vol. 2, Grandes Clásicos del Derecho Mexicano, Oxford, 2002.
- , *El debate de la Constitución de 1857*, Cámara de Diputados, México, 1994.

Artículo 126

Trayectoria constitucional

126 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.