

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO[■]

MARIA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA

INTRODUCCIÓN

En una primera impresión, el análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia para la vida del país. Por eso es importante preguntarnos: ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto? ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-condición o una decisión política? Para algunos es una cuestión bizantina; para otros, las implicaciones de la discusión escapan a lo meramente teórico para revelar la conexión de la organización política con el derecho financiero, para expresar el carácter de compromiso entre los poderes en un régimen democrático.

El problema de la naturaleza jurídica del presupuesto está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes, a saber: si el presupuesto es un acto del poder ejecutivo en el cual el legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del poder legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo

■ Artículo publicado en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2ª época, año VI, núm. 57, septiembre-octubre de 1997, pp. 5-32. (Se reproduce con el permiso de la autora.)

de mero control. De la respuesta que se dé a estos problemas, las consecuencias políticas son diametralmente diferentes y se relacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento del legislativo. Por ejemplo, se puede sostener que el presupuesto es un acto preponderantemente del ejecutivo, que el legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, no puede enmendar el presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del poder legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, este poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a la aprobación o denegación global de control, constituyéndose realmente en un contrapeso al ejecutivo.

Cuestiones como las que quedaron planteadas al final del párrafo, son las que se derivan de la discusión sobre la naturaleza del presupuesto y, como se puede observar, más que disquisiciones teóricas son aspectos que afectan a la vida del Estado, su permanencia o su estabilidad política.

Para estudiar la naturaleza del presupuesto conviene hacer algunas reflexiones previas:

1) El tema no puede abordarse desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, las teorías existentes son el fruto de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas;

2) La respuesta a cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país, es decir, no existe una naturaleza global y única; tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros de organización política y jurídica muy definidos, como son los del Estado de derecho democrático;

3) La cuestión nodal en esta discusión, que no puede perderse de vista, es la de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, conocer si el legislativo tiene preponderancia sobre el ejecutivo o el ejecutivo sobre el legislativo, o existe un real equilibrio entre ambos. Con seguridad, las conclusiones no serán iguales en un régimen parlamentario que en uno presidencial o presidencialista, en un régimen democrático o en uno que no lo es.

LOS ORÍGENES DE LA POLÉMICA

Los inicios de la discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se encuentran en Alemania, a raíz de la publicación en el siglo XIX de los primeros textos constitucionales de Baviera, Württemberg, Baden y Hessen.¹ Muchos contribuyeron al debate, pero pocos autores como Paul Laband han influido en los puntos de la discusión y en su desarrollo posterior. Lo dicho no significa que Laband fuera el primero en abordar la cuestión, sino que este autor elaboró una teoría y con ella dio una respuesta jurídica al conflicto político más acuciante de su época y entorno.² Resulta por lo tanto imprescindible examinar la configuración política del Estado prusiano en la segunda mitad del siglo XIX, y el conflicto constitucional entre la Corona y el parlamento de los años 1861-1866 surgido a raíz de la negativa de la cámara de diputados a aprobar el presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que la Corona quería imponer.

El discurso de Laband en su obra clásica *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes* de 1871³ obedece a un propósito fundamental, tal como lo ha destacado Álvaro Rodríguez

¹ Véase Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 122.

² La doctrina alemana sobre el presupuesto se inicia con la obra de Gneist, *Budget und Gesetz*, quien tomó el derecho constitucional inglés como modelo e intentó construir una teoría general del presupuesto aplicable a los distintos sistemas legislativos del continente europeo. Para Gneist, el presupuesto constituye un acto de alta administración, un poderoso medio de control político y parlamentario; por lo tanto, la intervención del parlamento en el presupuesto no constituye el ejercicio de la función legislativa, ni en el sentido material ni en el sentido formal, sino que significa el ejercicio de una función administrativa de control. Pero en el sentido material, el presupuesto es un acto administrativo, una orden de ejecución dada a los funcionarios, que han de actuar dentro de los límites de las leyes vigentes. Véase Álvaro Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado / Introducción al Derecho Presupuestario*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pp. 55 y 56.

³ Paul Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, publicado en la *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsplege in Preussen*, 1871. La traducción española de la obra que aquí se sigue se denomina *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

Bereijo⁴ en su estudio preliminar a la traducción de la obra del profesor de Königsberg, y ese es el de hacer imposible la reproducción del conflicto constitucional entre el rey y las cámaras. En efecto, Laband estimó que el conflicto entre el rey y las cámaras debía resolverse a favor del rey, y que la voluntad regia debía prevalecer siempre, aunque el texto constitucional prusiano en vigor no lo expresara claramente.⁵

Las razones de orden político de Laband atendían a su rechazo al sistema democrático representativo y al parlamentarismo, así como a los caracteres de la Constitución prusiana del 31 de enero de 1850, que regulaba una monarquía constitucional en donde el rey podía promover o frenar la actividad del parlamento, y el parlamento, mediante su voluntad, podía obstaculizar los actos del monarca, así como influir, a través el ejercicio de sus competencias, en las decisiones de éste, pero no podía jamás imponerle jurídicamente su voluntad. La constitución se entendía como carta otorgada, es decir, el rey, en un acto voluntario, libre y gracioso, otorga al pueblo una constitución escrita que limita sus poderes y regula su ejercicio y su coordinación con los de la representación nacional. El tipo de monarquía resultante difería de la monarquía parlamentaria que existía en otros Estados europeos de la época.⁶ Entre las características de este tipo de constitucionalismo estaba la del poder residual del monarca que implicaba que las facultades que no le eran concedidas expresamente a los otros poderes se entendía que eran de su competencia exclusiva. Además, el sistema prusiano respondía a notas como las siguientes:

1) El rey como órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal, tenía el poder constituyente;

⁴ Álvaro Rodríguez Bereijo, "Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán", Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. IX-LXXIII.

⁵ Paul Laband, *El Derecho Presupuestario*, *op. cit.*, pp. 33-86.

⁶ Ferdinand Lasalle en sus famosas conferencias dictadas en Berlín en 1862, que dieron lugar a la obra *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Rocas, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 132, estimó que el constitucionalismo prusiano era un pseudoconstitucionalismo, no se trataba de una conquista del pueblo sino de un triunfo del absolutismo, con el cual conseguía éste mantener su régimen el mayor tiempo posible. Se pasaba por constitucional a un Estado que en realidad era absoluto.

- 2) Predominio absoluto del monarca sobre el ejército;
- 3) La potestad ejecutiva era exclusivamente del rey y no de los ministros;
- 4) La potestad legislativa correspondía al rey junto con las cámaras, pero la iniciativa legislativa correspondía únicamente al rey;
- 5) Al rey correspondía la sanción de las leyes y su promulgación;
- 6) El parlamento fijaba anualmente el presupuesto general del estado mediante ley; y
- 7) El poder judicial se ejercía en nombre del rey.⁷

Dentro de este marco político y jurídico se ventiló el conflicto constitucional que enfrentó a la Corona con la cámara de diputados (Landtag). El rey Guillermo I presentó a dicha cámara su proyecto de reforma militar en 1860; la cámara, dominada por los liberales, rechazó el proyecto, y un año más tarde, cuando el monarca insistió en consignar en el capítulo de gastos ordinarios del presupuesto los créditos necesarios para la aplicación de la reforma militar, el parlamento se negó a aprobar el presupuesto. El monarca disolvió el Landtag. Al convocarse nuevas elecciones, los liberales obtienen nuevamente un triunfo arrollador. El conflicto, por tanto, quedó planteado y parecía no tener salida. El rey nombró como jefe de gobierno a Otto von Bismarck en septiembre de 1862, quien se comprometió a sacar adelante la reforma militar –imprescindible para las futuras guerras que el Estado prusiano intentaba dirigir contra Austria– aun a costa de gobernar contra el Landtag. Bismarck, con el apoyo de la cámara alta o Herrenhaus, logró de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto y clausuró las sesiones del parlamento. Al año siguiente –1863–, el conflicto siguió y la cámara baja rechazó el presupuesto. Como en el año anterior, Bismarck con el apoyo de la cámara alta, obtuvo de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto. El conflicto se prolongó hasta 1866, y se resolvió a consecuencia de un hecho con consecuencias políticas y jurídicas importantísimas respecto a las relaciones entre el rey y el legislativo y la naturaleza del presupuesto. El hecho fue el triunfo de Prusia sobre Austria en Sadowa, que confirió a Bismarck un éxito político indudable que implícitamente

⁷ Sobre estos aspectos, véase Álvaro Rodríguez Bereijo, “Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán”, Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, op. cit., pp. IX-LXXIII.

justificó la reforma militar y el gasto militar que los años anteriores se había aprobado en los presupuestos. A los liberales no les quedó más remedio que acordar el descargo del gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto regular y fijar en bloque los gastos del año en curso. El triunfo prusiano frente a Austria y después respecto a Francia, permitió la realización de la unidad alemana y la creación, después de 1870, del primer imperio alemán bajo el liderazgo de Prusia.⁸

Laband, cuando escribe en 1871 su *Das Budgetrecht*, tenía en mente el conflicto constitucional entre la Corona y la cámara baja. El ensayo es una formulación jurídica del conflicto, y de conformidad con su concepción jurídica, formalista y positivista, Laband intentó transformar las relaciones de poder político y social en relaciones de derecho. Su propósito fue separar la teoría jurídica del presupuesto de los aspectos políticos con los que se había mezclado, aunque siempre mantuvo su opinión de que el parlamento no tenía un derecho ilimitado en la aprobación de los gastos públicos. De esta manera, su construcción formal, “pura” desde el plano jurídico, se nutrió de los prejuicios políticos de la época⁹ que concedían al monarca la supremacía frente al parlamento y de la necesidad de evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado, pero siempre teniendo a la vista el reciente conflicto constitucional que su país había vivido.

La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de su construcción. Según esta teoría existen dos clases de leyes:

1) Leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del poder legislativo, y que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones; y

⁸ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Rocas, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 143-144. Esta obra es una excelente descripción del conflicto constitucional prusiano.

⁹ Entre otros muchos autores que han criticado esta concepción del Derecho de Laband por cerrada e ideologizada, puede verse a Herman Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 284-285.

2) Leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, estas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.¹⁰

Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el poder legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la ley que lo establece y aprueba, lo anterior con la intención de destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

La resultante de estas argumentaciones es sostener que el parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que el parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función se reduce a la aprobación, a una vacía formalidad. Las competencias del legislativo son mínimas respecto a la elaboración o preparación del presupuesto, al contrario de lo que ocurre con las leyes ordinarias. El presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material; de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al legislativo. Por otra parte, la ley de presupuesto es una “ley vinculada” por el ordenamiento jurídico y las leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos; el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la

¹⁰ El origen y desarrollo de la teoría dualista de la ley es anterior a Laband, aunque fue este autor quien le dio una sistematización dogmática. Probablemente el primer autor alemán que habló de esta distinción fue Von Stockmar.

legislación material preexistente dentro de cuyo ámbito y límites tiene que moverse la ley de aprobación, lo que significa que el legislativo no puede ni innovar ni modificar el presupuesto.¹¹

Laband cierra su obra con el análisis de los efectos o consecuencias jurídicas que se derivan de la no aprobación del presupuesto por el parlamento.¹² En otras palabras, ¿qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la ley del presupuesto no llega a aprobarse? Esta es la cuestión más difícil del derecho presupuestario, sobre todo cuando la ley constitucional no contiene ninguna disposición que haya previsto tal caso. Para contestarla deben distinguirse dos supuestos diferentes:

a) Que la ley del presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el gobierno, o bien que los debates en el parlamento se demoren más de lo debido y el parlamento no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. En este supuesto, la práctica constitucional de los Estados y también del Imperio llega a una solución provisional que consiste en prorrogar provisionalmente durante uno o varios meses la vigencia del presupuesto anterior;

b) Que exista un conflicto entre el gobierno y las cámaras y el parlamento rechace la ley de presupuesto. Esta es la hipótesis más difícil; porque ni la Constitución prusiana de 1850 ni la Constitución del Imperio alemán preveían disposición alguna normativa para el caso de que la ley presupuestaria no llegara a aprobarse.

¿Cómo resolver el vacío expuesto anteriormente? Laband se opone a las dos posiciones doctrinales que entonces se debatían: la liberal-parlamentaria y la monárquica absolutista. Desde la visión liberal-parlamentaria, el presupuesto constituye la única y exclusiva base de la administración financiera del Estado, por lo que a falta de aprobación del presupuesto, la administración del Estado se paralizaría. La alternativa monárquica absolutista sostenía que a falta de aprobación del presupuesto por el legislativo, los poderes de la Corona continuaban rigiendo con toda la amplitud que poseían antes de instaurarse el régimen constitucional, por lo que no podía darse la parálisis de la administración estatal. La solución de Laband se apoya en su tesis ya descrita: la

¹¹ Paul Laband, *El Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 5-32.

¹² *Ibid.*, pp. 119-129.

ley del presupuesto es una ley formal, vinculada respecto a la legislación material ya existente, que es la que constituye el fundamento legal de la mayoría de los gastos y de los ingresos públicos, lo que implicaba que la no aprobación de la ley presupuestaria no suponía una inmovilización de los fondos del Estado, pues tanto los ingresos como los gastos públicos pueden realizarse, salvo los ingresos anuales o gastos facultativos, sin necesidad de presupuesto, con base en las leyes sustantivas que los crean o establecen. El gobierno sin necesidad de presupuesto podrá ejecutar sus planes de gasto, bajo su exclusiva responsabilidad. La solución de Laband al conflicto constitucional no consiste en negar el derecho del parlamento a rechazar en bloque y totalmente el presupuesto, sino sencillamente a limitar su actuación a un mero control, pero no de carácter legislativo ni relevante políticamente, es decir, se vacía de todo contenido jurídico el derecho del parlamento a aprobar el presupuesto, y se legitima la gestión financiera del Estado sin la base de un presupuesto legalmente aprobado.

La teoría jurídica de la época en el Imperio alemán continuó en la misma línea que Laband. Jellinek, por ejemplo, distinguió entre ley material y formal, y afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes; así, el presupuesto es un deber para las cámaras legislativas y deben aprobarlo. Otros autores, como Arndt y Bornhak, sostuvieron que el presupuesto es un acto administrativo, un mandato dado a las autoridades administrativas. Para Von Martitz el establecimiento del plan de la administración pública no pertenecía en absoluto a la esfera del poder legislativo. Otto Mayer estimó que la ley de presupuesto, por su contenido, era una cuenta, una estimación, un plan del ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el poder legislativo no era más que una condición de forma impuesta por la Constitución al gobierno frente a la representación nacional, lo que significaba un testimonio de la oportunidad y necesidad de los gastos a realizar, testimonio que el gobierno necesitaba para justificarse ante la representación nacional, pero que ésta carecía de influencia legislativa real en su elaboración o gestión.¹³

¹³ Véase Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica, op. cit.*, p. 138 y siguientes.

LA INFLUENCIA DE LA TEORÍA ALEMANA
DEL PRESUPUESTO COMO LEY FORMAL
EN LA TEORÍA FRANCESA E ITALIANA

Los franceses destacaron de la teoría alemana, sobre todo, la idea de que el presupuesto era una ley formal, y aportaron dos ideas fundamentales que condicionarían las teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto durante muchos años. Una de estas ideas es la del presupuesto como acto autorización, lo cual implica, por supuesto, la negación del carácter de ley material de dicha institución financiera. La otra es la que considera al presupuesto no como un acto unitario sino como un acto jurídico complejo, y cada uno de sus actos particulares o elementos constitutivos responde a naturalezas jurídicas diversas.¹⁴

Para Jèze el presupuesto no es solamente el acto que prevé los gastos y los ingresos del Estado para un año determinado; el presupuesto es también el acto que autoriza el pago de estos gastos y la recaudación de estos ingresos. Continuando con la tradición alemana del presupuesto como ley formal, nuestro autor afirma que es un acto particular que no establece ninguna regla general y permanente. El presupuesto entonces consiste en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes; el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de estas leyes, por lo que no es una ley, sino un acto administrativo. La intervención del legislativo en la confección del presupuesto se explica sólo por razones de control jurídico-político. La naturaleza jurídica de la ley del presupuesto es la de un acto condición que no crea, ni modifica o extingue, una situación jurídica general; el acto condición sólo condiciona la eficacia de un acto regla o general (ley en sentido material) y sus efectos son los de un hecho futuro e incierto que suspende la producción de efectos jurídicos de un acto de voluntad, lo que implica que la aprobación de la ley de presupuesto es un requisito de validez jurídica de los actos de la administración en materia de ingresos y de gastos.

Jèze también incorporó la idea, que más tarde desarrollaría Duguit, de que el presupuesto es un acto jurídico complejo, en el que cabía

¹⁴ J. García Añoveros, "Naturaleza jurídica del presupuesto", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, t. III, vol. 2, I.E.P., Madrid, 1962, pp. 437-438.

distinguir por lo menos dos elementos: *a)* Estados de previsión de gastos y de ingresos anuales del Estado, y *b)* Acto autorización votado por el parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa. El presupuesto implica, por tanto, dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal.¹⁵

Duguit llevó hasta sus extremos la atomización del presupuesto, reduciéndolo a un complejo de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuesta. Para este autor, el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del presupuesto de ingresos. El presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino un acto administrativo. El parlamento, actuando como un agente administrativo, autoriza al funcionario competente a gastar una suma determinada del tesoro público; este acto crea una situación jurídica subjetiva para el ministro y al mismo tiempo para los acreedores del Estado, es decir, es la condición para que el ministro pueda ejercer legalmente una determinada competencia. El presupuesto de ingresos, en cambio, se distingue en dos supuestos: en primer lugar respecto a los ingresos tributarios y en las legislaciones en que rige la regla de la anualidad del impuesto, el presupuesto tiene la naturaleza de una ley propiamente dicha en el sentido material; en segundo lugar, con respecto a los ingresos patrimoniales o en las legislaciones donde no existe la regla de la anualidad del impuesto y éstos son permanentes, no habiendo de ser renovados cada año, el presupuesto carece de significación jurídica, puesto que no crea derechos y obligaciones, y es una simple operación administrativa.¹⁶

La doctrina italiana ha defendido la tesis de que el presupuesto como acto administrativo quiere expresar el hecho de que el presupuesto es un acto propio del poder ejecutivo cuyo valor jurídico no necesita de la aprobación del legislativo, y si este último interviene, es como control político. En los primeros tratadistas italianos la preocupación central era analizar las consecuencias de una denegación total del presupuesto por el parlamento. A diferencia de los autores alemanes que negaban a las cámaras legislativas el derecho de voto

¹⁵ G. Jèze, *Traité de Science des Finances / Le Budget*, Editorial Giard et Brière, París, 1910, pp. 51-60.

¹⁶ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1991, t. I, pp. 132-152, y t. II, pp. 160 a 201.

absoluto e ilimitado sobre el presupuesto y, en consecuencia, el derecho de denegación total, los autores italianos no negaban al parlamento tal poder, puesto que si se le reconoce el derecho a aprobar el presupuesto, ha de admitirse también el derecho a rechazarlo, pues de otro modo el voto del presupuesto, y aun la misma función de control atribuidos al parlamento, carecerían de sentido. Para evitar la paralización de la administración estatal, e incluso la disolución del Estado como consecuencia de una denegación total del presupuesto, se proponen jurídicamente dos vías: concibiendo a la ley del presupuesto como una ley puramente formal, o dando un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las cámaras legislativas.

Respecto de la primera vía, se entiende que la ley del presupuesto no es una manifestación de la función legislativa sino de un derecho de vigilancia financiera. Es, por tanto, un acto de alta administración, un poderoso medio de control político que sólo puede considerarse formalmente como ley. El presupuesto presupone a las leyes vigentes y a la existencia misma del Estado. De esta manera el presupuesto reúne dos elementos:

a) Un acto legislativo en sentido formal; y

b) Una ley vinculada al ordenamiento jurídico preexistente, principalmente a las leyes materiales que constituyen el fundamento jurídico de los gastos e ingresos públicos.

Lo anterior implica que la ley del presupuesto no puede derogar ni modificar las leyes creadoras de ingresos y de gastos, tampoco pueden innovar el ordenamiento jurídico introduciendo nuevas normas jurídicas. En consecuencia, el parlamento no puede negar la aprobación de los ingresos y gastos establecidos por las leyes precedentes. De este modo, sin que se niegue a la cámara legislativa el derecho a rechazar el presupuesto, se lograba el mismo resultado práctico, esto es, impedir la posible paralización del Estado, configurando al presupuesto como un acto de legislación vinculada.¹⁷

La segunda vía, la que consiste en darle un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las cámaras legislativas, establece

¹⁷ Los principales autores de esta tendencia fueron Arcoleo, Orlando, Graziani. Sobre este punto véase Álvaro Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado / Introducción al Derecho Presupuestario*, op. cit., pp. 85-89.

que sería inconstitucional y constituiría un exceso de poder el hecho de que el poder legislativo impidiera a la administración procurarse los medios económicos necesarios para la cobertura de los servicios públicos indispensables para el funcionamiento del Estado. Los efectos de rechazar la regularidad de la cuenta que es el presupuesto, serán siempre políticos, por ejemplo la dimisión del ministro e incluso la del gobierno, pero nunca la de paralizar la administración pública. Los publicistas italianos como Santi Romano llegan al extremo de señalar que aun sin la aprobación del legislativo podría continuar la gestión del presupuesto necesario para hacer posible la aplicación de las leyes vigentes, haciendo uso de los poderes a él conferidos constitucionalmente en caso de necesidad, es decir, a través del decreto-ley.¹⁸

Las líneas doctrinales anteriores sólo apuntaban lo que sería la doctrina posterior, la del siglo XX. Ésta elabora de manera más acabada la teoría de las leyes de aprobación y de autorización, de acuerdo con una interpretación que se hace al artículo 81 de la Constitución italiana de 1948. Dicha norma prohíbe expresamente que con la ley de presupuesto se establezcan nuevos tributos o nuevos gastos, o se modifique el ordenamiento tributario existente.

Lo que el artículo 81 pretende es que la ley de presupuesto se mantenga en los límites de las leyes financieras precedentes, cuando prohíbe presentar consignaciones de ingresos y de gastos que no se encuentren en una ley preexistente. Tal norma viene a consagrar así el carácter formal de la ley de presupuesto y su naturaleza de norma vinculada a la legislación previamente aprobada.

LA REACCIÓN A LA CONCEPCIÓN DEL PRESUPUESTO COMO UNA LEGISLACIÓN PURAMENTE FORMAL

La reacción doctrinal a los planteamientos dominantes desde la época de Laband se dio partiendo de dos ideas fundamentales: de una parte, la crítica a la concepción dualista de la ley, afirmando que los actos emanados del poder legislativo, siguiendo el procedimiento establecido

¹⁸ Santi Romano, *Corso di Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1928, 2ª edición, pp. 298-299.

en la Constitución, tenían el carácter de leyes y contenían verdaderas normas jurídicas de carácter general; el otro fundamento entiende el presupuesto como un acto jurídico único e inescindible, y cuestiona la atomización del presupuesto a que conducía la tesis de la ley formal, se expresa que en cuanto acto unitario, el acto legislativo que aprueba el presupuesto tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda ley, es decir, puede contener normas que modifiquen o deroguen las leyes preexistentes o creen, modifiquen o extingan las situaciones jurídicas de los particulares. La ley del presupuesto en este tenor, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración en materia de gastos y de ingresos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la administración como a los particulares acreedores o deudores, y sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

Así como en Alemania se genera la concepción del presupuesto como legislación formal, es en Alemania en donde se inicia la crítica a esa formulación teórica. Myrbach-Rheinfeld,¹⁹ por ejemplo, reprocha a los que defienden la tesis del presupuesto como ley en sentido formal, que esa posición escamotea los derechos más importantes de las representaciones nacionales y al mismo tiempo los resultados más decisivos de las luchas políticas; en consecuencia, sostiene el derecho absoluto e ilimitado de las cámaras a establecer el presupuesto en su totalidad y, por lo tanto, también el derecho a rechazarlo, como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella. Myrbach decía que admitir que el presupuesto es una ley en sentido material y reconocer el derecho de la representación nacional a rechazar el presupuesto en su totalidad, no implicaba la paralización de la vida administrativa. Para este autor la teoría del presupuesto como ley formal confundía los derechos del Estado y contra el Estado con los poderes y obligaciones de los órganos del Estado encargado del gobierno; por eso Myrbach manifestaba que denegar el presupuesto no era oponerse al funcionamiento del Estado, sino oponerse a la conducta de determinadas personas en los asuntos del gobierno.

¹⁹ Franz Von Myrbach-Rheinfeld, *Précis de Droit Financière*, Giard et Brière, París, 1910, pp. 31-36.

Otro autor alemán, Haenel, estimó que la esencia de la ley consiste precisamente en la forma de la ley; en otras palabras, todo lo que está revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica; la forma de la ley transforma en norma jurídica todo lo que encierra dentro de ella; en consecuencia, para Haenel, las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la administración de hacienda, y como tales tienen forzosamente efectos directo en pro y en contra de los sujetos interesados en los gastos y los ingresos ordenados. En el plano de la discusión sobre la autorización del presupuesto por el parlamento, Haenel afirmaba que toda administración gestionada sin la ley de presupuesto es una administración anticonstitucional, pues viola la disposición constitucional que prohíbe absolutamente el empleo de los ingresos en gastos no previstos en el plan financiero legalmente establecido.²⁰

En Italia, autores como Vitagliano, son de la idea de que es ley material todo acto del Estado emanado en forma de ley que modifique para un caso particular y para una sola persona el derecho existente. La condición de la generalidad de la ley material es una exigencia política, no un requisito político. En consecuencia, la ley de presupuestos es una ley en sentido material porque es una ley atributiva de competencia, y como tal tiene contenido jurídico constitucional consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado en el ámbito y para los fines especificados en la propia ley. De tal modo que en ausencia de ley de presupuestos, los actos realizados por las personas que componen el gobierno no tendrán el carácter de actos de Estado.²¹

La reacción más vigorosa en Italia en contra de la tesis de la naturaleza formal de la ley de presupuesto se debió a Mortara.²² Este autor sostenía que la distinción dualista carecía de sentido, dado que la

²⁰ Haenel, "Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne", en *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1888, II, 2. Citado por Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario*, op. cit., p. 201.

²¹ G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della Legge del Bilancio*, Oficina Tipográfica Italiana, Roma, 1910.

²² L. Mortara, *Comentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, Ed. Villardi, Milán, 1923, pp. 126-135.

autoridad que aprueba el presupuesto es exactamente la misma que ejerce cualquier otra función legislativa. La ley de presupuesto para Mortara constituye una manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución, corresponde la función legislativa. Esto significa que la ley de presupuesto es una ley en sentido material y formal, puesto que: *a)* la ley de presupuesto puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes; *b)* la ley de presupuesto tiene por objeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Para Mortara la ley de presupuesto es una ley de integración del ordenamiento jurídico vigente. En tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos, son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por sí mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos que permanecen en suspenso hasta que la ley de presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa.

Otro de los importantes autores italianos que rechazan la concepción del presupuesto como ley en sentido formal es Miceli.²³ Dicho autor afirma que, para resolver la cuestión de la naturaleza jurídica del presupuesto, es preciso distinguir entre ley de aprobación del presupuesto, que es una ley en sentido propio, y el presupuesto propiamente dicho. Miceli no considera, como Jèze o Duguit, el presupuesto como acto complejo; niega que el presupuesto y la ley de aprobación carezcan de contenido jurídico y afirma el carácter de ley material o sustantiva del presupuesto ya que ésta genera específicas obligaciones de naturaleza jurídica y los correspondientes derechos para el gobierno y los ciudadanos. Aunque el presupuesto se funde en leyes existentes, la aprobación del presupuesto no es un acto administrativo o de ejecución, dado que añade algo nuevo, autoriza la recaudación de los impuestos y distribuye los gastos en proporción a las necesidades, haciendo así posible la ejecución de las leyes. El presupuesto propiamente dicho es algo más que una simple cuenta patrimonial; contiene en cifras, tablas, capítulos los límites específicos dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad del gobierno, por lo que se puede decir que es, en cierto modo, la especificación del contenido de la ley del presupuesto. Así pues, presupuesto y ley de

²³ V. Miceli, *Principi di Diritto Costituzionale*, Soc. Ed. Libr., Milán, 1913, p. 816 y ss.

aprobación del presupuesto constituyen dos partes de un todo unitario, en cuanto uno da y cobra sentido respecto al otro. El rechazo del presupuesto por el parlamento, para Miceli, tiene como significado el de un voto político de censura a un ministro o a todo el gobierno, que los obliga a presentar la dimisión, sin que se produzca la paralización de la vida administrativa del Estado, pues entre tanto se abriría el paso a un ejercicio provisional sobre la base del presupuesto anterior.

Las posiciones anteriores fueron elaboradas antes de la redacción del actual artículo 81 de la Constitución italiana. Autores como Ingresso han sostenido que la naturaleza material de la ley de presupuesto como ley de organización es incuestionable una vez que entró en vigor el mencionado artículo 81. Ingresso manifiesta que el presupuesto como ley de organización hace posible el funcionamiento de la administración del Estado y cumple una acción de integración del derecho objetivo. Para Ingresso las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son leyes imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: la potestad de exigir un tributo o la potestad o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto están en suspenso, faltos de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual. Para este autor la ley de presupuesto, en cuanto integradora de las leyes existentes, puede innovar o modificar las leyes tributarias o las del gasto público, innovación que se concreta en la omisión o reducción de la consignación de un capítulo referente a un ingreso o a un gasto establecido en la ley.²⁴

Quien ha sido el crítico más severo de la posición de la ley de presupuestos como ley formal, es el profesor argentino Giuliani Fonrouge. Para Fonrouge la ley de presupuesto es una ley en sentido material con efectos jurídicos normales. La argumentación es la siguiente: el presupuesto constituye un acto unitario, en el que los estados de previsión y el texto articulado son partes constitutivas de un todo orgánico; la función legislativa no se puede limitar a aprobar o autorizar lo que propone el ejecutivo, puesto que lo que reciben las cámaras no es un acto definitivo sino un proyecto del presupuesto a considerar por ellas, el cual pueden rechazar o modificar

²⁴ G. Ingresso, *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Nápoles, 1956.

total o parcialmente; la ley de presupuesto no es una ley de autorización, pues en determinados casos, por ejemplo la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por la ley de presupuestos; y, finalmente, la ley de presupuesto puede crear o modificar el derecho objetivo si no existen limitaciones a la acción del legislativo impuestas por la Constitución, por lo que no puede considerarse la ley de presupuesto como un ejemplo típico de legislación vinculada.²⁵

LA TEORIZACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los autores nacionales son muy parcos cuando analizan la naturaleza jurídica del presupuesto. Profesores como Gabino Fraga sostienen que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario conocer sus efectos, que para el citado autor son los siguientes:

a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Const. Fed., art. 126);

b) El presupuesto constituye la base legal para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Const. Fed., art. 74, frac. IV);

c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos;

d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones

²⁵ Carlos Guilianni Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1965, pp. 111 y ss. A diferencia de Fonrouge, otros autores argentinos como Bielsa o Ahumada comparten las opiniones de Duguit y Jezè, véase por ejemplo Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Editorial Assandri, Córdoba (Argentina), vol. III, pp. 723-727.

que contiene (arts. 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).²⁶

Fraga manifiesta que el primero de los efectos jurídicos señalados es la clave para la solución del problema. En efecto, la ley de presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Con lo expuesto, Fraga se sitúa como cultivador de la teoría francesa del presupuesto, en especial de Jèze y Duguit, y además se inscribe en la teoría dualista de la ley, al indicar que la ley de presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, por lo que en su opinión la ley de presupuesto es un acto administrativo con todas las características de los mismos. No obstante, el mismo Fraga admite que en ocasiones el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales. Esta última afirmación confirma lo ya dicho sobre la posición de nuestro autor como seguidor de la teoría francesa, pues es totalmente reconocible en esta manifestación la teoría del presupuesto como acto complejo o múltiple. Por lo que respecta a la ley de ingresos, que en México no pertenece formalmente al presupuesto, Fraga señala que ésta sí es una ley, tanto desde el punto de vista material como formal, porque posee las características del acto legislativo.²⁷

En la misma línea que Fraga, Ríos Elizondo²⁸ expresa que la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. Concretamente Ríos Elizondo señala:

²⁶ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 333.

²⁷ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 327-334.

²⁸ Roberto Ríos Elizondo, "El Presupuesto de Egresos", en *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, UNAM / FCE, 1972, pp. 251-293; en especial el capítulo tercero del artículo que se refiere específicamente a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, 277-284.

Ahora bien, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar el Presupuesto de Egresos, aun cuando esto pueda ser precedido de discusiones entre los diputados, pues así lo establece con toda claridad el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el día 26 de diciembre de 1935 que expresa: “Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir de enero”.²⁹

La tesis de Ríos Elizondo confirma la posición dominante en la teoría mexicana: priva la concepción dualista de la ley de influencia alemana y francesa, el presupuesto como un acto materialmente administrativo vinculado a la legislación preexistente, y en donde la Cámara de Diputados tiene sólo una función de control político, que a mayor abundamiento hasta antes de 1977, únicamente consistía en la aprobación del presupuesto pero no en su previo examen y discusión.³⁰

En un importante estudio sobre la evolución del proceso presupuestario en México, Rubén Valdez Abascal omite hacer un análisis expreso de la naturaleza jurídica en México, sin embargo, al analizar la legislación que ha estado vigente en nuestro país, va quedando implícito que el presupuesto en México ha sido considerado como una autorización de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos.³¹

²⁹ Roberto Ríos Elizondo, “El Presupuesto de Egresos”, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, op. cit., p. 277. La ley que cita este autor fue derogada en 1976 y en su lugar se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976. La disposición contenida en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fue sustituida por la que contiene el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que al efecto señala: “El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.

³⁰ La reforma al artículo 74 fracción IV fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza³² insiste, después de recoger lo más relevante de la teoría nacional, en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el Derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México, traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo, en este caso, de incurrir en responsabilidad. Lo anterior implica que nuestro autor confiere a la Cámara de Diputados sólo una función de control político y no una labor propiamente legislativa. Sergio Francisco de la Garza, como Fraga, es un autor que defiende la concepción dualista de la ley, la subordinación del legislativo al ejecutivo, la vinculación del presupuesto que a la legislación preexistente, sin que sea capaz de nutrir o crear una teoría nacional de la naturaleza del presupuesto que colme las lagunas constitucionales que en la materia existen en nuestro país.

Más recientemente, Francisco Javier Osornio se refiere brevemente a nuestro problema, y al igual que la unánime teoría nacional, concluye que la naturaleza del presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.³³ Las obras de Miguel Acosta Romero y de Andrés Serra Rojas³⁴ no exploran a profundidad, y por desgracia, los temas relacionados con la naturaleza jurídica del presupuesto. A lo más, el maestro Acosta Romero afirma que “todos coincidimos en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso”.³⁵

³¹ Rubén Valdez Abascal, “La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno” en *Obra jurídica mexicana*, Procuraduría General de la República, México, 1985, t. III, pp. 2633-2751.

³² Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero mexicano*, Editorial Porrúa, México, novena edición, 1979, pp.119-129.

³³ Francisco Javier Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, p. 83.

³⁴ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1979, t. II, pp. 21-22.

³⁵ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, tercera edición actualizada, pp. 512-513.

Los elementos de la teoría nacional sobre la naturaleza del presupuesto en México, según lo expresado en la doctrina citada, y con apoyo en las normas constitucionales y legales vigentes, son los siguientes:

a) Aceptación de la teoría dualista de la ley. El presupuesto de egresos es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquellos casos en donde en el presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. La ley de ingresos es una ley en sentido material.

b) Separación formal entre presupuesto de egresos y ley de ingresos, al contrario de lo que sucede en términos generales en el derecho comparado, en el cual el presupuesto comprende tanto ingresos como egresos. Tan absurda es esta situación que el procedimiento para aprobar el presupuesto de egresos compete con exclusividad a la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y la aprobación de la ley de ingresos es atribución de las dos cámaras, esto es, corresponde al Congreso según el artículo 73 fracción VII de la norma fundamental, salvo que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72 inciso *h*).³⁶

c) El presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo. La ley de ingresos es una ley en sentido material. El presupuesto de egresos es ley en sentido formal, y se puede calificar de acto administrativo de autorización o acto condición.

d) La función de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos no es propiamente legislativa, sino de control político. No existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos entre Legislativo y Ejecutivo en caso de que la Cámara de Diputados se negara a aprobar el presupuesto. Tampoco la norma constitucional determina si la Cámara de Diputados puede enmendar o modificar parcialmente el proyecto de presupuesto; lo que sí hace la legislación secundaria –la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 21 y 22–, aunque limitando la posibilidad de hacer las modificaciones a reglas de procedimiento que condicionan la actividad controladora de la Cámara de Diputados, lo que a todas luces es discutible, puesto que la ley

³⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1980, décimo séptima edición, pp. 318-321. Tena, apoyándose en el pensamiento de Rabasa, hace una crítica a tal absurdo constitucional, el que sólo se puede explicar por los antecedentes unicamarales de la Constitución de 1857.

secundaria restringe el derecho constitucional de la Cámara de Diputados a examinar el presupuesto de egresos, es decir, la legislación derivada afecta uno de los derechos fundamentales de los cuerpos legislativos en una democracia, el derecho de éstos a determinar y en su caso aprobar con libertad el presupuesto. Igualmente, no hay solución constitucional para el caso de que la ley de ingresos no se apruebe antes del inicio del año fiscal.

e) El presupuesto de egresos, por su carácter de legislación sólo formal y su naturaleza de acto administrativo, se encuentra vinculado a la legislación preexistente (según la doctrina, pero no el derecho positivo).

■ POSICIÓN PERSONAL

SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

La doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto además de su insuficiencia porque no presenta una exposición coherente y a profundidad de todas las temáticas, es obsoleta. El trabajo más importante en esta materia sigue siendo el de Gabino Fraga. Después de él, los autores nacionales se han conformado con repetirlo sin intentar abundar en desarrollos teóricos en el nivel mundial más actuales y conformes con lo que es el presupuesto a finales del siglo xx, en los Estados contemporáneos. Además, la teoría sobre la naturaleza del presupuesto en México presenta ciertas contradicciones con el derecho positivo nacional que aquí se expondrán, y eso ha sido porque nuestros autores han repetido la obra de los doctrinarios extranjeros, sobre todo los franceses de finales del siglo xix y principios del xx, sin contrastarla debidamente con el derecho interno.

La crítica a la doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto, a nuestro juicio debe plantearse desde los siguientes aspectos:

1. La refutación a la teoría dualista de la ley. Tal distinción decimonónica resulta hoy obsoleta. Las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución para hacer leyes. Además, el presupuesto, como se verá más adelante, en cualquiera de sus dos vertientes no es una legislación vinculada en el derecho mexicano, y por lo tanto, puede afectar la esfera jurídica no sólo de los órganos

del Estado sino de los particulares. Por otra parte, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción. La reciente teoría general del derecho, por ejemplo Bobbio, señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para la cual todos los hombres son iguales y todas las acciones son ciertas; estos son requisitos no tanto de la norma jurídica, sino de la norma justa.³⁷ Es decir, el profesor contempla la posibilidad, como más adelante lo señala, de normas generales y concretas y de normas particulares y abstractas, además de las particulares y concretas que corresponderían, algunas de ellas, a los actos administrativos, y de las generales y abstractas que eran antes del advenimiento del Estado social, el ideal de la ley. Tiene, por tanto, que advertirse que la concepción de ley de la teoría dualista es propia de una escuela jurídica: la exégesis, y de una época determinada: la del Estado liberal clásico.

Por lo tanto, el acto mediante el cual se aprueba el presupuesto debería tener, en México, el carácter de ley, no sólo porque así se contempla en el derecho comparado, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación de los presupuestos, por lo cual resulta obsoleta y chocante la actual redacción del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que denomina «Decreto» a la aprobación del presupuesto de egresos. Sostener que sólo la ley de ingresos es una ley material y el presupuesto de egresos un acto de autorización o condición, carece de sentido. No debe olvidarse que la concepción dualista de la ley tenía un claro propósito político: limitar la acción del legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es decir, la intervención del legislativo, tal como lo vimos en la obra de Laband, era una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos.

2. Otra terrible deficiencia de nuestro derecho positivo es haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto, carece de sentido. La ley de

³⁷ Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1992, p. 144.

presupuesto es un acto unitario, no un acto complejo, y no debe inducir a error el hecho de que en la ley de presupuesto exista al mismo tiempo un articulado y unos estados de previsión, de gastos e ingresos. Tampoco puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate de presupuesto de ingresos y de gastos, tal como lo sostuvo erróneamente Duguit, porque el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, se trata de un todo articulado, por lo que el procedimiento de tramitación y de autorización debe ser el mismo, y no como ocurre en México, en donde la ley de ingresos se tramita ante las dos cámaras y el presupuesto de egresos únicamente ante la de diputados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para un mejor control y fiscalización. Finalmente, el hecho de que en la ley de presupuesto se contengan disposiciones de distinta naturaleza no nos permite afirmar que el presupuesto tiene una naturaleza múltiple, porque en todas las leyes se contienen preceptos de alcance jurídico diverso, sin que esto sea motivo suficiente para afirmar que aquéllas tienen una naturaleza jurídica compleja.

3. La inadvertencia de la doctrina nacional de asumir la teoría dualista de la ley que implicaba lógicamente, en las teorías que sostuvieron esta concepción, que el presupuesto se encontraba vinculado a la legislación preexistente, y que en ese sentido, el legislativo carecía de facultades para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto, se contradice con el derecho interno, pues la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en sus artículos 21 y 22, aunque limita a nuestro juicio inconstitucionalmente el derecho de los legisladores, brinda la posibilidad de modificar el proyecto de presupuesto de egresos; igual ocurre con las leyes de ingresos que llegan a modificar la legislación tributaria existente. Lo expuesto significa que en México la doctrina nacional no percibió las consecuencias jurídicas y políticas de la aceptación de la teoría dualista de la ley, principalmente la de entender que el presupuesto es una legislación vinculada y subordinada a la legislación preexistente con consecuencias muy graves desde el punto de vista constitucional a la labor legisladora y fiscalizadora del poder legislativo. En nuestro país, por tanto, el presupuesto, ni en su vertiente de egresos ni en la de ingresos

es legislación vinculada a la preexistente. Lo único que a nuestro entender en este renglón resulta inadecuado, es el hecho de que en el nivel constitucional no se exprese con claridad el derecho del legislativo a rechazar, enmendar o aprobar el presupuesto, parcial o totalmente.

4. Las razones anteriores nos deben llevar a concluir que la labor del legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de legislación, y que estas dos funciones deben realizarse plenamente. Los presupuestos, al aprobarse por el legislativo, son actos enteramente legislativos, puesto que en las cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del legislativo, situación que obliga a una reforma constitucional en este sentido. En cuanto a las atribuciones de control del legislativo, que implican por una parte el derecho de las cámaras a recibir con un plazo mayor el presupuesto para estudiarlo, por lo que es necesaria una reforma constitucional,[◇] deben administrarse con el derecho legislativo de las cámaras, pues si a éstas no se les regatea su derecho legislativo pleno, luego entonces pueden aprobar, pero también rechazar totalmente, el presupuesto, lo que constituiría la vía de fiscalización más acabada.

5. Lo expuesto impele a un tratamiento constitucional del presupuesto más coherente. En especial, y como último aspecto, es imprescindible que la Constitución prevea los mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran suscitarse. Es importante reiterar que, en mi opinión, la Cámara de Diputados puede enmendar o rechazar el presupuesto, porque carecería de sentido la facultad de aprobar si no fuera consustancial a la de rechazar o reprobar, igualmente no tendría contenido la facultad de examinar si del análisis no pudieran realizarse observaciones o enmiendas. Si se sostiene que sólo puede aprobar, examinar y discutir y no rechazar o enmendar, se cae en el absurdo de conferir a la Cámara de Diputados una facultad mecánica que nada tiene que ver con el control al Ejecutivo.

¿Qué pasa si la Cámara de Diputados rechaza el presupuesto? No hay que olvidar que en la actualidad el presupuesto, además de ser

◇ Una reforma constitucional en tal sentido se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2004 y entró en vigor el día siguiente. [N. de la E.]

un documento técnico jurídico, es la expresión de la política económica del Ejecutivo, por lo que desaprobar el presupuesto tiene, además de un serio contenido económico, uno político: el rechazo de la política económica, del rumbo económico que propone para el país el Poder Ejecutivo. En nuestra Constitución, como ya hemos señalado, no existen mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran darse cuando la Cámara de Diputados se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto. Por lo cual es deseable que se establezca, como en el Derecho comparado, alguna norma de solución, que podría ser la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, más el índice de inflación señalado por el Banco de México, sistema denominado de la reconducción del presupuesto, u otro procedimiento alternativo, como la concesión de créditos provisionales. En la actualidad parece que de conformidad con el artículo 75, lo único que está garantizado es el pago de los empleados del gobierno federal, toda vez que dicho artículo señala que si “por cualquier circunstancia” se omite fijar la remuneración que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Finalmente, si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría enmendar el presupuesto, posteriormente lo remite al Ejecutivo para su publicación. En este caso, el Poder Ejecutivo podría ejercer el derecho de veto contenido en el artículo 72 fracción *B*, esto es, la facultad de hacer observaciones y devolverlo a la Cámara, en cuyo caso, para que las enmiendas quedaran firmes, tendría que confirmarlas con las dos terceras partes del número total de votos; esto significa el voto de 334 diputados. Sin embargo, la cuestión jurídica es: ¿puede el Ejecutivo vetar un decreto de una sola de las cámaras?

En opinión de Jorge Carpizo, el presidente sólo posee la facultad de veto respecto a las leyes o decretos de carácter federal en las que interviene el Congreso de la Unión,³⁸ por lo cual no podría vetar el

³⁸ Se trata de una interpretación a *contrario sensu* de lo que dice Jorge Carpizo: “El presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque: *a*) el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, en aquellas que interviene el Congreso de la Unión; *b*)...”. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1994, décimo segunda edición, p. 223.

presupuesto, toda vez que se trata de un decreto de una sola de las cámaras. Por su parte, Felipe Tena Ramírez señala que “la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso”.³⁹

Sin embargo, existen otras⁴⁰ opiniones que señalan que ciertamente el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos del Congreso, sin embargo, la fracción *J* se refiere a los casos en los cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de *alguna de las cámaras*,⁴¹ y éstos taxativamente son:

- a) Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado,
- b) Cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;
- c) Cuando se trate de decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Por otra parte, no existe una norma expresa como la contenida en el artículo 70 que señala que la ley que regula la estructura interna y funcionamiento del Congreso no puede ser vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. En conclusión, si el decreto que contiene el presupuesto no se encuentra entre los casos que de forma limitativa señala la fracción *J* del artículo 72, ni existe una norma expresa que señale que el decreto que contiene el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo, éste puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción *B* del artículo 72, esto es, la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso. Es pertinente destacar que en los primeros años de vida de la Constitución existieron vetos al presupuesto. Tal es el caso del que ejerció el presidente Venustiano Carranza cuando vetó el presupuesto que le envió la XXVIII Legislatura en el año de 1919.⁴²

³⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, décimo sexta edición, p. 262.

⁴⁰ Véase Jaime Cárdenas García, *Una Constitución para la democracia*, IJ-UNAM, México, 1996, pp. 70-72, en especial la cita a pie de página número 72.

⁴¹ La letra cursiva es mía, para destacar que la citada fracción *J* se refiere también a las resoluciones de alguna de las cámaras, caso en el que se encuentra el presupuesto.

⁴² Es un hecho que el presidente Carranza vetó el presupuesto que proponía la legislatura ese año; sin embargo, este caso tiene anexas otras circunstancias y debates: el

Por todo lo aquí expuesto es importante revisar el tratamiento jurídico que la Constitución le da al presupuesto y adecuarlo a los tiempos que vive el país.

problema de fondo consistía en que los diputados habían aumentado la dieta que debían percibir en el año para el cual aprobaban el presupuesto, lo cual en opinión del Ejecutivo era anticonstitucional por existir un precepto que lo prohibía. El debate giró en torno a quién correspondía ser el garante de la Constitución, si sólo al Poder Judicial o también al Ejecutivo, y, en este último caso, si al interpretar que no era constitucional el aumento podía vetarlo. El problema se resolvió de manera política.