

ARTÍCULO 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

COMENTARIO: Los antecedentes de este artículo se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812; siendo el más directo el artículo 118 de la Constitución de 1857. El texto actual es el mismo que se aprobó en sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, sin discusión, y por unanimidad de 154 votos.

Este artículo 126 contiene sin duda una disposición que garantiza el manejo y ejercicio correcto y objetivo del gasto público en el orden federal. Estrechamente relacionado con el gasto público, está el presupuesto anual de egresos, cuya discusión y aprobación corresponde a la Cámara de Diputados en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, como una facultad exclusiva.

Aunque sobre el presupuesto, sus orígenes y finalidades existen múltiples opiniones, según el punto de vista desde el que sea analizado, lo cierto es que la idea del presupuesto surgió como una medida de solución para limitar el poder del rey por parte del Parlamento, al lograrse que éste aprobara previamente los gastos que el rey debía realizar. Con el transcurso del tiempo el presupuesto ha llegado a ser una herramienta de trabajo en los tres niveles del gobierno mexicano, precisamente para lograr no sólo el control, sino racionalidad y eficiencia en el gasto público; objetivos éstos cuya consecución refleja la correcta ejecución del presupuesto.

El presupuesto, como documento, contiene una relación de conceptos y cantidades que se estima erogar en un ejercicio fiscal, la cual constituye lo que se conoce como gasto público. Así, contiene un apartado para cada uno de los tres

poderes de la Unión, otro para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, otro más para la deuda pública, y otro para desarrollo regional y participaciones a estados y municipios. Además, señala los medios de control para el ejercicio del presupuesto, condicionando la administración de fondos a la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es, por otro lado, la encargada de aprobar los calendarios de pagos de las dependencias y entidades señaladas en el presupuesto. Éste, a su vez, establece las medidas para el ejercicio del gasto de inversiones públicas; así como los criterios que deberán observarse en las erogaciones por concepto de subsidios, y por último, en el propio documento se faculta al Ejecutivo federal para efectuar los trasposos y transferencias que resulten procedentes, respecto a las dependencias y ramos correspondientes, como consecuencia de las adecuaciones a la organización y funcionamiento de la administración pública federal centralizada que apruebe el Congreso de la Unión; agregándose que del ejercicio de esta facultad el Ejecutivo federal informará al rendir la cuenta anual de la hacienda pública federal.

Es importante destacar que en el presupuesto de egresos de 1985, expresamente se estableció una previsión que sólo se podrá ejercer para atender efectos de los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias. Se agregó que el ejercicio de dicha previsión estará sujeto a la disponibilidad de recursos financieros no inflacionarios. La Secretaría de Programación y Presupuesto debe informar trimestralmente el manejo que haga de dicha previsión y en la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente a 1985.

La Ley General de Deuda Pública también está vinculada con la ejecución y correcto manejo del presupuesto de egresos, ya que, entre sus disposiciones está el artículo 17, que obliga al Ejecutivo federal y sus dependencias a que sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esbozado el contenido y razón de ser del presupuesto, se entiende la importancia de su exigencia como instrumento necesario para garantizar el manejo del gasto público, al grado que el artículo 126 constitucional prohíbe expresamente hacer pago alguno que no esté comprendido en el propio presupuesto o determinado por una ley posterior; lo que revela que el Constituyente trató de evitar la imprevisión en el gasto público. Esta situación, por otro lado, como es fácil advertir, exige una previsión de los objetivos y acciones de cada una de las dependencias y entidades comprendidas en el presupuesto, lo que constituye no sólo una sana medida desde el punto de vista de la administración pública, sino una confirmación del estado de derecho y del principio de facultades delegadas, acorde a los cuales ningún órgano de gobierno puede actuar sin contar con facultades o atribuciones expresas.

El sentido del artículo 126 constitucional, por tanto, es que ningún pago deberá efectuarse por parte de la Federación, si no está previsto en el presupuesto de egresos o en una ley posterior a éste; a pesar de lo cual, aunque la Federación queda relevada de cumplir cualquier exigencia que contravenga dicho mandato

constitucional, no por eso queda relevada, en semejante hipótesis, de la exigencia de responsabilidad imputable a la propia Federación, pues de no ser así, podrían suscitarse conflictos de contenido pecuniario que jurídicamente se tendrían que resolver considerando su monto en el siguiente presupuesto de egresos, a efecto de hacer el pago, en caso de reconocerlo como debido y procedente.

Ésta debe ser la solución jurídica a la hipótesis en que la Federación hubiere asumido la obligación de efectuar algún pago no comprendido en el presupuesto de egresos o en una ley posterior, pues debe tenerse presente el principio que la buena fe siempre se presume y el acreedor que lo sea de la Federación presupone que ésta, al asumir el cumplimiento de una obligación de contenido pecuniario, lo hace conforme a derecho.

En este punto debe descartarse que, para evitar ese tipo de situaciones que podrían ser indebidas e irregulares, se creó la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 8 de febrero de 1985; cuya finalidad es, precisamente, evitar la improvisación e imprevisión en la adquisición de bienes y servicios del vendedor o prestador de ellos.

Es de tenerse presente que al actuar el Estado como simple persona moral y no como autoridad, como ocurre cuando celebra contratos con particulares, queda por ello sujeto a las reglas del derecho común y, por ello mismo, como lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es titular de derechos como cualquier persona y puede, por tanto, ejercitar acciones y, en su caso, aun acudir al juicio de amparo contra sentencias que considere contrarias a derecho y que afecten sus intereses patrimoniales. Si la sentencia definitiva le fuere adversa y se le condena al pago de pesos, éste deberá efectuarse una vez satisfechos los requisitos legales conducentes. Distinta es la responsabilidad subsidiaria del Estado, derivada de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas; la cual sólo podrá hacerse efectiva cuando los bienes del funcionario responsable no sean suficientes para responder del daño causado o cuando carezca de dichos bienes, tal como lo ordena el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en materia federal.

Por otro lado, el presupuesto también tiene relación directa con la llamada Ley de Ingresos de la Federación, que debe ser expedida anualmente. En efecto, una vez determinadas en el presupuesto las erogaciones a realizarse durante el ejercicio fiscal, el legislador ya discutió previamente las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir el presupuesto; contribuciones éstas que quedarán plasmadas o señaladas en la Ley de ingresos, la cual, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no contiene sino un catálogo de los distintos renglones o conceptos de los cuales la Federación habrá de percibir ingresos durante el ejercicio fiscal, precisamente para sufragar el gasto público. Dichas contribuciones, en sentido estricto, son aquellas que el legislador establece con carácter obligatorio, en términos de la fracción IV del artículo 131 constitucional.

El gasto público, que es el previsto en el presupuesto anual de egresos, no

sólo se cubre con lo que perciba la Federación al aplicar la Ley de Ingresos respectiva, sino que el propio artículo 126 constitucional prevé la posibilidad de que se cubran pagos establecidos por ley posterior, lo que significa que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión un instrumento directo del control del gasto público, pues dicho Congreso es el facultado expresamente en el artículo 73, fracción VIII constitucional, para señalarle al Ejecutivo federal las bases sobre las cuales éste puede celebrar empréstitos, para aprobarlos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, control éste por órgano legislativo que no es sino reiteración del principio plasmado en las constituciones de 1824 y 1857.

Todo lo anterior pone de relieve que el Ejecutivo federal no actúa, ni debe actuar, sin control alguno en materia de la realización de pagos; pues además de exigírsele que sólo cubra los comprendidos en el presupuesto de egresos o en ley posterior, cabe tener presente que el propio Ejecutivo federal debe someter a la revisión de la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior; lo que permite a la Cámara conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional. La Cámara de Diputados, para hacer dicha revisión cuenta con un órgano auxiliar denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 685-689; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 49; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 823; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 146 y 179-180; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 318-321.

Federico QUINTANA ACEVES