

CONSTITUCIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA EXISTENTE*

Orlando MONTELONGO VALENCIA

SUMARIO: I. *Palabras iniciales*. II. *Actividad Financiera del Estado*. III. *Derecho financiero vs. derecho fiscal*. IV. *Planeación*. V. *Facultades impositivas*. VI. *Deuda pública*. VII. *Presupuesto*. VIII. *Cuenta pública*. IX. *A manera de conclusión*.

I. PALABRAS INICIALES

En la encomienda de realizar un ensayo en honor de la Doctora Sonia Rodríguez traté de buscar dentro de los temas que he venido estudiando cuál sería de importancia para honrar a mi estimada amiga, a quien recordaré por siempre. Haciendo un análisis constitucional de las materias que se refieren a las *fianzas públicas* encontramos que existen lagunas, esto es incongruencias, que se deben poner al debate público, y entonces proponer reformas para que tengan un verdadero funcionamiento, tomando en cuenta los nuevos tiempos políticos en los que vivimos. En este sentido, en el presente trabajo en honor a la Doctora Rodríguez se estudiará las *fianzas públicas* desde el punto de vista constitucional en los puntos con problemas aparentes.

II. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Para iniciar este estudio debemos saber que es la *actividad financiera* del Estado. Sabemos que somos parte de un Estado, el Estado mexicano, el cual se compone por población, poder (administración) y territorio.

* Las ideas planteadas en este trabajo fueron presentadas en conferencia realizada en Facultad de Derecho, UNAM, 16 de abril 2011.

- El Estado Mexicano nace en 1821 con el Acta Constitutiva.
- Se fortalece en 1824 con la primera Constitución independiente.
- En este sentido lo mexicanos nos comprometemos a aportar parte de nuestro patrimonio al Estado para que cumpla sus fines.

Para satisfacer sus fines, el *Estado* genera una actividad tendiente a obtener recursos para después gastarlos en estos mismos fines.

Con lo anterior surge la *actividad financiera del Estado*. Se define como “la actividad del Estado consistente en determinar el costo de las necesidades estatales y generales de los habitantes de un país, la determinación de los medios dinerarios para atenderlas y su forma de obtención, la obtención misma de tales medios, su administración y la realización dineraria de aquellas necesidades” (Rossy).

Entenderemos que lo que origina la actividad financiera estatal, es aquello que consiste en determinar el costo de las necesidades estatales para el movimiento de su estructura gubernamental (gastos de administración) y generales de los habitantes de esta sociedad (gastos sociales), todo esto para cumplir con el fin del Estado, que es el bienestar económico, con justicia y libertad.

El Estado para realizar lo anterior necesita de acciones para completar esta actividad, así surge lo que son las fases o *momentos de existencia* de la actividad financiera estatal.

Algunos autores, como Sergio Francisco de la Garza, establecen, por lo regular, que son tres los momentos que conoce la actividad financiera estatal, así tenemos a la obtención *de los ingresos, gestión y manejo de su patrimonio, y por último la función de gastarlos* (erogaciones);¹ considero que la actividad financiera no se limita a estos tres momentos o fases, por lo contrario se pueden duplicar, así tenemos las siguientes:

Determinación de necesidades. Tenemos como primera fase a la *determinación de necesidades*, esto se efectúa mediante un proceso de observación de los problemas existentes en una sociedad, los cuales se plasman en los planes y programas, que el ejecutivo tiene la obligación de realizar a principio de su ejercicio (artículo 26, CPEUM).

Determinación de formas de obtención de recursos. La segunda fase es el acto en que el Estado determina de donde obtendrá los recursos para cubrir las necesidades que ya determino, esto lo realiza con la expedición de leyes que contienen la descripción de que tipos de ingresos tendrá. En esta etapa in-

¹ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 6.

tervienen tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, uno propone y el otro aprueba respectivamente.

Obtención de recursos. Como tercera fase se ubica a la obtención de los recursos, esto es, por ejemplo, el acto de cobro de las contribuciones, que es realizado por el Ejecutivo.

Administración de recursos. En la cuarta fase se administran los recursos obtenidos, a través de la distribución de los mismos a los entes que ejercerán el gasto.

Ejecución. La quinta fase se refiere a la ejecución. Los entes que ejercen el gasto realizan materialmente las erogaciones para cubrir los gastos de su estructura, (por ejemplo: el pago de sueldos a los funcionarios públicos), y tratar de satisfacer las necesidades generales de la población (por ejemplo, programas para combatir la pobreza).

Control. Como sexta fase se tiene al control, esta fase se realiza para evitar irregularidades que pudieren cometerse en el ejercicio de la actividad financiera y en su caso buscar castigos para esos ilícitos.

En este sentido, se puede observar que por su contenido y efectos la *actividad financiera* del Estado² tiene varios *aspectos por los que se puede estudiar*, los cuales son:

Aspecto económico “tiene una dimensión económica, por cuanto que ha de ocuparse de la obtención e inversión de recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines”.³

Aspecto político. Pugliese atinadamente establece “que la actividad financiera tiene naturaleza política porque político es el sujeto agente, político son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera”.⁴

Aspecto jurídico. De acuerdo al principio básico de legalidad, toda actividad que realice el Estado debe estar sometida a las normas.

Aspecto sociológico. Se estudian las consecuencias que produce en las personas de la sociedad de un Estado.⁵

Las *finanzas públicas*: estudia la actividad financiera estatal en general.

² Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Harla, 1986, p. 3.

³ Sainz de Bujanda, Fernando, *Hacienda y derecho I*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 13.

⁴ Citado por Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 7.

⁵ Los estudiosos de las Finanzas Públicas al proponer fuentes de ingresos para el Estado deben de toma en cuenta la parte histórica.

La rama del derecho que estudia la actividad financiera estatal es el *derecho financiero*.

Una definición completa de este derecho es la que señala Pugliese manifestando que el *derecho financiero* es:

La disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado y entre los mismos Contribuyentes, que se derivan de la aplicación de esas normas.⁶

Respecto a la *denominación*, en lo personal prefiero el nombre de *derecho de las finanzas públicas*, puesto que el nombre derecho financiero, como lo menciona Fernando Hegewisch,⁷ “provoca confusión con la actividad financiera no estatal, es decir en la que el Estado únicamente vigila, regula o interviene a través de los intermediarios estatales, pero que su ejercicio y desarrollo está en poder de los intermediarios”.

Ramas del derecho financiero

El derecho financiero, según Mávalo Sánchez Hernández, se integra por tres grupos de normas:

Derecho fiscal: el cual estudia la obtención de los recursos.

Derecho patrimonial: estudia la administración y fomento de los ingresos obtenidos.

Derecho presupuestario: analiza lo que se refiere a las normas que regulan las erogaciones de los recursos.⁸

Algunos otros autores hablan también que son ramas del derecho las finanzas públicas: el derecho *monetario* y el derecho de *crédito*, el primero referente a la emisión de moneda y el segundo respecto de la deuda pública.

Respecto a la denominación de derecho financiero, en lo personal prefiero el nombre de *derecho de las finanzas públicas*, puesto que el nombre derecho financiero, como lo menciona Fernando Hegewisch,

⁶ Pugliese, Mario, *Instituciones de derecho financiero*, 2a. ed., México, Porrúa, 1976, p. 154.

⁷ Hegewisch Díaz Infante, F., *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 2.

⁸ Sánchez Hernández, Mávalo, *Derecho tributario*, 2a. ed., México, Cárdenas Editor, 1999, p. 21.

...provoca confusión con la actividad financiera no estatal, es decir en la que el Estado únicamente vigila, regula o interviene a través de los intermediarios estatales, pero que su ejercicio y desarrollo esta en poder de los intermediarios; Al generar confusión la denominación aludida deja de ser en rigor un concepto, desde el punto de vista científico.⁹

III. DERECHO FINANCIERO *vs.* DERECHO FISCAL

¿Por qué no se estudia al derecho financiero y si al derecho fiscal? Lo que he observado es que ha existido una falta de orden, en lo referente al estudio jurídico de las finanzas públicas en las facultades de derecho en nuestro país, es decir, no significa que no haya habido estudios al respecto, lo que sucede es que los grandes doctrinarios mexicanos se han concretado al análisis sólo de una parte del derecho financiero, esto es, a la recaudación de los ingresos (esto es al derecho fiscal) sin estudiar su complemento que son los gastos.

Respecto a la parte el gasto que comentamos, podemos decir que el proceso del presupuesto en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los estudios del derecho como por los propios actores políticos.¹⁰ Este abandono se debió a:

- a) El monopolio del Congreso por parte del partido del presidente.
- b) Considerarla una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el Ejecutivo.

Los cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, pusieron en manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la urgente necesidad de reformarlo.

En estas circunstancias es necesario reformular el estudio de las finanzas públicas en la facultades de derecho, establecer un curso completo de derecho financiero (o de derecho de las finanzas públicas como le queremos decir),¹¹ antes de estudiar al derecho fiscal en particular.

⁹ Hegewisch Díaz Infante, F., *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 2.

¹⁰ Cfr. Casar Pérez, María Amparo, "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso, CIDE", en Guerrero Amparán, Juan Pablo (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.

¹¹ Don Gabino Fraga también opina al respecto.

IV. PLANEACIÓN

El artículo 3o., Ley de Planeación (LP), establece la definición de Planeación Nacional del Desarrollo. Se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El fundamento constitucional en México para la Planeación es el artículo 26. Establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En estas líneas se observa la pretensión constitucional de organizar todo un sistema que comprenda a todos los niveles de gobierno así como los sectores de toda la sociedad, aquí también se nos plantea el hecho de que la planeación debe de ser democrática. Gerardo Gil Valdivia, al analizar esta circunstancia, argumenta que se ha interpretado en el sentido de establecer canales de participación en la toma de decisiones por parte de la autoridad, y no limitar dicha participación a través de los mecanismos políticos institucionales. Prosigue y menciona que uno de los principales peligros de la planeación consiste en el autoritarismo de la burocracia, por lo que el postulado de que la planeación debe ser democrática se debe de instrumentar para no caer, nuevamente, en un principio puramente declarativo.¹²

El segundo párrafo establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal, este párrafo insiste en el carácter democrático de la planeación.

El tercer párrafo describe que la ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarro-

¹² Gil Valdivia, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, México, Porrúa-UNAM, 1989, p. 31.

llo. Asimismo determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El último párrafo señala que en el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley

El artículo 5o. establece que el presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión... el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan. Lo que podemos observar de este artículo es el hecho de que la Planeación en México es un proceso que se origina y culmina solo en el Poder Ejecutivo, porque el hablar de observaciones no es sinónimo de cumplir lo que se indica, por lo tanto aquí considero que debe existir una reforma legal, en la que el Congreso de la Unión tenga una verdadera participación.

Sobre lo anterior existen algunas posturas que señalan que el Plan Nacional de Desarrollo sea evaluado y aprobado por el Congreso de la Unión; es el caso del Partido de la Revolución Democrática.¹³

Se debe realizar una reforma Constitucional, en la que el Congreso de la Unión tenga una verdadera participación.

V. FACULTADES IMPOSITIVAS

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece las obligaciones de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Del artículo anterior se observa que las entidades públicas en nuestro sistema fiscal se compone de 3 niveles: la *Federación*, *entidades federativas* en las que encontramos al Distrito Federal y a los estados y por último al *municipio*.

Lamentablemente la Suprema Corte ha dicho lo siguiente:

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva se determina que:

No existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo.

En donde las reglas principales son las siguientes:

¹³ Véase 30 de mayo de 2001 (Notimex).

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);
- b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII, y 118).

La solución a este problema se ha realizado a través de una ley secundaria: Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo que se deben establecer mecanismos constitucionales en los que se diga cuales son las facultades impositivas de cada nivel de gobierno.

VI. DEUDA PÚBLICA

Es el artículo 73, fracción VIII, el que nos da los lineamientos de lo que es la deuda pública, al indicar:

VIII...

- A) Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación,
- B) Aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...
- C) Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, *que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal* y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

Lo anterior implica que el gobierno del Distrito Federal, tenga que solicitar autorización al Congreso de la Unión sobre su deuda.

En estos nuevos tiempos políticos en los que el gobierno del Distrito Federal ya tiene representación propia, se debe dejar que utilice su facultad de endeudamiento como la tienen los demás estados, y no tener que pedir permiso al Congreso.

VII. PRESUPUESTO

1. *Presupuesto*

El presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos.

Mientras que en la mayoría de los países los ingresos y los gastos están en un sólo documento en México se presentan en dos documentos:

Ley de Ingresos de la Federación y Decreto de Presupuesto de Egresos.

Sus procesos de creación son diferentes:

Mientras que la ley de ingresos sigue el proceso legislativo normal, salvo que la cámara de origen siempre será la de los Diputados (artículo 72, inciso H).

El presupuesto se inicia y termina sólo en la Cámara de Diputados.

Los senadores reclaman, “si aprobamos los ingresos por que no aprobamos los gastos”.

Hay que tomar en cuenta que ésta fue una decisión política, y no, una novedosa técnica legislativa, al restablecerse el Senado en 1874.

2. *Plazo de presentación y aprobación*

El Ejecutivo Federal deberá hacer llegar el proyecto de presupuesto, a más tardar el día 8 del mes de septiembre y deberá aprobarse a más tardar el 15 de noviembre, evidentemente existe la necesidad de incrementarlo, porque dos meses y medio no son suficientes para un buen estudio de éste.

En Estados Unidos de América su presidente prepara el presupuesto y lo presenta al Congreso en enero de cada año, este presupuesto cubre el año fiscal venidero, que va desde el 1o. de octubre hasta el 30 de septiembre.

Como se puede observar en este país se tiene un poco más de 9 meses para la discusión y aprobación en el Congreso, a diferencia de nuestro país que reiteramos solo es alrededor de 2 meses y medio. Es importante que se ampliara.

3. *El derecho de “veto” sobre el presupuesto*

Durante mucho tiempo la doctrina¹⁴ interpretaba que el presidente no tenía derecho de veto; sin embargo, se presentó la Controversia Constitucional 109/2004, en la cual la Suprema Corte manifestó que el presidente si lo tiene.

Al respecto es útil analizar la Controversia Constitucional 109/2004, interpuesta por el presidente Vicente Fox en contra de la Cámara de Diputados.

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985.

Antecedentes

- 1) El 8 de septiembre de 2004, dentro del plazo que establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.
- 2) El 18 de noviembre de 2004, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto PEF 2005, incluyendo en el mismo según el Ejecutivo serias injerencias a las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión.
- 3) El 22 de noviembre de 2004 la Cámara de Diputados, mediante oficio número DGPL 59-II-5-724, del 15 de noviembre de 2004, suscrito por los secretarios de la Mesa Directiva, diputados Graciela Larios Rivas y Marcos Morales Torres, envió al Ejecutivo Federal el Decreto PEF 2005.
- 4) Tomando en consideración las serias violaciones a nuestra carta magna inmersas en el Decreto PEF 2005, el día 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal, en estricto ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto PEF 2005, con las observaciones que conforme a derecho corresponden.
- 5) El 14 de diciembre de 2004, respecto a las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo de la Unión, el Pleno de la Cámara de Diputados acordó, mediante el voto favorable de trescientos treinta y dos de sus diputados, lo siguiente:

Primero. No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Segundo. Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quezada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

Tercero. Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales

Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación. Cuarto. Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

- 6) El 15 de diciembre de 2004, mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276, del 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados, por conducto de los ciudadanos MANLIO FABIO BELTRONES Y MARCOS MORALES TORRES, en su carácter de diputado presidente y diputado secretario, respectivamente, informó al Poder Ejecutivo de la Unión el acuerdo tomado por esa Cámara, obviamente sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 7) Con motivo de lo anterior, aun y cuando inconstitucionalmente la Cámara de Diputados se negó a analizar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal e incluso no contó con los votos necesarios para superar dichas observaciones, en estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y en especial de la contemplada en el artículo 87 de nuestra carta magna, el Ejecutivo Federal publicó el pasado 20 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto PEF 2005 enviado por la Cámara de Diputados, sin que ello implique consentimiento alguno de los actos que aquí se impugnan.

La litis fue la siguiente:

- A) Si el presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- B) Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.
- C) Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de 2005,

transgreden o no los principios de división de poderes y supremacía constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución federal.

En este sentido la Corte resolvió lo siguiente:

Primero. Es procedente y fundada la controversia constitucional.

Segundo. Se declara la invalidez del acuerdo del 14 de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del presupuesto de egresos de la federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

Tercero. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

4. El problema de la no aprobación del presupuesto

En materia constitucional según el artículo 74, fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo....”, aquí se destaca la anualidad de este ordenamiento.

Por otro lado, el artículo 126 dice “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

El artículo 31 establece como obligación de los mexicanos en su fracción IV. “Contribuir para los gastos públicos,... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

De los ordenamientos anteriores se desprende que el presupuesto de egresos tiene vigencia de un año, además el artículo 126 nos explica que el Ejecutivo no puede hacer ningún gasto que no se establezca en dicho presupuesto.

Aquí se plantea el problema, si conocemos que como mexicanos sólo tenemos la obligación de contribuir con impuestos establecidos en las leyes (ley de ingresos), y el Ejecutivo sólo puede hacer gastos que le son permitidos en el presupuesto de egresos, y que dicho presupuesto, deben ser aprobado cada año, la pregunta sería *¿qué pasa si el Presupuesto de Egresos no es aprobado al 1o. de enero de cada año?* Haciendo una búsqueda en nuestra Constitución, sobre la posible respuesta a nuestro problema, claramente no encontramos nada al respecto, es por eso que recurriremos a la doctrina.

Del presupuesto de egresos, dice de la Garza, que “ni la Constitución Federal ni la Ley del Presupuesto prevén el caso de que no esté aprobado el mismo para el 1o. del año por la Cámara de Diputados”, añadiendo que “a falta de disposiciones Constitucionales y legales al respecto, debemos concluir que a falta de Presupuesto de Egresos aprobado oportunamente por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no puede realizar ningún desembolso, salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin riesgo de incurrir en responsabilidad”.

Respecto a este tema podemos concluir que ni la Constitución ni la doctrina nos dan una respuesta clara y concreta para resolver nuestro problema, sólo nos queda la respuesta por nuestra parte. Interpretando todo lo analizado, podemos manifestar que si el Presupuesto de Egresos no es aprobado al 1o. de enero de cada año, el Ejecutivo, no podrá gastar ni un peso, por lo tanto como dice de la Garza, “debe deplorarse la existencia de esta laguna en nuestra legislación constitucional”, esto quiere decir que esta contrariedad, profunda de nuestras normas, debe solucionarse para evitar futuros problemas a nuestra sociedad.

En el derecho comparado existen principalmente tres mecanismos de solución: la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, sistema denominado de la reconducción del presupuesto, o procedimientos alternativos, como la concesión de créditos provisionales y la positiva ficta. Los estudiaremos ahora:

Reconducción presupuestal.

Consiste en que llegado el inicio del ejercicio fiscal, sino se aprueba, se prorroga el que estuvo vigente en el año anterior. La encontramos en España, en el artículo 134, de su Constitución al señalar 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”.¹⁵ Esta figura sería atractiva, considero, si le agregamos una correspondiente actualización.

Créditos provisionales.

Este mecanismo consiste en el otorgamiento de partidas especiales en tanto se aprueba el presupuesto general. Es utilizado en Gran Bretaña y Bélgica.

¹⁵ http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_7.htm, agosto de 2003.

*Positiva ficta.*¹⁶

Consiste en que si el presupuesto no es aprobado en los plazos que contempla la Constitución, automáticamente se entiende aprobado el enviado por el Ejecutivo. Lo encontramos en la Constitución de Colombia al mencionar en el artículo 348:

Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente;...

Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de apropiaciones.¹⁷

Como se observa, si el Congreso no aprueba en una fecha determinada la iniciativa del presidente, regirá esta misma.

En lo personal me inclino por la reconducción presupuestal, pero si le agregamos una correspondiente actualización, como ya se comentó.

VIII. CUENTA PÚBLICA

1. *Nombre del ente encargado de revisarla*

Según el artículo 74, fracción VI, constitucional, es facultad de la Cámara de Diputados

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Según artículo 2o. de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se entenderá por: “Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”. Por lo que nos surge confusión en el nombre, aquí sería necesario recomendar a nuestros legisladores que sean más congruentes con las leyes que establecen.

¹⁶ Le denominamos de esta forma porque no encontramos un nombre preciso en la doctrina.

¹⁷ Véase <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Colombia/colombia.html>, agosto de 2003.

2. Plazos de presentación y resultados

El mismo artículo 74, fracción VI, establece que la *cuenta pública* del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente... (dentro de los diez primeros días del mes de junio, anterior a la reforma).

Artículo 79, fracción II, establece la obligación de entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación... (31 de marzo, anterior a la reforma).

Cuenta Pública del 2013:

Fecha de entrega: 30 de abril de 2014, fFecha de informe de resultados de la revisión: 20 de febrero de 2015.

En mi opinión deben reducirse más.

3. Aprobación de la cuenta pública

Artículo 79, fracción VI, constitucional. Revisar la Cuenta Pública del año anterior... y aprobarla...

¿Qué pasa si el pleno de la Cámara no aprueba la cuenta pública? Absolutamente nada, es el caso de algunos ejercicios de los presidentes Fox y Calderón. Por lo que se deben establecer mecanismos de sanciones más efectivas.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. Se debe incorporar al plan de estudios de las licenciaturas en derecho la asignatura *Derecho de las finanzas públicas* como una materia obligatoria que se imparta antes del derecho fiscal.

2. *Respecto a la planeación* se debe realizar una reforma constitucional, en la que el Congreso de la Unión tenga una verdadera participación.

3. Se deben establecer mecanismos constitucionales en los que se diga cuales son las facultades impositivas de cada nivel de gobierno.

4. En estos nuevos tiempos políticos en los que gobierno del Distrito Federal ya tiene representación propia, se debe dejar que utilice su facultad de endeudamiento como la tienen los demás estados, y no tener que pedir permiso al Congreso.

5. Se debe estudiar la intervención del Senado en la aprobación de presupuesto; se deben de ampliar los plazos de aprobación porque los que es-

tán ahora son muy cortos; se debe fundamentar las observaciones del presidente y establecer una solución a la no aprobación del presupuesto.

6. Establecer el nombre Auditoría Superior de la Federación en la Constitución y quitar el de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, si sigue esta discordancia se seguirá teniendo confusión en el nombre. Asimismo, en mi opinión deben reducirse más los plazos de presentación y de entrega de resultados de la cuenta pública, y establecer mecanismos de sanciones más efectivas en el caso *que el Pleno de la Cámara no aprueba la dicha cuenta pública*.

Espero que este estudio sirva como inicio del debate público, en que se analice las posibles reformas a nuestra Constitución.