

LA REFORMA HACENDARIA EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Freddy A. PRIEGO ÁLVAREZ*

La propuesta de reforma fiscal enviada por el Ejecutivo Federal en materia de calidad del gasto y rendición de cuentas afecta a un importante número de temas que se reflejan en la variedad de disposiciones que, de ser aprobada en su totalidad, se verían afectadas en procesos de reforma, adición o derogación, según correspondiese, al partir del texto constitucional federal hasta llegar a leyes como la recién Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de Coordinación Fiscal, Orgánica de la Administración Pública Federal, etcétera.

Se pretende atacar temáticas tan variadas, como son:

- 1) Incremento a la calidad del gasto.
- 2) Erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura.
- 3) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin embargo, pese a lo ambicioso de la propuesta planteada y a lo necesario y positivo que ésta pueda traer, el ámbito presupuestario sigue quedando en un papel de reparto, netamente secundario; en lugar de jugar el protagonismo que está llamado a ocupar en el ordenamiento jurídico financiero de un Estado de derecho sometido a los principios democráticos de legalidad, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas.

* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, España; profesor titular de tiempo completo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Desde su concepción primigenia, el Presupuesto se ha constituido en una herramienta fundamental de la hacienda pública,¹ por la que se faculta la percepción de ingresos en cuanto al concepto y duración, y se autoriza la erogación de los recursos de forma tripartita: al indicar en qué se debe gastar, el periodo y el monto máximo que podrá destinarse;² por lo anterior sorprende que en la iniciativa no exista la intención de fortalecer la institución presupuestaria, sea reconociendo de una vez por todas su naturaleza jurídica, pugnando por la unidad entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, dando participación al Senado en la aprobación de los gastos públicos, fijando las reglas para una reconducción presupuestaria, etcétera.

La propuesta comienza, como ya se ha barajado: con la reconstitución de un organismo descentralizado que deje de valorar únicamente el éxito de los programas sociales, siguiendo lo estipulado por la Ley para el Desarrollo Social, para constituirse en un Consejo Nacional de Evaluación de Programas Públicos, cuyos resultados conformarán un elemento fundamental para la asignación de recursos públicos de orden federal, incluso los destinados a las entidades federales y a los municipios. No se intenta con ello duplicar la tarea que lleva a cabo el ente superior de fiscalización, toda vez que no se trata de auditar los progra-

¹ En este sentido, véase Sainz de Bujanda, *Hacienda y derecho. Introducción al derecho financiero de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, t. 1, p. 103; González García, *Introducción al derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, pp. 72 y 73, y Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 19.

² Sobre el particular, véase Yebra Martul-Ortega, “El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 182, 1986, pp. 349 y ss.; Ferreiro Lapatza, *Curso de derecho financiero español*, 20 ed., Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 744, y Martínez Lago, *Manual de derecho presupuestario, ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la hacienda pública*, Madrid, Colex, 1992, p. 64; en México, *cfr.* Priego Álvarez, *Introducción al derecho presupuestario*, México, Porrúa, 2004, pp. 74 y ss.

mas, sino de evaluar si el impacto alcanzado con su puesta en marcha ha alcanzado o no el objetivo planteado *prima facie* por la ejecutora del gasto.

Si valoramos lo antes planteado en su generalidad, quizá podamos suscribirlo por sonar a una idea vanguardista; no obstante, no podemos dejar de lado el hecho de que los propios programas acorde a su naturaleza deben ser objeto de un análisis profundo del *status quo* para así determinar un logro susceptible de alcanzarse, metas que en la mayoría de los casos se vuelven inalcanzables por razones ajenas al desarrollo del mismo, aun cuando las autoridades encargadas de su aplicación se hayan desempeñado con el máximo profesionalismo. Pese a todo, dicha interpretación sería un factor para la continuación del programa.

Por otro lado, se agradece la excepción que contempla la iniciativa relativa a la regla de especialidad temporal presupuestaria para obras de infraestructura pública, proyectos que normalmente exceden al ejercicio financiero anual y que provocan altos costos al sector público por no poder ofrecer certeza a la iniciativa privada tendente a la continuidad de los trabajos y de sus respectivos pagos, puesto que la condición de disponibilidad o suficiencia presupuestaria podría resultar demoledora al comienzo del año siguiente. Empero, la propuesta indica qué gastos son los únicos que podrán gozar de plurianualidad y también el que no todos los del mismo género deberán impactar en más de un Presupuesto de Egresos de la Federación.

Resulta importante señalar que no estaríamos hablando de presupuestos plurianuales, sino de créditos presupuestarios cuya vigencia excedería al año calendario, basta traer a colación la diferencia existente entre principio de temporalidad y regla de especialidad temporal; uno está vinculado con la aprobación anual del Presupuesto y la otra responde a su ejecución dentro del periodo para el cual fue aprobada; es decir, que la norma presupuestaria seguiría aprobándose anualmente como lo señala el numeral 74, fracción IV, de nuestro texto constitucional, pero los

créditos relacionados con obras de infraestructura podrían llegar a concederse para más de un ejercicio.³

Así, tenemos que existe una diferencia entre autorización anual presupuestaria y la anualidad en la ejecución. La primera de ellas se concreta en que el Presupuesto debe ser aprobado cada año, mediante la manifestación de la voluntad parlamentaria; y la segunda se refiere a que su contenido debe ejecutarse dentro del lapso para el que fue concebido, estipulando que tanto los ingresos como los gastos deben recaudarse y ejercerse, respectivamente, durante ese periodo.⁴

Queda en el tintero aquella iniciativa relativa a la plasmar en la Constitución una reconducción presupuestaria, a partir del supuesto de que la salida contemplada por el constituyente permanente en 2004 al revisar el texto de la fracción IV del numeral 74 resultó trasgredido precisamente por los propios legisladores en ese ejercicio, al no respetarse los plazos allí contemplados. La problemática puede acentuarse si valoramos que la Suprema Corte entendió que el procedimiento de creación de leyes ordinarias contemplado en el numeral 72 constitucional le es aplicable al Presupuesto, por lo que una interpretación conjunta con el artículo 126 del mismo texto normativo nos llevaría a concluir que, de rechazarse la iniciativa por la Cámara de Diputados, no se podría presentar una nueva sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, lapso en el que no podría hacerse pago alguno.

No pretendemos que se inserte un mecanismo como el dictado por la Constitución española por el que se prorroga el Presupuesto en su totalidad, pero valdría la pena barajar las opciones de la aprobación provisional del Presupuesto por autoridad administrativa, como sucede en Francia, o incluso ponderar pe-

³ De igual forma, véase Eseverri y López Martínez, *Temas prácticos de derecho financiero. Parte general*, 2a. ed., Granada, Comares, 1996, p. 103, y Priego Álvarez, *op. cit.*, nota 2, pp. 57 y ss.

⁴ Más ampliamente, véase Gutiérrez Robles, “El principio de especialidad temporal y la contabilidad presupuestaria”, *Hacienda Pública Española*, núm. 14, 1972, pp. 141 y ss.

riodos trimestrales de prórroga para presionar a los actores que intervienen en su aprobación, tal cual contempla la Constitución italiana, o decidimos por darle continuidad sólo a aquellos créditos presupuestarios indispensables que constituyen obligaciones económicas para el Estado como sucede en Alemania, pero lo que tampoco podemos hacer bajo ningún supuesto es dejar de contemplar una salida para un caso que, dada la actual conformación pluripartidista de la Cámara, podría ser una realidad en cualquier momento.⁵

En lo tocante a la Auditoría Superior de la Federación, esperamos que volvemos a quedarnos cortos, no nos atrevemos a cruzar el umbral de la puerta y asentarnos de una vez y para siempre en un verdadero juego democrático. No terminamos de conceptualizar el hecho de que la vieja y ya superada teoría de Locke y Montesquieu relativa a la división tripartita del “poder” ya no da para mucho más y que los entes constitucionales autónomos han llegado para quedarse. Es incongruente que sigamos viendo como un hecho normal que el Legislativo, cuya tarea constitucional es la creación de leyes, se convierta en ente fiscalizador de las cuentas públicas, al carecer aun de una jurisdicción propia donde pueda litigarse la correcta aplicación de los recursos públicos acorde a lo dictado por el Congreso General a través del Presupuesto de Egresos.

Para ello es necesaria una reforma constitucional en la que se asienten los principios rectores y ordene a las entidades federativas la creación de este tipo de jurisdicción donde se pueda someter a escrutinio público a cualquier destinatario de dinero de los contribuyentes para verificar su correcta aplicación.⁶

⁵ En este tenor, véase artículo 134.4 de la Constitución española; artículo 47 de la Constitución de la Quinta República Francesa; artículo 81 de la Constitución italiana y artículo 111 de la Ley Fundamental de Bonn.

⁶ Traemos a colación lo acontecido con dos temas de la agenda nacional que revistieron gran importancia, uno apenas el pasado 2006, dedicado a la reforma del artículo 18 constitucional, que obligó al Estado mexicano, incluso a las entidades federativas, a la creación de una verdadera jurisdicción para

Dicha temática ha estado muy presente en los encuentros académicos de la materia de los últimos meses, valorando y poniendo sobre la mesa, sujetando a discusión la viabilidad de un tribunal de cuentas que no necesariamente se traduciría en la desagregación del ente superior de fiscalización del Congreso general, puesto que éste podría seguir fungiendo como cuerpo técnico de apoyo a las labores propias del Legislativo en lo tocante a la siguiente aprobación presupuestaria; la propuesta es distinta, se trata de crear una jurisdicción con plena autonomía constitucional donde ventilar las controversias relacionadas con las cuentas públicas, dejando de someter una materia netamente jurídica a los vaivenes de la política del momento.

Por todo lo ya señalado, pretendo concluir con lo que comencé líneas arriba: no se puede pretender presentar una iniciativa en materia de calidad del gasto y rendición de cuentas que no lleve el formato de la norma presupuestaria, sobre todo en un Estado como el nuestro, donde no se tiene la certeza de la naturaleza de esta norma, y por tanto, de sus efectos jurídicos, fruto de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que se debe traducir en exigir que el proceder de la autoridad esté sujeto a lo dictado por las leyes, considerado, también, como la materialización del principio del Estado de derecho que busca limitar por medio de normas de carácter legal el poder público. El principio de legalidad establece los instrumentos jurídicos suficientes con tal de vincular el proceder administrativo con el derecho. Ello quiere decir que no sólo no puede hacer aquello que las leyes le prohíben literalmente; sino que, además, sólo puede hacer lo que el ordenamiento le permite.⁷

menores; la última fue resuelta en este 2007 y fue aprobada por unanimidad pese a la conformación plural del congreso general y de la legislaturas locales y tiene que ver con el numeral 6 constitucional, tocante a la transparencia y el acceso a la información. Ambos casos han conformado puntos estratégicos de observancia general en toda nuestra geografía.

⁷ Para mayor profundidad, véase Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, 11a. ed., Madrid, Tecnos, 1989, vol. II, p. 175; De Otto, *Derecho*

Con la consagración de la legalidad presupuestaria se pretende que el gobierno no pueda realizar ninguna actividad relacionada con el gasto público más allá de lo consignado en el Presupuesto, brindando eficacia, validez y superioridad en el manejo de los recursos al Congreso, toda vez que significa un verdadero baluarte del principio de separación de funciones que destaca la preocupación constante del Legislativo de poner límites claros a la actividad financiera, sometiéndola a normas jurídicas vigentes. Carecemos, pues, de una participación de las cámaras en pleno uso de sus facultades propias de creación legislativa —procedimiento legislativo ordinario—, concediendo mediante ley al Ejecutivo los créditos presupuestarios suficientes.

De igual forma sucede con el principio de unidad y el de universalidad, que si bien es cierto nunca han estado consagrados, al contar con dos normas distintas para el ingreso y para el egreso que además son aprobadas por autoridades distintas⁸ (Congreso General, la primera y Cámara de Diputados, la segunda), también lo es que seguimos teniendo la controversia en torno a cuál debe aprobarse primero. La discusión se detiene en si nos vamos con lo dictado por el numeral 73, fracción VII, o por lo que señala el 74, fracción IV, ambos de la Constitución federal.

Un razonamiento ligero nos llevaría a pensar que la norma particular debe prevalecer sobre la general; sin embargo, lo que está en juego es si la actividad financiera del Estado mexicano está sometida y condicionada a los ingresos que pueda recaudar, cual si se tratase de un particular, o si estamos

constitucional sistema de fuentes, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 157 y ss.; en lo relativo a nuestra materia, Aco, Simón, “El principio de legalidad o de reserva de ley”, *Principios constitucionales tributarios*, México, UdeG-USAL, 1993, pp. 148 y 149.

⁸ Esta situación vulnera flagrantemente los principios de unidad y de universalidad, pues exigen que en un único presupuesto se incluyan todos los ingresos y todos los gastos del sector público, planteamientos clásicos que centran su atención en el ámbito y estructura del Presupuesto, es decir, en su forma. Véase Ingrosso, “Sobre los principios del Presupuesto del Estado”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 130, 1977, p. 1048.

en condiciones de ejercer nuestra potestad tributaria normativa allá donde se presente una manifestación de capacidad contributiva susceptible de ser gravada.

Así estaríamos sentando las bases de un verdadero derecho presupuestario o de los gastos públicos, rama del derecho público que la propia Suprema Corte no se ha atrevido a valorar cuando ha tenido oportunidad de hacerlo, al resolver distintos mecanismos de control constitucional,⁹ por los que ha concluido que el Presupuesto de Egresos no constituye siquiera una norma de carácter general.

La norma presupuestaria debe significar una ley ordinaria en el ordenamiento jurídico mexicano con plenos efectos en sus disposiciones, efectos gracias a los que podría afirmarse que es indispensable para el normal desarrollo de la vida financiera del Estado.

⁹ Nos referimos puntualmente a la Acción de Inconstitucionalidad 4/98 tocante al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y a la Controversia Constitucional planteada por el Ejecutivo Federal relacionada con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005; mecanismos en los que no se definió, aun cuando era el momento, la naturaleza y los efectos jurídicos de la norma presupuestaria.