

El presupuesto de egresos en la jerarquía normativa

Jorge Alberto Lara Rivera*

REPERCUSIONES POLÍTICAS, LEGALES Y ECONÓMICAS DE LA DEMOCRACIA

EL CAMBIO democrático por el que atraviesan las instituciones mexicanas, si bien incipiente y obstaculizado por el grupo representante del sistema político tradicional, empieza a tener repercusiones en los temas fundamentales de la agenda nacional. Uno de los ejemplos más claros de la importancia de estos cambios proyectados hacia el seno de quienes desempeñan las potestades públicas, es el del proceso de aprobación del llamado paquete financiero. Éste se conforma con las iniciativas de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos que el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, en el caso del primero, y de su aprobación además de su envío como minuta al Senado para los efectos conducentes. Estos dos instrumentos constituyen la parte sustantiva de la mitad del llamado ciclo presupuestario. El resto del ciclo lo forman el ejercicio del recurso, a cargo eminente del Ejecutivo, y la

supervisión de las cuentas, que vuelve a ser tarea de la representación popular.

Los cambios en estas materias a partir de la LVII Legislatura son sensibles. Uno de ellos ha implicado una reforma a la Constitución Política a efecto de que sea una nueva entidad la encargada de dicha función.

Es posible afirmar que en tanto los poderes reflejen la diversidad democrática propia de una nación tan compleja como México se irán modificando las condiciones políticas, legislativas y económicas que rigen e interactúan con la realidad. En este sentido el Presupuesto de Egresos de la Federación se sitúa como uno de los temas que mayor expectativa genera en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En los dos últimos procesos de aprobación presupuestaria, debido a la falta de una mayoría priista en la Cámara Baja, se han presentado numerosas incidencias, tensiones, retrasos e incluso riesgos para la nación.

Adicionalmente al aspecto sustantivo de la política económica referido, la vertiente adjetiva deja ver algunas insuficiencias que no habían generado problemas pero que urgen a

*Licenciado en derecho. Director del área jurídico-política de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, A.C.

su solución a efecto de contar con un sistema legal-presupuestario útil y eficaz. Como muestra de las insuficiencias es posible mencionar dos: la dilación constitucional con la que cuenta el Ejecutivo para presentar su proyecto, que le permite hacerlo hasta el 15 de noviembre, y la falta de prescripciones generales que prevean el riesgo de la no aprobación presupuestaria el último día del año.

Otra inquietud que se empieza a generalizar es la relativa al proceso que puede o debe seguirse a efecto de modificar el presupuesto una vez que éste ha sido aprobado y se encuentra en el año de ejercicio correspondiente.

Este ensayo se concentra en la institución del Presupuesto de Egresos de la Federación puesto que la Ley de Ingresos, al tener un estatus de ley cuenta con un campo prescriptivo más o menos claro en la Constitución aunque con algunas cuestiones menores que pueden suscitar debate e interpretaciones diversas.

LA JERARQUÍA NORMATIVA

No obstante que existen múltiples teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, este ensayo prescindirá de la discusión de fondo de dichas teorías¹ o de las repercusiones económicas del mismo. A efecto de contar con mayores elementos de análisis y de eventual respuesta a algunas de las preguntas relativas a la institución *sui generis* del presupuesto nos referiremos a los aspectos concernientes a la jerarquía de las normas jurídicas desde la vertiente doctrinaria como desde la perspectiva del diseño constitucional.

Consideramos que en el entorno plural en que se empieza a desarrollar la produc-

ción de instrumentos normativos recupera importancia el estudio de la llamada jerarquía de normas u orden normativo. El sistema jurídico mexicano está compuesto por una unidad compleja de normas generales y prescripciones particulares de toda índole. Desde luego la supremacía constitucional aún no se subvierte, incluso ante los tratados internacionales. En esta materia es muy probable que nuestro país siga guardando una postura más bien conservadora, a diferencia de otros países, sobre todo europeos. La soberanía nacional seguirá vigente de una manera muy vigorosa, como lo dispone nuestra Constitución, y la suscripción de tratados y participación en instancias supranacionales no mermará el concepto originario de soberanía, que estando resguardado en la Carta Magna es fundante de todo acto legislativo o prescriptivo hacia el interior o el exterior del territorio.

Por lo que toca al régimen jurídico interno consideramos que la disposición general del artículo 133 constitucional que ordena la jerarquía básica del sistema jurídico debe ser regulada de una manera más específica, interpretando por supuesto las normas respectivas que la misma Constitución recaba con ese propósito tanto en el capítulo de garantías como en la parte orgánica.

La antigua preocupación por comprender el orden sistemático y las relaciones jerárquicas que las normas guardan entre sí ha sido abordada por juristas como Merkel, Kelsen y, en nuestro país, por el maestro García Maynes. No obstante que el propio Kelsen admite la posibilidad de un orden constitucional del que no se derive una jerarquización normativa, es una realidad generalizada y un principio de eficacia lógico-formal que existe en la mayoría de los órdenes jurídicos. En ese sentido se tiene

como universalmente aceptado el modelo kelseniano de la pirámide de normas. En ésta la Constitución siempre es la norma suprema, fundante. El orden subsiguiente ya es objeto de debate, sin embargo el modelo tiende a ser complementado con las normas ordinarias, las normas reglamentarias y las normas individuales. El artículo 133 mencionado recoge parte del modelo teórico, incluyendo los tratados internacionales suscritos y aprobados como normas de la misma jerarquía de las leyes. Es posible identificar en el mismo numeral la mención de normas ordinarias a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, que a su vez suelen tener diversas denominaciones específicas, mismas que contribuyen a una confusión: orgánicas, reglamentarias (diferentes y superiores a los reglamentos), federales, generales, etcétera.

Es necesario afirmar que el orden jurídico no se agota en la Constitución, leyes o tratados. El jurista argentino Antonio Rinesi afirma que:

El ordenamiento jurídico es pleno; todos los casos que puedan presentarse se encuentran previstos en él. Para ello debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico no consiste solamente en normas generales, sino también en normas individuales, y que las primeras determinan no solamente la materia o contenido de la relación jurídica, sino también el órgano encargado de dictar la norma individual en la cual dicha relación jurídica adquiere definitiva concreción.²

El problema de la jerarquía normativa ante estos planteamientos se presenta con la figura de los llamados decretos. Si bien es clara la graduación, derivada de la Constitución de leyes y tratados, complementada con la doctrina respecto de normas reglamen-

tarias y normas individualizadas, la ubicación de los llamados decretos no deja de prestarse a confusión.

Con ese propósito es necesario desentrañar la naturaleza jurídica de los decretos en general. La definición del vocablo se desarrolla a continuación: la palabra proviene del verbo latino *decernere*, *decrevi*, *decretum*, que es acuerdo o resolución. El *Diccionario Jurídico Mexicano* transcribe a su vez la voz de la Real Academia Española definiendo que decreto es: “resolución, decisión o determinación del Jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o administrativo.”

Al elaborar su propuesta definitoria Magdalena Aguilar menciona que decreto es “toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar e instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”³

La Constitución de 1836 delimitaba el concepto de decreto al mencionar lo siguiente:

Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Este criterio, ampliamente aceptado, no está exento de dificultades en su interpre-

tación. Se dice que una ley contiene normas generales, abstractas e impersonales. El decreto, por el contrario, tiende a ser específico. Sin embargo pueden existir leyes cuyo ámbito personal de aplicación sea un universo específico de individuos: como la Ley Orgánica del Congreso, que rige la organización y funcionamiento de corporaciones de 500 y 128 miembros. O bien leyes que estén dirigidas a normar una situación particular como la Ley para la Reconciliación y la paz digna en Chiapas. Por el contrario es posible que existan decretos que recojan disposiciones para un amplio espectro de relaciones jurídicas, como lo puede ser precisamente el que contiene el Presupuesto de Egresos.

En realidad no deja de existir una tenue frontera divisoria de lo que puede ser una ley o un decreto, atendiendo a su contenido.

Como se ha mencionado líneas arriba, la Constitución no da elementos para discernir la categoría normativa de los decretos; sin embargo es posible inferirla como menor a la de una ley. A este respecto es interesante la opinión del maestro Tena Ramírez sobre lo dispuesto en el artículo 133 de la ley fundamental. Citado por Faya Viesca, Tena afirma:

la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el artículo 70 la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos.⁴

Si se coincide con esta interpretación se estaría ubicando al mismo nivel que las leyes federales y los tratados internacionales suscritos y aprobados a todos los decretos ema-

nados del Congreso de la Unión. En este sentido los decretos emitidos por el Ejecutivo, como en los que se emiten reglamentos administrativos o por cada una de las cámaras, como el presupuesto, los permisos para que el Presidente abandone el país, entre otros, *no* caerían en esta especie de decretos. Lo anterior nos lleva a una conclusión que no es menor: existen decretos de diferente jerarquía. Este hecho puede resolver parte del problema, dejando subsistente el conflicto posible al existir dos decretos de jerarquía *inferior* que se contrapongan. Un criterio de la mayor utilidad para discernir este último caso es el de revisar tanto la constitucionalidad como la legalidad de los decretos en contraposición. Un aspecto que también debe ser resaltado a propósito de este tema es la jerarquía de los decretos que son producto de actos de colaboración. Suponemos que no tendría por qué ser equivalente el peso y la eventual vinculación de decreto generado por una iniciativa del Ejecutivo y la aprobación de una de las cámaras (*v.gr.* el presupuesto de egresos de la Federación) y el de uno creado de manera espontánea por alguna de las asambleas legislativas en virtud de que en el primer caso se genera una especie de acuerdo bilateral, a diferencia del segundo en que lo que se actualiza es una resolución unilateral.

Como se ha dicho, por virtud de diversas disposiciones constitucionales tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo están facultados para emitir decretos. De hecho también existe una gran cantidad de resoluciones judiciales a las que se les da dicha denominación (sentencias, acuerdos, etcétera).

Quizá el ejemplo típico de decreto lo constituya el cuerpo normativo que contiene a la ley que será promulgada. En este caso,

previsto por el artículo 72 constitucional, al concluir el procedimiento legislativo en el que intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, cada uno con diversa participación, la ley aprobada adopta como vehículo para su formalización un decreto que será publicado por el Ejecutivo, salvo en los casos en que el Congreso esté facultado para emitir decretos o leyes, como lo dispone el artículo 70 a propósito de la ley que regula su estructura y funcionamiento.

Están facultados para emitir decretos en el ámbito de sus respectivas facultades el Presidente de la República, el Congreso, cada una de las cámaras y la Comisión Permanente.

Los artículos 165, 166, 167, 168, 169 y 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prescriben la fórmula para la expedición de leyes. Tales pasos también se aplican para los decretos, como se desprende del propio articulado.

El artículo 166 dispone que cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma. Es evidente que en este caso el reglamento no se refiere al concepto tradicional de ley puesto que ninguna ley puede ser aprobada sólo por una cámara. Si se admite que no hubo error en la redacción de dicho artículo se debe concluir entonces que tal prescripción se aplica precisamente a los decretos expedidos por cada cámara, es decir, ampliando el concepto que el maestro Tena había circunscrito al artículo 133 constitucional. Sin embargo consideramos que la mención "ley" en el artículo del reglamento es desafortunada y debe reformarse o, en todo caso, aclararse.

El artículo 167 trata de los acuerdos o resoluciones económicas y su formalización.

Dichos acuerdos encuentran su fundamento en el artículo 77 fracción I de la Constitución, y en la LVII Legislatura han demostrado su utilidad. El hecho de que tanto en la Carta Magna como en el reglamento se les dé trato específico facilita su jerarquización, ubicándolos desde luego en un grado menor aún que el de los decretos de cámara.

El artículo 169 del reglamento insiste en la confusión decreto-ley al prescribir lo siguiente:

Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta" (texto de ley).

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Como hemos advertido en este ensayo no entraremos al estudio sustantivo del Presupuesto de Egresos o a sus repercusiones económicas. Sin embargo, a efecto de poder determinar su jerarquía y sus características como parte del sistema normativo, es menester detenernos en su definición y tratamiento constitucional.

El Presupuesto de Egresos es un documento que contiene el cálculo previsto de gastos para el ejercicio fiscal correspondiente que debe ser preparado por el Poder Ejecutivo y presentado a la Cámara de Diputados para su aprobación (art. 74 fracc. IV, constitucional). A diferencia de la previsión de ingresos, que se materializa en una ley, la de gastos, en nuestro país, no se contiene

en una ley bicameral no obstante que en otros países sí se realiza de esa manera.

La definición legal, contenida en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es la siguiente:

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.

En *Los derechos del pueblo mexicano*, obra en que se explica la transformación de las disposiciones constitucionales, se consigna lo siguiente a propósito del artículo 126 constitucional, el cual dispone que: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, y que es el fundamento del presupuesto, lo siguiente:

La norma constitucional responde a un principio elemental, de orden económico, conforme al cual es necesario que toda persona o entidad, con mayor razón si ésta es pública, ajuste proporcionalmente sus gastos al monto de sus ingresos mediante la elaboración del presupuesto correspondiente. Queda en esta forma asegurada la debida inversión de los fondos públicos y se evita su aplicación a fines distintos de los previstos por el Poder Legislativo.⁵

Asimismo se refiere a la integralidad de lo que hoy se ha dado en llamar el "paquete económico":

Antecedentes del presupuesto

La fuente principal de ingresos del erario está constituida por las contribuciones que debe pagar el mexicano en los términos de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, y son los representantes del contribuyente ante los órganos de gobierno quienes anualmente elaboran, discuten, aprueban, ejercen y revisan el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 65, fracciones I y II; 72, inciso h; 73, fracciones VIII, IX y XXVIII; 74, fracciones II, III y IV, y 75. Este procedimiento, esencialmente democrático, permite, por una parte, que los contribuyentes intervengan por conducto de sus mandatarios en el manejo de los gastos públicos, y, por la otra, que tengan conocimiento de la aplicación o destino de ellos.

Antecedentes inmediatos del artículo 126 son el 119 de la ley fundamental de 1857, y el 125 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en cuyos textos se inspiró aquél.⁶

Es interesante conocer los antecedentes legislativos del artículo 126 puesto que dicho análisis nos permite conocer la diferente consideración formal del instrumento de gastos.

Como primer antecedente se encuentra el artículo 347 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del rey refrendado por el secretario del despacho de hacienda en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las cortes con que éste se autoriza.

El caso anterior es, guardando las distancias, muy semejante al proceso actual dispuesto por la Constitución.

El segundo antecedente es el artículo 80. de las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853:

Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

Es muy importante que este antecedente prevea que para autorizar otros gastos se debe decretar con las mismas formalidades. Lo anterior se equipara con el inciso f del artículo 72 de la ley fundamental y señala el procedimiento exacto para poder modificar el presupuesto aprobado en el año de su ejercicio.

Como tercer antecedente se tiene a los artículos 105 y 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

Artículo 105. Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.

Artículo 110. Ni el gobierno general, ni los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad.

El artículo 118 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana es el quinto antecedente. Habiendo sido fechado

el 16 de junio de 1856, dispone: “Ningún pago puede hacerse por el tesorero federal si no está autorizado por la ley.”

Como se observa, en este caso el gasto se preveía en una ley. Este proyecto finalmente fue modificado por el debate. La inconveniencia era precisamente la alusión a la ley. Durante la sesión del 11 de noviembre de 1856 el legislador Prieto pidió que en lugar de la ley se dijera “el presupuesto”. A la enmienda se opusieron los señores Ocampo y Mata. Prieto insistió y fue apoyado por Barrera e Ignacio Ramírez, quedando pendiente el debate al levantarse la sesión.

Al día siguiente la comisión redactora modificó el artículo 118 para dejarlo en los términos en los que finalmente fue aprobado y después sancionado el 5 de febrero de 1857, y que es el siguiente: “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido por el presupuesto o por alguna ley posterior”.

Como es fácilmente distinguible dicho texto es casi idéntico al vigente, propuesto por Carranza y que fue aprobado en el seno del Constituyente de 1916-1917 por unanimidad de 154 votos.

En los estados de la República existen criterios diferentes, ya que en varias constituciones se dispone que el presupuesto se proyecte en una ley. Como los congresos estatales son unicamerales, no es posible establecer un parangón procedimental de dichas leyes con el concepto de ley federal.

DERECHO COMPARADO

Como se puede observar en este apartado, en diversos países el Presupuesto de Egresos tiene jerarquía genérica de ley dispuesta por los propios textos constitucionales:

Argentina

Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo.

Artículo 100o.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1...

6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo al gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

Bolivia

Artículo 147. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales.

Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.

Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.

Costa Rica

Artículo 178.- El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá

estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.

Artículo 179.- La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Artículo 180.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.

España

Artículo 134. 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. 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.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Estados Unidos de América

Artículo 10. sección 9.7. (El Congreso) No podrá tomar cantidad alguna del tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por ley y, periódicamente, se publicará un estado completo de los ingresos del tesoro.

Guatemala

Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse

el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Venezuela

Art. 227. No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley del Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada (*sic.*).

...

Art. 228. El Ejecutivo Nacional representará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley del Presupuesto. Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto.

Art. 229. En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los territorios en la forma siguiente: un treinta por ciento (30 por ciento) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70 por ciento) restante, en proporción a la población de cada una de las entidades. Esta partida no será menor al doce y medio por ciento (12.5 por ciento) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto

del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (0.5 por ciento) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15 por ciento).

La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijará límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

Para que en nuestro país el Presupuesto de Egresos adquiera la potestad legal, sin necesidad de realizar interpretaciones forzadas, sería necesario reformar la Constitución a efecto de que el Senado se involucre en la aprobación del documento. Desafortunadamente el Senado mexicano es muestra de falta de una pluralidad suficiente, por lo que de realizarse la reforma mencionada sólo se vería beneficiada la clase que detenta la hegemonía política y el efecto democratizador en condiciones normales lógico, se perdería.

EL PRESUPUESTO COMO DECRETO

Es posible concluir que dado que el Presupuesto de Egresos es un decreto, tiene un grado jerárquico inferior a las leyes ordinarias. Asimismo, siendo un documento creado por dos poderes soberanos, aunque por una sola cámara, como hemos señalado, es evidentemente superior a normas reglamentarias y acuerdos internos del Congreso. Es difícil comparar su jerarquía respecto de

decretos del Congreso (es decir bicamerales) en los que no intervenga el Ejecutivo puesto que si bien éstos cuentan con el imperio de ley en algunos casos, el presupuesto se fundamenta en la propia Constitución.

Materialmente es norma imperfecta puesto que su sanción es difícil de actualizar por su propia naturaleza de plan de gastos. Sin embargo incluye un mandato de índole constitucional y existen mecanismos del más alto rango para verificar su cumplimiento en general. Lo anterior no es obstáculo para que, como en otros países, el programa de gastos llegue a ser una ley aunque existe la reticencia política que ya hemos señalado para que en estos momentos se dé esa modificación.

Existen normas o decretos equiparables en cuanto a su jerarquía, como pueden ser los contenidos en la fracción V del artículo 74 constitucional relativos a las resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados respecto de la declaración de procedencia de enjuiciamiento penal de servidores públicos. Asimismo se puede equiparar, en cuanto a su gradación, a algunas de las facultades concedidas de manera exclusiva al Senado en el artículo 76 constitucional. Sin embargo lo antes mencionado no aplica al decreto de aprobación de tratados en virtud de que el artículo 133 eleva a los acuerdos internacionales a la jerarquía suprema sólo por debajo de la misma carta fundamental.

Debido a su ubicación jerárquica, el Presupuesto de Egresos se encuentra subordinado a las leyes emanadas de la Constitución. En este sentido se deben extremar los cuidados sobre el tratamiento que se haga de dicha institución ya que, como es producto de una colaboración entre poderes, los linea-

mientos generales constitucionales deben ser respetados plenamente. Una ley secundaria no puede resolver dicha relación entre poderes sin correr el riesgo de lastimar las previsiones políticas fundamentales.

Sin embargo, por lo que toca a diversas leyes, el presupuesto sí deberá estar sujeto a sus previsiones. Por ejemplo, cuando en leyes permanentes, como la del Seguro Social, se prevén partidas de gasto comprometidas a ese fin, el decreto presupuestario debe respetar dichos compromisos. Por tal razón las autoridades del Ejecutivo llegan a alegar en el proceso de aprobación presupuestaria que no existen amplios márgenes de maniobra para alterar el proyecto propuesto por ellas.

LA MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO VIGENTE DURANTE EL AÑO DE SU EJERCICIO

Los cambios económicos, contingencias sociales, alteraciones en los ingresos derivados de las fluctuaciones internacionales, etcétera, originan la necesidad real de modificar el plan de gastos nacionales. Dicha modificación es absolutamente posible, toda vez que sería ilógico que una norma no pueda ser reformada. Toda regla o estatuto debe tener una relación íntima con la realidad y sobre todo con la necesidad del pueblo al que va dirigido. No obstante, a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica y la relación sana entre poderes, es menester seguir con todo celo las prescripciones constitucionales que posibilitan la alteración requerida.

A este respecto es importante interpretar de manera integral lo dispuesto por los artículos 72 inciso f y 126 constitucionales. En

tanto que el primero ordena que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; el segundo dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. A primera vista una modificación presupuestaria a la luz de estos artículos sería contradictoria.

Sin embargo es posible transigir en este caso con la interpretación del maestro Tena Ramírez al considerar que el empleo del término ley en la Constitución no necesariamente refiere a una norma legal en el sentido clásico sino que se llega a utilizar de manera muy general. Como se ha visto, el modelo de la redacción del artículo 126 data de la Constitución de 1857, cuando fue suprimido el Senado y al reincorporarse años más tarde, el texto se mantuvo incólume, trascendiendo incluso a la Carta de Querétaro.

Consideramos, por tanto, correcto establecer un reenvío del 126 al inciso f del 72 constitucional. Lo anterior implicaría la solución acertada: para modificar el presupuesto, dentro del año de su ejercicio, se requiere lo ordenado por este inciso que regula parte del procedimiento legislativo: que se sigan los mismos pasos de su formación. En la especie los pasos son los siguientes: la formulación y el envío de la enmienda por parte del Ejecutivo y el estudio y aprobación o modificación por parte de la Cámara de Diputados.

El modelo constitucional presupuestal es correcto en términos generales. No obstante consideramos que es posible perfeccionar la redacción de los textos a efecto de darles una mayor claridad y eventualmente evitar

conflictos entre poderes. Sin duda esta materia tiene asignaturas de primer orden pendientes de ser resueltas, como el adelanto en la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo, la previsión de lo que debe hacerse en caso de que no se apruebe el presupuesto el día 31 de diciembre de cada año previo, la asignación constitucional de partidas obligatorias como educación o salud o la aprobación por parte del Senado del instrumento para convertirlo así en ley. Este último punto necesariamente tendría que realizarse al entrar el Senado mexicano en estadios de mayor pluralidad y deliberación democrática.

- ¹ La revista *Quórum* del bimestre septiembre-octubre de 1997 da cuenta de dos estudios en los que se analiza la naturaleza jurídica del presupuesto y que corresponden a la autoría de la doctora María de la Luz Mijangos Borja y del diputado Fauzi Hamdan.
- ² A. Rinesi, "Orden jurídico positivo", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. xxi, 1990.
- ³ M. Aguilar y Cuevas, "Decreto", en *Diccionario Jurídico en Mexicano*, t. II, 1994.
- ⁴ Jacinto Faya Viesca, *Leyes federales y Congreso de la Unión*, México, Porrúa, 1991, p. 24.
- ⁵ *Derechos del pueblo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 126-3 a 126-9.
- ⁶ *Idem*.