

LA CONSTITUCIÓN Y EL PRESUPUESTO

Francisco José PAOLI BOLIO*

SUMARIO: I. *Introducción: antecedentes y supuestos.* II. *El debate doctrinario y su superación.* III. *Los tiempos.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y SUPUESTOS

El llamado poder de la bolsa es uno de los elementos mayores que dan sentido y realidad a los Parlamentos y Congresos, como órganos colegiados que limitan al poder del Ejecutivo. Esa capacidad se expresa, en gran medida, en la aprobación de los presupuestos y en la vigilancia de que el gasto público se ciña a lo que ellos estipulan.

Hasta un cierto momento histórico, los monarcas tuvieron toda la responsabilidad política: gobernaban, juzgaban y legislaban. Y para gobernar cobraban impuestos, que después administraban. No fue hasta que un órgano colegiado —en muchos casos el Consejo del Reino—, integrado por diversos dignatarios, planteó límites al monarca, y le dijo cuánto y cómo debía cobrar, y también hasta qué límite podía gastar. Ese es el antecedente más remoto del Parlamento, lo que le otorga una función fundante. La experiencia más vieja en ese campo es la de Inglaterra, como sabemos.

El desarrollo de la representación en los Parlamentos y Congresos, de sectores sociales cada vez más amplios, empezó a incluir en ese tipo de asambleas no sólo a dignatarios y poderosos señores feudales, sino a pequeños varones, terratenientes, comerciantes y artesanos. En Inglaterra, la cámara de los dignatarios mayores fue la de los Lores, y la de los pequeños propietarios, comerciantes y artesanos, fue la Cámara de los Comunes. Conforme la economía de estos últimos fue más fuerte, los reyes fueron dependiendo cada vez más de sus decisiones. Después,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

la representación nacional en las asambleas legislativas fue incorporando sectores mucho mayores de la sociedad: los trabajadores, los campesinos, los profesionistas y otros que dieron un sentido más democrático a la representación nacional.

Probablemente la fuerza mayor del Poder Legislativo está en la capacidad para aprobar el presupuesto de una nación y verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales. Por eso es indispensable contar con mecanismos adecuados para procesar la formación del presupuesto, su aprobación y la aprobación del gasto público. Pero también resulta indispensable que las formas y procedimientos para la elaboración y ejecución del presupuesto se vean en función de las necesidades del país y su atención continua y progresiva. Y esto último requiere una tarea que se inscriba más en una perspectiva de colaboración que en una de división de poderes.

Para lograr ese propósito, la Constitución mexicana tendría que reformarse en diversos aspectos. Las reformas deben ver al presupuesto de una manera integral con sus distintas repercusiones. Para ello, es indispensable, desde luego, estudiar y replantear los elementos y criterios que contiene la fracción IV del artículo 74. Pero además, habría que modificar otras disposiciones, como el artículo 70, que señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Hacen falta otros dos tipos de resoluciones que el Congreso debe tener y de hecho tiene, los acuerdos y las resoluciones presupuestales. Los acuerdos están previstos ya en la fracción I del artículo 77, que son las resoluciones que hace cada una de las cámaras sin intervención de la otra para normar su régimen interior. Las disposiciones presupuestales tienen, a mi juicio, una naturaleza especial, la cual no permite que se identifiquen de manera idónea con la naturaleza de una ley o de un decreto.

Finalmente, también debe modificarse, a mi parecer, la aprobación del presupuesto como facultad exclusiva de una de las cámaras, la de Diputados, para pasar a ser aprobado por ambas cámaras. Así, la facultad debe incorporarse al artículo 73 de nuestra ley fundamental y suprimirse de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Esta atribución, si es compartida por ambas cámaras, permitiría claramente que el presidente tuviera la capacidad de voto, en los términos que previene el inciso *a* del artículo 72 de la Constitución.

II. EL DEBATE DOCTRINARIO Y SU SUPERACIÓN

En el debate doctrinario sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se han tenido posiciones muy variadas durante mucho tiempo. Se ha discutido si el presupuesto es un acto administrativo o legislativo. Se ha planteado la naturaleza compleja o mixta del presupuesto, considerándose que tiene algunos aspectos legislativos y otros administrativos. Los teóricos que piensan que el presupuesto es un acto administrativo opinan que éste sólo puede ser elaborado por el Ejecutivo, y que el Legislativo sólo cumple con una formalidad y puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Los teóricos que piensan que es un acto legislativo consideran que el presupuesto permite la introducción de las modificaciones que el Congreso considere pertinentes.

La posición que me atrevo a defender es que el presupuesto tiene una naturaleza jurídica propia, que puede distinguirse de lo estrictamente administrativo y que no es equivalente a la elaboración de una ley, si bien un presupuesto contiene reglas y disposiciones generales, abstractas e impersonales, y también indica la ejecución de actos administrativos.

A mi juicio, esta larguísima discusión doctrinaria puede superarse si se considera al presupuesto como un acto con su propia naturaleza, que no es ni la de una ley ni la de un decreto ni la de un acuerdo. 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.

Como señala la maestra María de la Luz Mijangos Borja, la concepción dualista de la ley tenía el claro propósito político de limitar la acción del Legislativo para modificar y enmendar el presupuesto. Otra deficiencia que percibe la autora, es haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos separados. Esto rompe con el principio de unidad del presupuesto, y carece, pues, de sentido.

Tampoco puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se hable de presupuesto de ingresos y de gastos, porque el presupuesto es único y no escindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, por tanto, el procedimiento de tramitación y autorización debe ser el mismo y no como ocurre en México. Los ingresos y egresos deben estar en un mismo documento formal, no sólo por razo-

nes lógicas y prácticas sino por razones políticas, para el mejor control y fiscalización.

Asimismo, el hecho de que en la ley de presupuesto se contengan disposiciones de distinta naturaleza, no nos permite afirmar que el presupuesto tenga naturaleza múltiple.¹

En realidad, el presupuesto es un acto en el que se debe plantear la colaboración de poderes, estableciéndose con toda claridad en qué deben participar unos y otros. Esta última sería la perspectiva de la división de poderes, pero prescribiendo su concurrencia. Porque una de las confusiones que se han tenido, en todo el debate doctrinario sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, ha sido que su elaboración es un acto que debe verse desde la perspectiva de la división de poderes y no de su colaboración. Por eso se pretende ubicarlo como facultad de uno u otro. Remontar esa problemática requiere que se establezca como un acto predominante de colaboración entre poderes, tanto en su formulación como en su construcción. La aprobación formal debe ser del Congreso, pero el presidente debe tener veto para poder oponerse a decisiones que pueda considerar arbitrarias o que dañan severamente al país. Es conveniente que el presidente sea el que presente el proyecto de presupuesto, como ahora lo señala la fracción IV del artículo 74. El titular del Ejecutivo tiene la responsabilidad del ejercicio presupuestal, y con ese ejercicio tiene el pulso de las necesidades de la nación y del Estado. Su propuesta de presupuesto debe atender a esas necesidades, en términos de racionalidad, proporción y visión de mediano y largo plazo. También el Congreso tiene la responsabilidad de atender las necesidades del pueblo al que representa como conjunto, y debe hacerlo, fundamentalmente, atendiendo al bien general y no en forma segmentada a los intereses de sectores o electorados parciales, sobre todo cuando los intereses de éstos se opongan al interés de la nación.

Además de la tarea de colaboración de poderes en la que se construya el presupuesto, atendiendo ambos a una visión nacional común, tiene que establecerse una norma de reconducción que no permita que el país se paralice si la aprobación del presupuesto se retrasa en el Congreso o si hay un veto presidencial, que podría ser sobre todo el presupuesto o sobre una de sus partes.

¹ Cfr. Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, enero de 1995.

Es indispensable considerar a fondo lo que ya se encuentra como indicación en la actual fracción IV del artículo 74 de la Constitución. Me refiero a la obligación que marca el primer párrafo de dicha fracción, cuando estipula que la Cámara de Diputados debe discutir primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Lo que realmente debe hacerse es definir no un presupuesto de egresos como ahora se hace, sino un presupuesto de ingresos y egresos en un sólo documento, como propone la maestra Mijangos, lo cual se hace ahora de una manera complicada y poco clara, porque los ingresos se previenen en una ley llamada precisamente de ingresos, que no es en realidad una ley, porque no es una norma general abstracta e impersonal, sino un cálculo de los ingresos públicos que se pueden obtener. Ese cálculo debería formar parte del presupuesto que, en consecuencia, lo debe ser de ingresos y de egresos. Presupuestar debe incluir las fuentes de las que se aprovisionará el erario público y el cálculo de los montos que tales recursos tendrán, para luego pasar al procedimiento de distribuir y reglamentar los gastos, sus formas y tiempos.

III. LOS TIEMPOS

Y hablando de tiempos, todo parece indicar que un asunto que debe revisarse es la anualidad de los presupuestos, porque cada día ha sido más claro que muchos programas no se realizan en un año, sino que se previenen para una temporalidad mayor. La continuidad de los programas nacionales debe asegurarse con un propósito semejante al que tiene una norma de reconducción, y puede establecerse que para no aprobar la asignación anual de recursos a un programa tienen que encontrarse graves circunstancias, y esto debe asegurarse con votaciones calificadas.

También parece indispensable revisar los tiempos previstos para la presentación del proyecto de presupuesto y los que le quedan al Congreso para “estudiar, discutir y aprobar” el presupuesto, que en adelante debiera ser de ingresos y egresos, y permitir que, en algunos programas, se pueda hacer la aprobación por más de un periodo anual.

En otra consideración de la temporalidad, debe replantearse que el proceso de construcción del presupuesto debe ser más amplio. En Estados Unidos tarda cerca de ocho meses. Lo que actualmente se señala en la disposición constitucional, que fija como plazo de presentación el 15

de noviembre del año anterior a su ejercicio, es demasiado breve para que el Congreso cumpla con las tareas enunciadas, si se quiere que lo haga a conciencia. Esta necesidad de mayor tiempo para el Legislativo se hace más patente si se alcanza el acuerdo de que sean las dos cámaras las que las realicen. En la práctica, la negociación del presupuesto empieza dos meses antes del tiempo señalado para la presentación del proyecto. El cabildeo presupuestal entre los diputados y las dependencias del Ejecutivo, particularmente con la Secretaría de Hacienda, se inicia mucho antes del quince de noviembre. Esta fecha ha servido para presentar un documento en el cual ya se contienen muchos acuerdos a los que se ha llegado entre los diputados y el Ejecutivo. La Cámara de Diputados ha desarrollado, en la LVII Legislatura (1997-2000), una Oficina de Estudios en Finanzas Públicas, que tiene una capacidad seria de análisis financiero y presupuestal y que ha contribuido notablemente a que la aprobación de los dos últimos presupuestos anuales, de 2000 y 2001, se hagan con un amplio consenso de las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados.

Los legisladores, por su parte, reciben cada vez un mayor número de peticiones, propuestas y elementos de los distintos grupos sociales y representantes institucionales sobre el tema presupuestal. Todos ellos se consideran y en alguna medida se asimilan en el presupuesto, dentro de los límites que éste tiene para mantener una economía sana, sin déficit excesivo y sin generar impulsos inflacionarios desmedidos. El presupuesto recoge e incluye pues, un conjunto múltiple de proposiciones, negociaciones, acuerdos y cálculos, que le hacen ser un acto programático. La construcción del presupuesto es, además de una colaboración de poderes, una acción colectiva y democrática, que permite la participación de los distintos sectores, grupos e instituciones sociales en su diseño y contenido.

De hecho, en la medida en que los ingresos están relacionados, y que los egresos dependen de los primeros, y que el Senado de la República interviene en la aprobación de la ley de ingresos, esta Cámara tiene una virtual participación en los egresos. Valdría más, entonces, que se diera formalmente a ambas cámaras la capacidad y la responsabilidad de intervenir en los extremos presupuestales (ingresos y egresos), viendo en conjunto los dos elementos del sistema, sus entradas y sus salidas.

IV. CONCLUSIÓN

La Constitución debe ser reformada, tocando los artículos que se refieren al presupuesto, haciendo que éste se convierta en un instrumento de programación, que calcula de la manera más adecuada, racional y justa los ingresos y los egresos, y se construye con la perspectiva dominante de la colaboración de poderes, en plazos más amplios y razonables que permitan la consideración de las diversas propuestas.