

# Procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos de la federación en derecho comparado

SANDRA I. ESPINOSA MORALES

*Este artículo presenta las diferencias en el proceso legislativo que se sigue para crear una ley ordinaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación. La investigación aborda diversos problemas en torno al presupuesto, como la posibilidad de ser modificado por el Legislativo o vetado por el Ejecutivo. Además, contiene una sección de derecho comparado, donde se puede observar cuál es el procedimiento y características del presupuesto en otros países.*

## Introducción

El poder Legislativo tiene varias funciones de importancia dentro del Estado, y no se limitan a tareas legislativas. Una de éstas es la de “control y vigilancia”. Para llevar a cabo esta función, el poder Legislativo cuenta con el llamado “poder de la bolsa”, el cual se expresa, en gran medida, con la aprobación del presupuesto y en la vigilancia del gasto público.

Sin embargo, el estudio del presupuesto de egresos de la federación puede ser una materia compleja y ser abordado desde varias disciplinas, por ejemplo, la economía, la hacienda pública y el derecho, por nombrar algunas. Por ello, la definición, el análisis y la evaluación del decreto de presupuesto puede variar dependiendo del enfoque que lleve a cabo el estudio.

En torno al presupuesto de egresos de la federación existen diferentes debates que fueron tomando importancia a medida que la pluralidad se hacía presente con mayor fuerza dentro del poder Legislativo y en las entidades estatales. Uno de los temas destacados al respecto son las “reglas para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto” que formó parte de los puntos estudiados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados.<sup>1</sup>

Dentro del diagnóstico que se realizó al respecto, se señala que el presupuesto es un factor fundamental para la operación del gobierno y “sin embargo, la regulación constitucional vigente en esta materia presenta graves deficiencias que es necesario subsanar”.<sup>2</sup>

Algunas de las propuestas que se acordaron por consenso en esta Comisión fueron:

<sup>1</sup> Para mayor información se puede consultar: Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

<sup>2</sup> Muñoz, *Comisión de Estudios...*, *op. cit.*, p. 196.

- a) Anticipar la fecha en la que el Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados su proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, por lo menos al 15 de septiembre.
- b) Facultar al Senado para que participe en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto de egresos de la federación.
- c) Revisar la improcedencia del veto presidencial en materia presupuestal.
- d) Revisar la facultad de iniciativa en la presentación y modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo, y considerar extender esta facultad al Congreso.
- e) Establecer un mecanismo constitucional que permita extender la vigencia del presupuesto del año anterior en caso de que el proyecto para el siguiente año no sea aprobado por las Cámaras dentro del periodo establecido por la Constitución Política y que ese presupuesto sea ajustado al incremento de precios ocurrido.<sup>3</sup>

La formulación de propuestas de cada punto del diagnóstico anterior conlleva diversas discusiones y problemáticas. Algunas tienen que ver con la relación Ejecutivo-Legislativo, con la naturaleza propia del presupuesto (como acto admi-

nistrativo o como ley), con las facultades constitucionales de cada poder, por nombrar algunos.

¿La Cámara de Diputados puede modificar la iniciativa que presentó el Ejecutivo?, ¿el Ejecutivo puede vetar el presupuesto de egresos?, ¿este veto sería parcial o total?, ¿qué sucedería en el país si el presupuesto no se aprueba en tiempo y forma?, ¿de qué manera han solucionado estos problemas otros países?

Para Francisco José Paoli Bolio la aprobación del presupuesto y verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales es probablemente la mayor fuerza del poder Legislativo, por lo que es indispensable contar con los mecanismos adecuados para formar y aprobar el presupuesto y el gasto público. Pero también es indispensable que estas tareas se lleven a cabo en una perspectiva de colaboración de poderes más que en una de “división”.<sup>4</sup>

### Definición y naturaleza del presupuesto de egresos

Para los economistas clásicos el presupuesto se puede definir como “balance de las necesidades

<sup>4</sup> Francisco José Paoli Bolio, “La constitución y el presupuesto”, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 92.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

y recursos del estado” (sic). Los estudiosos de la hacienda pública lo describen como “la expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un periodo de tiempo determinado”. Por último, para el derecho, principalmente para el derecho constitucional, el presupuesto es un “acto legislativo de previsión y autorización de los ingresos y gastos del estado (sic) para un ejercicio financiero, generalmente anual”.<sup>5</sup>

Para Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, la definición jurídica del presupuesto parte de dos supuestos, los ingresos y los gastos.

- a) En materia de ingresos públicos (tributos, deuda pública y otros), el presupuesto es sólo una previsión o estimación legal de los recursos con los que el Estado pretende contar para cumplir sus funciones, y
- b) Por los gastos, el presupuesto cumple legalmente una triple función: autorizar a la administración pública (y demás agentes presupuestarios) a ejecutar el gasto público asignado; limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en su texto, y establecer el fin o destino que debe darse a las cantidades autorizadas.

Así, la presupuestación, de acuerdo con Salvador Rocha Díaz, consiste en la asignación de los fondos necesarios para el cumplimiento de los programas, para permitir que las prioridades y objetivos propuestos por la planeación se puedan lograr al dotarlo de los medios económicos que las acciones contenidas en los programas requieran.<sup>6</sup>

La aprobación del presupuesto y la vigilancia del gasto público por parte del Legislativo, de acuerdo con Francisco José Paoli Bolio, es uno de los

<sup>5</sup> Estas tres definiciones muestran qué tan complejo o amplio puede ser el enfoque de estudio del presupuesto; sin embargo, en cumplimiento de los objetivos iniciales de la investigación, el análisis que se lleva a cabo en este documento es únicamente jurídico.

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 2004, t. V, 2a. ed., p. 741.

<sup>6</sup> Salvador Rocha Díaz, “Planeación, programación, presupuestación, control del gasto y evaluación de gestión”, *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 526.

elementos que en realidad permiten a los parlamentos y congresos limitar al Ejecutivo.<sup>7</sup> Sin embargo, en opinión de Alvarado Esquivel, en México existe un precario desarrollo legislativo y doctrinal sobre el presupuesto, a pesar de ser un instrumento de equilibrio constitucional, cuya correcta utilización puede asegurar la conservación del propio sistema democrático.<sup>8</sup>

Para Alvarado, un ejemplo de ello en la legislación mexicana se relaciona con que la Ley de Ingresos no pertenece formalmente al presupuesto, lo que no ocurre en otros países, ya que el presupuesto es un solo documento que comprende tanto ingresos como gastos.<sup>9</sup>

Sobre este punto, María de la Luz Mijangos señala que el dividir el presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos separados rompe con el principio de unidad y, por tanto, carece de sentido. Por la sencilla razón de que los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, el procedimiento de tramitación y autorización debe ser el mismo.<sup>10</sup>

### *Naturaleza jurídica del presupuesto*

Otro debate doctrinario sobre el tema es la naturaleza jurídica del presupuesto, la discusión gira en torno de si es un acto administrativo o legislativo y la respuesta a esta pregunta puede influir en el proceso legislativo del presupuesto como se puede observar a continuación:

*El presupuesto como acto administrativo.* Se considera como acto administrativo, ya que sólo puede ser elaborado por el Ejecutivo, y el Legislativo en realidad sólo cumple con la formalidad y puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo.

<sup>7</sup> Francisco José Paoli Bolio, “La Constitución y el presupuesto”, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 92.

<sup>8</sup> Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*, p. 742.

<sup>9</sup> Este es uno de los puntos en debate en torno al presupuesto de egresos, la Ley de Ingresos y su procedimiento de creación; por ello será abordado con mayor profundidad en la parte de derecho comparado. Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*, p. 742.

<sup>10</sup> María de la Luz Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, enero de 1995.

*El presupuesto como acto legislativo.* Se considera que el Decreto de Presupuesto de Egresos es como cualquier otra ley y, por tanto, el Legislativo puede realizar las modificaciones que considere pertinentes, pero en este caso también se debe observar el derecho del Ejecutivo para vetar el decreto.

*El presupuesto con una naturaleza jurídica propia.* Actualmente algunos autores consideran que dividir la naturaleza del presupuesto es inadmisibles, pues en realidad es un acto unitario, ya que puede distinguirse de lo estrictamente administrativo y tampoco es equivalente a la elaboración de una ley.<sup>11</sup> Así que el presupuesto tiene una naturaleza compleja o mixta que contempla aspectos legislativos y administrativos al mismo tiempo.

Para Paoli Bolio el presupuesto es “una resolución programática para establecer un instrumento político, del Estado, de planeación económica, social y cultural, que permite lograr el desarrollo del país mediante la aplicación de inversiones y programas con recursos públicos”.<sup>12</sup>

## Procedimiento legislativo para la creación de leyes y procedimiento para la creación del presupuesto

Para analizar la discusión en torno de la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario entender correctamente la diferencia entre el proceso legislativo de una ley y del presupuesto. En las gráficas 1 y 2 se aprecian las diferencias entre los procesos de creación de una ley ordinaria y el presupuesto de egresos.

El procedimiento de creación de leyes tiene su fundamento jurídico en la sección II, “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 74, fracción IV en lo que se refiere al presupuesto de egresos.

<sup>11</sup> Con respecto a este punto ver: María de la Luz, Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica...”, *op. cit.*; Paoli, “La Constitución y...”, *op. cit.*, y; Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*

<sup>12</sup> Paoli, “La Constitución y...”, *op. cit.*, p. 93.

## Sujetos que presentan la iniciativa

En el procedimiento legislativo de una iniciativa cualquiera, el derecho de iniciativa compete a tres entes, tanto de manera individual como colectiva, estos son: el presidente de la república, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.<sup>13</sup> Mientras que el derecho de iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, sólo compete al Ejecutivo federal, quien tiene hasta el 8 de septiembre para enviar su iniciativa, o hasta el 15 de diciembre en caso de que tome posesión ese año.<sup>14</sup>

## Cámara de Origen y Cámara Revisora

Se le denomina Cámara de Origen a aquella que recibe primero la iniciativa y, se le denomina Revisora a aquella que discute el proyecto que envía la de Origen. Las iniciativas de ley se pueden presentar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de aquellas que traten proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.<sup>15</sup>

En lo que se refiere a la iniciativa de la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados siempre será la Cámara de Origen, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación la Cámara de Diputados es la de Origen y la única facultada para aprobarlo.

<sup>13</sup> Dentro de las facultades del Ejecutivo está la de presentar la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual Miguel Carbonell y Jorge Carpizo consideran más como una obligación que como una facultad de acuerdo con lo que se desprende del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política. En cuanto a los legisladores del Congreso de la Unión, pueden presentar iniciativas de manera individual (por legislador) o de manera colectiva (por grupo parlamentario), mientras que las iniciativas de los congresos estatales se consideran colectivas porque se presentan en nombre del Congreso del estado y no en nombre de un diputado en particular.

<sup>14</sup> Si el Ejecutivo no puede entregar las respectivas iniciativas en la fecha establecida, puede pedir una prórroga al Legislativo, para ello debe mandar a la Cámara de Diputados una solicitud donde justifique por qué necesita más tiempo, además de que el Secretario de Despacho correspondiente debe comparecer para informar las razones que motivaron el retraso. Artículo 74, fracción IV, Constitución Política de..., *op. cit.*

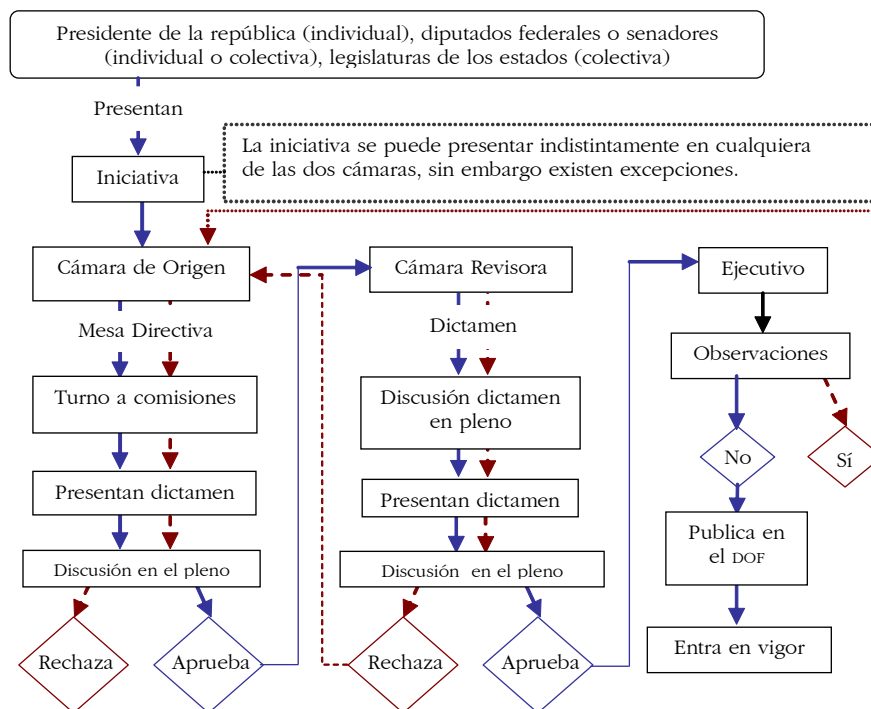
<sup>15</sup> Artículo 72, fracción H, Constitución Política de..., *op. cit.*

Cuando una iniciativa de ley se presenta ante una Cámara, se turna a la comisión que le compete el tema para que se haga el dictamen correspondiente, el cual será discutido posteriormente en el pleno. En este punto el proceso de la ley en general y el del presupuesto son muy parecidos.

Sin embargo, en este punto comienzan varias discusiones sobre el presupuesto. Un dictamen de una ley en general puede ser aprobado o rechazado en todo o en parte por la cámara donde se discute, pero la pregunta que surge en torno al presupuesto es: ¿la constitución faculta a la Cámara de Diputados para hacer modificaciones al presupuesto?

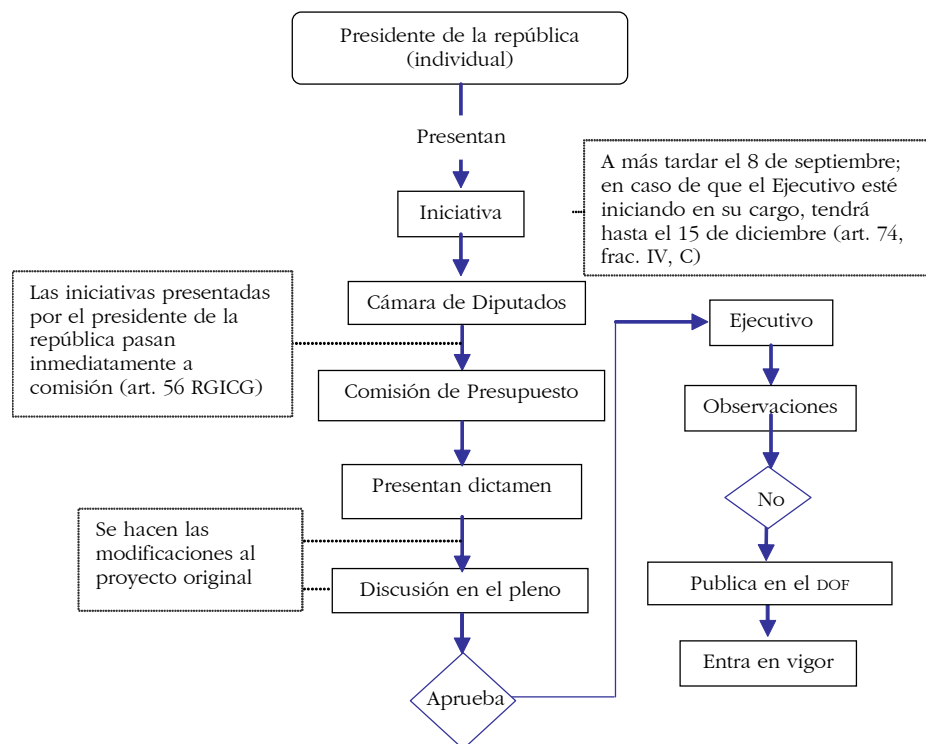
Cuando las iniciativas han sido presentadas y aprobadas en el pleno de la Cámara de Origen, el proyecto se turna a la Comisión Revisora para que lleve a cabo un procedimiento similar, que al ser aprobado se turna al Ejecutivo para su publicación o en su caso haga las observaciones que considere pertinentes (derecho de veto). Sin embargo, el presupuesto de egresos, al ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, al aprobarse se turna directamente al Ejecutivo para que sea publicado. Nuevamente surge una pregunta: ¿el presidente puede vetar el proyecto de presupuesto?

Gráfica 1  
Procedimiento legislativo: leyes en general



Fuente: Artículos 71 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, septiembre de 2005. Varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Gráfica 2**  
**Procedimiento legislativo: presupuesto de egresos**



Fuente: Artículos 71 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, septiembre de 2005. Varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### Iniciativas en torno del presupuesto

Las iniciativas que se han presentado en relación con el presupuesto de egresos de la federación son varias y tienen como fin terminar con algunos problemas que se abordaron al principio de este artículo. Salvador Rocha Díaz señala que algunas de las reformas propuestas son:<sup>16</sup>

Las reformas al artículo 74: que el poder Legislativo tenga facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que someta el Ejecutivo; que el presidente, en el año en el que termine su encargo, elabore las iniciativas citadas en coordinación con el presidente elec-

to; que se puedan autorizar programas y proyectos extrasexenales; que se autoricen gastos de carácter confidencial para erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional; que la Cámara se encargue de revisar la cuenta pública para obtener los resultados de la gestión financiera; que compruebe si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y evalúe el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.<sup>17</sup>

En cuanto al artículo 75 las iniciativas de reforma contemplan establecer de manera clara las disposiciones necesarias para presentar y apro-

<sup>16</sup> Salvador Rocha Díaz, "Planeación, programación, presupuestación, control de gasto y evaluación de gestión", en *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 535-540.

<sup>17</sup> Reformas que implican crear más fracciones o ampliar las existentes para esclarecer algunos puntos que no están muy claros en la Constitución Política y que pretenden cubrir posibles lagunas legales actuales.

bar el presupuesto de egresos, como: permitir explícitamente al poder Legislativo realizar modificaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, siempre y cuando dichas modificaciones sean motivadas en el dictamen correspondiente; negar al Ejecutivo la facultad de formular observaciones al dictamen aprobado por el pleno, y; contemplar una fórmula en caso de que el presupuesto no sea aprobado en tiempo y forma.<sup>18</sup>

### Situación del presupuesto en derecho comparado

La materia presupuestal tiene gran importancia no sólo en nuestro país. Por ejemplo, en la obra *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) se relaciona, entre otras cosas, la facultad de iniciativa exclusiva del Ejecutivo (como la iniciativa del presupuesto en México y otros países) y la definición del presupuesto con la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como una variable que refleja la fortaleza de cada poder.

Este estudio señala que en América Latina es común que el presidente tenga el derecho exclusivo de presentar la ley de presupuesto. La facultad de iniciativa exclusiva, al igual que el poder de veto, permite al presidente evitar que el Congreso cambie el *statu quo* en ciertas áreas. Sin embargo, en algunos esta situación puede verse limitada cuando el Legislativo tiene la facultad de modificar el presupuesto, como en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México.<sup>19</sup>

Mientras que en países como Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú las modificaciones

que el Congreso puede introducir al presupuesto de Egresos son limitadas. En estos países el poder Legislativo no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presente el Ejecutivo, y tampoco puede incrementar el monto total de gastos.

Otra variable que puede determinar la capacidad del Ejecutivo de influir en el presupuesto tiene que ver con que el Congreso apruebe en tiempo el proyecto. En países donde se prevé que de no ser aprobado el proyecto en la fecha establecida automáticamente será aprobado, puede representar una ventaja para el Ejecutivo (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú). En otros países se contempla la aplicación del presupuesto del año anterior hasta la aprobación del nuevo, mientras que en otros países como México no se contempla una disposición expresa para este tipo de eventualidad.

En general, el Ejecutivo puede contar con poderes legislativos (los que le otorga la propia Constitución) y no legislativos (los derivados del partido). En cuanto a las facultades legislativas del presidente se pueden enumerar: *a)* poder de emisión de decretos y control de la agenda; *b)* definición del presupuesto; *c)* poder de veto y resello de la legislación; *d)* poder de veto parcial; *e)* iniciativa exclusiva, y; *f)* convocatoria a referéndum o plebiscito.<sup>20</sup>

De acuerdo con la cuantificación que realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mark Payne señala que México tiene un Ejecutivo débil tanto en sus poderes de acción como de reacción (véase Cuadro 1), ya que con excepción del poder de veto, las demás facultades del Ejecutivo mexicano tienen un valor muy bajo (véase Cuadro 2).

En cuanto al procedimiento para la creación del presupuesto de egresos específicamente, a pesar de que cada país tiene su propia legisla-

<sup>18</sup> En este último punto, una de las soluciones propuestas es que se aplique el presupuesto del año anterior hasta que sea aprobado el nuevo.

<sup>19</sup> El autor señala que en México el Congreso únicamente puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley de presupuesto. Sin embargo, la discusión en torno a la facultad del legislativo para modificar el presupuesto no ha sido resuelta. Algunos autores señalan que al tratarse de un mero acto administrativo, el Congreso no puede modificar la iniciativa del Ejecutivo, mientras que otros dicen que el presupuesto es una ley y, por tanto, es facultad del Legislativo modificarlo como a cualquier otra ley.

<sup>20</sup> De acuerdo con Mark Payne, los incisos a y b son facultades que responden a poderes de acción del Ejecutivo, mientras que los incisos c, d y e son poderes de reacción. Mark Payne, "Capítulo 4. El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Estados Unidos, 2006, pp. 98-104.

**Cuadro 1**  
**Poderes presidenciales en los sistemas políticos**

	<i>Amplios de acción</i>	<i>Moderados de acción</i>	<i>Débiles de acción</i>
Amplios de reacción		Chile	
Moderados de reacción	Brasil Colombia	Argentina Ecuador Panamá Uruguay	Bolivia
Débiles de reacción	Perú	El Salvador Honduras Venezuela	Costa Rica Guatemala Nicaragua México Paraguay República Dominicana

Fuente: Payne, "Capítulo 4. El equilibrio...", *op. cit.*, p. 110.

**Cuadro 2**  
**Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos**

	<i>Poderes de acción</i>			<i>Poderes de reacción</i>				<i>Total poderes legislativos</i>	
	<i>Decreto</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Poderes de acción-subtotal</i>	<i>Veto</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Iniciativa exclusiva</i>	<i>Poderes de reacción-subtotal</i>		<i>Poderes de plebiscito</i>
Chile	0.33	0.73	0.50	0.85	0.85	0.67	0.77	1.00	0.68
Ecuador	0.33	0.73	0.5	1.00	0.69	0.33	0.62	1.00	0.62
Brasil	1.00	0.91	0.96	0.15	0.15	0.67	0.38	0.00	0.60
Colombia	0.67	0.64	0.66	0.31	0.31	0.67	0.46	1.00	0.57
Perú	0.67	0.73	0.70	0.15	0.15	0.33	0.23	1.00	0.49
Argentina	0.33	0.45	0.38	0.85	0.85	0.00	0.48	0.50	0.47
Panamá	0.17	0.55	0.33	0.77	0.77	0.33	0.58	0.00	0.45
Uruguay	0.17	0.64	0.37	0.54	0.54	0.33	0.45	0.00	0.39
El Salvador	0.00	0.82	0.35	0.77	0.00	0.00	0.22	1.00	0.35
Venezuela	0.33	0.64	0.46	0.08	0.08	0.00	0.04	1.00	0.31
Guatemala	0.33	0.18	0.27	0.77	0.00	0.00	0.22	1.00	0.31
República Dominicana	0.00	0.64	0.27	0.92	0.15	0.00	0.31	0.00	0.30
Honduras	0.33	0.36	0.34	0.77	0.00	0.00	0.22	0.00	0.28
México	0.17	0.36	0.25	0.92	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
Bolivia	0.00	0.27	0.12	0.85	0.00	0.33	0.38	0.00	0.24
Costa Rica	0.00	0.64	0.27	0.77	0.00	0.00	0.22	0.00	0.25
Paraguay	0.00	0.64	0.27	0.23	0.00	0.13	0.00	0.00	0.20
Nicaragua	0.00	0.73	0.31	0.15	0.15	0.00	0.09	0.00	0.19

Fuente: Payne, "Capítulo 4. El equilibrio...", *op. cit.*, 2006, p. 110. El cuadro se basa en la tabla 43 del PNUD (2004). Los valores se normalizan en una escala de 0 a 1, donde 0 significa que el Ejecutivo no tiene ningún poder en ese apartado y 1 es el máximo poder. El sistema de calificación se analiza en el PNUD.



ción, existen similitudes en todos los procesos. A continuación se presenta un cuadro que cruza la información de 13 países seleccionados y cinco variables del procedimiento.

En relación con quién presenta la iniciativa, se puede observar que en todos los países comparados es el poder Ejecutivo o el gobierno, en el caso de Francia es el Primer Ministro, el encargado de llevar a cabo la iniciativa del presupuesto y presentarlo ante el Legislativo.

Los criterios y tercero están relacionados con el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto, así que en primer lugar se debe mencionar que de los 13 países comparados, cuatro de ellos son unicamarales y por tanto no presentan mayor problema (Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Perú). De los restantes, en su gran mayoría el proyecto del presupuesto es conocido y aprobado por ambas cámaras, con dos excepciones: *a)* México, que faculta únicamente a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto y *b)* Francia, que le envía el proyecto a la asamblea nacional, con la salvedad de que si no se ponen de acuerdo en un determinado tiempo, el Senado puede conocer del asunto.

El cuarto criterio tiene que ver con el tiempo que el parlamento destina para estudiar, discutir y aprobar el proyecto del presupuesto de egresos. Alemania tiene el congreso con más tiempo, ya que cuenta con cuatro meses para llevar a cabo el proceso. México se encuentra junto con el mayor número de países que tienen un rango de entre dos y tres meses de plazo. Los seis países con tres meses son: Chile, Colombia, Costa Rica, España, Panamá y Perú; mientras que los cinco países con dos meses son Bolivia, Italia, Nicaragua, Francia y México. Finalmente, el país que menos tiempo otorga a su congreso para estudiar el presupuesto es Uruguay, con un plazo de 45 días.

Para terminar, el último punto del cuadro hace referencia a qué mecanismos se implementan en cada país si el presupuesto de egresos no es aprobado en tiempo y forma. De esta manera se observa que la mayoría de los países (Bolivia, Chile, Colombia, Francia, Nicaragua y Perú) contemplan que si el Congreso no aprueba el decreto para una fecha establecida con anterioridad, el proyecto enviado por el Ejecutivo se debe promulgar como

decreto. Como se observaba anteriormente, esta es una facultad que aumenta el poder del Ejecutivo.

Por otra parte, España, Panamá y Uruguay reglamentaron que se adoptará el presupuesto del ejercicio fiscal anterior hasta que no sea aprobado el nuevo. Esta solución es la que se está promoviendo actualmente en las iniciativas que se han presentado a la Cámara de Diputados. En Italia, se tiene previsto un presupuesto de emergencia, el cual se entrega junto con el proyecto de decreto de presupuesto y entra en vigor hasta que el nuevo decreto es aprobado, en caso de que el poder Legislativo no apruebe el decreto que en ese momento se discute.

Para terminar, tanto México como Costa Rica son los únicos países de los 13 comparados que no cuentan con un mecanismo alternativo en caso de que no sea aprobado el presupuesto en tiempo y forma. Cuestión que ha generado y puede seguir generando discusiones tanto en el ámbito académico como al interior de los poderes.

## Comentarios finales

Las preguntas más importantes en torno al presupuesto de egresos en este artículo son principalmente: ¿puede el poder Legislativo hacer modificaciones al presupuesto de egresos?, ¿puede el poder Ejecutivo vetar el decreto de presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados?

Cualquier respuesta a estas preguntas puede ser debatida con respuestas afirmativas o negativas, así que la solución que han encontrado otros países para terminar con esta discusión es especificar en la constitución y en la ley respectivas, qué facultades o atribuciones tiene cada poder entorno al presupuesto de egresos. Por ejemplo, en Alemania la ley es específica al señalar que el presupuesto puede ser adoptado, rechazado o modificado por él como cualquier otra ley.

Se observa que en el cien por ciento de los países estudiados es el poder Ejecutivo o su equivalente el que crea el proyecto del presupuesto de egresos; que el 84.61% de los países involucra a las dos cámaras del Congreso en el estudio del presupuesto, a diferencia de México, que sólo

**Cuadro 3**  
**El presupuesto de egresos en el mundo: cuadro comparativo**

<i>País</i>	<i>Quién presenta la iniciativa</i>	<i>Características del parlamento</i>	<i>Qué cámaras se involucran en su aprobación</i>	<i>Tiempo para aprobar el presupuesto</i>	<i>Qué pasa si no se aprueba</i>
Alemania	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	4 meses	Sin información
Bolivia	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	2 meses	En caso de que se venza el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.
Chile	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	Si el Congreso no lo despacha en el plazo que tiene, registrará el proyecto presentado por el presidente de la república.
Colombia	El gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, registrará el presentado por el gobierno; si el presupuesto no fue presentado dentro del plazo establecido registrará el del año anterior.
Costa Rica	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea legislativa	3 meses	No hay mención de un mecanismo alterno.
España	Gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	En caso de no ser aprobado se consideran prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
Francia	Primer Ministro	Bicamaral	Asamblea nacional, y el senado si la asamblea no lo hace en determinado tiempo.	2 meses (70 días)	Si el parlamento no se pronuncia en 70 días, el proyecto puede entrar en vigor por ordenanza (decreto).
Italia	Gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	2 meses	Cuando no se aprueba un presupuesto, entra el vigor el presupuesto de emergencia hasta el mes de abril.
México	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Cámara de Diputados	4 meses	No cuenta con ninguno.
Nicaragua	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea nacional	5 de octubre	Se pondrá a ejecución provisionalmente el proyecto del Presupuesto por el Ejecutivo para el primer trimestre del año.
Panamá	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea legislativa	3 meses	Entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete. Si la asamblea rechaza el proyecto se considera automáticamente prorrogado el presupuesto anterior hasta que se apruebe el nuevo.
Perú	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Congreso de la República	3 meses	Si el proyecto no es aprobado para el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.
Uruguay	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	1 mes y medio (45 días)	Mientras no se aprueben los proyectos continúan rigiendo los presupuestos vigentes.

Fuente: Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés, Robledo, Aprobación del presupuesto. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el tema, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Octubre, 2003, pp. 41-49. Jorge González Chávez, El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, España y Francia, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, junio 2000, pp. 31-33. Base de Datos Políticos de las Américas, "Ley de presupuesto", Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, Georgetown University y Organización de Estados Americanos, 1998. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Rentas/ley.html> (consulta: 23 noviembre de 2006).

faculta a la de diputados. En cuanto el tiempo que tiene el Legislativo para estudiar la propuesta, México está dentro del 84.61% de países que tienen entre dos y tres meses para ello.

Finalmente, México junto con Costa Rica son los dos únicos países que no cuentan con un mecanismo alterno en caso de que el presupuesto de egresos no sea aprobado, a diferencia del 83.33% de los países que sí prevén esta situación.

La experiencia internacional puede marcar la pauta para estudiar lo que hace aún falta en Méxi-

co, o mejorar lo que ya existe. Esta es una materia que aún puede analizarse con mayor profundidad. El proceso para crear la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es de gran importancia y complejidad, no sólo en nuestro país, sino en varios países del mundo, así que la discusión en torno a cuánto y cómo va a ingresar dinero al estado y cómo se gasta éste, es un asunto que incumbe a varios actores políticos y sociales del país.