

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS Y PRESUPUESTO

Francisco José PAOLI BOLIO*

SUMARIO: I. *Algunos antecedentes.* II. *Reformas constitucionales. Propuestas para el sistema administrativo-financiero.* III. *Consideraciones finales.*

I. ALGUNOS ANTECEDENTES

Para plantear los principios constitucionales que norman la preparación del Presupuesto Federal y sus posibles reformas, es conveniente tener en cuenta algunos antecedentes que presento a continuación.

En la Constitución de 1824, el Presupuesto de Egresos era aprobado por las dos cámaras. En la de 1851 hay un cambio sustantivo en el Poder Legislativo: desaparece el Senado y el Congreso queda constituido por una sola asamblea; la Cámara de Diputados queda a cargo de todas las funciones legislativas, incluidas las llamadas por la doctrina administrativo-financieras. También es relevante recordar que la Constitución de 1857 daba al Congreso de una sola Cámara el mayor tiempo para preparar

* Doctor en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

el Presupuesto. El presidente debía presentar su proyecto antes del 31 de mayo y la Cámara de Diputados debía aprobarlo a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a su vigencia.

Al restablecerse el Senado en 1874, se forma el sistema que se ha caracterizado de “facultades exclusivas”, que otorga a cada Cámara la capacidad para decidir por sí sola algunas materias. El presupuesto se deja entonces como responsabilidad exclusiva a la Cámara de Diputados.

La Constitución vigente de 1917 mantiene y refuerza el sistema de facultades exclusivas y reserva a la Cámara de Diputados la responsabilidad de autorizar el presupuesto, en los siguientes términos escuetos: “Aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél”.

En la reforma política de 1977, durante el periodo gubernamental de José López Portillo, la fracción IV del artículo 74 fue reformada y se le agregaron las siguientes atribuciones: “examinar y discutir”, el que pasa a llamarse Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), además de aprobarlo y revisar la cuenta pública del año anterior; se establece el 15 de noviembre como último día para hacer llegar al Congreso las iniciativas de leyes de Ingresos y el proyecto de PEF. Se regularon las partidas secretas, la cuenta pública, el órgano técnico (Contaduría Mayor de Hacienda) que debía revisarla y los plazos para presentar dicha cuenta; finalmente, se abre la posibilidad para que las iniciativas presidenciales tuvieran un plazo mayor para ser presentadas, si tal retraso era justificado por el Ejecutivo.

En la reforma de 1982 se permitió al Ejecutivo que recién hubiera tomado posesión el 1o. de diciembre, la presentación de las iniciativas hasta el 15 de ese mes.

En 1993 se cambió la expresión plural sobre “las iniciativas de leyes de ingresos y proyecto de presupuesto” y se refirió la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Finalmente, la reforma constitucional de 2004 establece tiempos más amplios para la presentación de la Iniciativa de Ley de

Ingresos y Proyecto del PEF: el titular del Ejecutivo debe hacerlo a más tardar el 8 de septiembre del año anterior a la aplicación del Presupuesto y la Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre de ese mismo año. Eso otorga al Legislativo un tiempo de nueve semanas para analizar y aprobar esos instrumentos. La norma anterior le daba solamente cuatro semanas.

II. REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS PARA EL SISTEMA ADMINISTRATIVO-FINANCIERO

Enseguida hago una serie de propuestas de reforma constitucional, que pretenden establecer un sistema administrativo financiero, en el que se vinculen la programación, la preparación del presupuesto nacional y su aplicación para impulsar el desarrollo económico, político, social y cultural.

La premisa mayor para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se encuentra en el segundo párrafo del artículo 25 y en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establecen a cargo del Estado la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general. El sistema de planeación, previsto en la CPEUM, tiene dos características:

- Una sustantiva: promover el desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación.
- Otra adjetiva, ser democrático.

La segunda premisa, que también consta ya en la Constitución, es la que establece dos principios en el artículo 31, fracción V, de la CPEUM: las contribuciones deben ser *proporcionales* y

equitativas, según disponen las leyes. La proporcionalidad y la equidad tienen que medirse y ponderarse en función de los ingresos que obtienen las personas, sean éstas físicas o morales.

Una primera propuesta de reforma que presento para dar congruencia al conjunto de normas es establecer expresamente la relación entre los artículos 25, 26, 28, 31, 73, fracción XXIX y 74, fracción IV, de la CPEUM, para que el sistema administrativo financiero incorpore al sistema de planeación democrática, y las contribuciones se fijen de manera proporcional y equitativa. Asimismo que el Presupuesto, conjuntamente con el Plan Nacional de Desarrollo, sean los instrumentos con los cuales el Estado oriente sus actividades y aplique los recursos públicos, a fin de que se pueda promover adecuadamente el desarrollo nacional. La relación podría quedar establecida expresamente al final del artículo 26, después de la caracterización del Plan Nacional de Desarrollo. Esta propuesta de reforma busca tener un planteamiento constitucional que vea la planeación, la estipulación de criterios, programas y políticas públicas, como un conjunto de elementos relacionados y congruentes entre sí conformando un sistema.

Otra modificación constitucional que debiera hacerse es la de tener un solo instrumento que se denomine Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación (PIEF). Eso implicaría aplicar de manera mucho más congruente la disposición constitucional que otorga al Congreso la capacidad para establecer contribuciones en diversos ámbitos (artículo 73, fracción XXIX) y sustituir la que ahora se llama Ley de Ingresos, que en diversos sentidos no es propiamente una ley, porque no contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales, sino un cálculo anual sobre cuáles y cuántos ingresos se van a obtener de los contribuyentes y un catálogo de contribuciones que se autorizan. En realidad puede decirse que la actual Ley de Ingresos es un acto de programación para contar con recursos suficientes y promover adecuadamente las políticas públicas que el país está requiriendo. De hecho el artículo 74, desde el principio, establece que antes de aprobar el Presupuesto de Egresos, deben examinarse las contribuciones

para cubrirlo. Eso es lo que determina que el PEF sólo puede ser examinado, discutido y aprobado después de tener aprobada la Ley de Ingresos. Mantener separados los instrumentos con los que se calculan los ingresos y en los que se prescriben los egresos es un error, como lo es también que en el instrumento de ingresos participen las dos Cámaras del Congreso y en el de Egresos decida una en exclusiva.

Así pues, esta es otra reforma que abonaría la creación de *un solo sistema financiero público*, en el que los órganos del Estado responsables de planearlo y aprobarlo, queden claramente identificados y operen con una lógica de conjunto y no cada uno con sus motivaciones e intereses. El Congreso, como ocurría de acuerdo con la Constitución de 1824, debería ser el responsable del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación. Si esto se lograra, también se cancelaría la duda sobre la capacidad presidencial para hacer observaciones, o vetar el Presupuesto, por más que recientemente la Suprema Corte ya ha interpretado que el titular del Ejecutivo tiene derecho de veto en materia presupuestal.¹

Debo apuntar, aunque sea bastante claro, que si las dos Cámaras aprobaran el PIEF, la entidad de fiscalización superior prevista por el artículo 79 de la CPEUM debería estar vinculada al Congreso y no sólo a la Cámara de Diputados, como sucede en la actualidad. Las dos Cámaras deberían designar y remover al titular de esa entidad, por votación calificada de dos tercios en cada una, y la Comisión de Vigilancia de la entidad de fiscalización debiera ser bicameral, como lo son la del Canal del Congreso o la

¹ Si el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación es aprobado por las dos cámaras del Congreso, no habría duda de que el presidente puede observar o vetar en todo o en parte el acuerdo, con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución. Hay que tener presente que en los países con sistema bicameral, ambas cámaras preparan y aprueban el Presupuesto, instrumento nacional que se considera debe ser respaldado por toda la representación nacional en el Legislativo y no sólo por una de sus cámaras.

de Bibliotecas, en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Al considerar la premisa democrática y de promoción del desarrollo nacional en los tiempos que corren, parece necesaria la revisión, por lo menos, de dos principios presupuestarios tradicionales: el de *anualidad* y el de *unidad*, que deben verse conjuntamente. Por su lado, los principios de *universalidad* y *especialidad* deben, a mi juicio, seguir vigentes en términos sustantivos, aunque parece conveniente introducir una cierta flexibilidad que los tiempos y las necesidades reclaman. Me explico un poco más:

Hace mucho tiempo que el principio de anualidad ha venido objetándose y modificándose en la práctica, ya que hay previsiones de gasto que se hace en función de programas que tienen un duración mayor que un año. Es cierto que es recomendable revisar anualmente las condiciones de realización de esos programas que toman varios años, porque así se analizan y previenen los ingresos necesarios para cubrir esos programas multianuales, de acuerdo con la situación de la economía y la disponibilidad de recursos, la aplicación del Presupuesto será más adecuada. Con la revisión anual se crea un ambiente de seguridad mayor que garantiza la llegada de recursos para los programas, sobre todo cuando ellos son estratégicos o prioritarios, en los términos del artículo 28 constitucional.

También parece conveniente ampliar el tiempo de consideración y aprobación del PIEF por el Congreso. Si el proyecto del Presupuesto se propone por el titular del Ejecutivo el 8 de julio, para ser aprobado el último día de noviembre del año anterior a que entre en vigor ese Presupuesto, contarían las cámaras con 19 semanas para su examen, discusión y aprobación. Es decir, se ganarían 10 semanas para el trabajo del Congreso sobre lo que

define la última reforma de 2004, respecto del tiempo que se dispone ahora.² Estos plazos permitirían otras dos condiciones positivas: no tener presiones en forma tan apremiante en la abrumada terminación del año en el que debe aprobarse el Presupuesto; y otorgar un tiempo un poco mayor a las legislaturas de los estados para preparar sus presupuestos, teniendo en cuenta los ingresos del Presupuesto federal que les serán provistos.

Otras dos reformas constitucionales que propongo son: 1) deben preverse normas para procesar las observaciones totales o parciales que el titular del Ejecutivo haga al PIEF; 2) debe crearse un mecanismo de reconducción presupuestal, para el caso de que llegado el plazo sin que el Presupuesto del nuevo año sea aprobado, se aplique el del año anterior, con algunos ajustes que pueden preverse en las normas reconductivas que se detallarían en la Ley.

El contar con plazos más amplios para la preparación del PIEF hace más remota su no aprobación, pero aun así esa circunstancia puede darse, no por falta de tiempo, sino por diferencias insalvables de las fuerzas políticas, que pueden provocar una parálisis de las instituciones públicas nacionales.³

Estas dos últimas reformas constitucionales que propongo pueden ser enunciadas en términos generales en la norma fundamental, pero ser desarrolladas en una Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos de manera detallada.

² La razón por la que se planteaban en términos tan cortos entre la presentación del proyecto del PEF y su aprobación, era impedir que la inflación afectara las previsiones presupuestales. Pero hace un buen tiempo ya que la inflación ha sido sustantivamente controlada, lo que permite que se pueda plantear el Presupuesto con un plazo más amplio para su análisis y aprobación.

³ En varias ocasiones, el PUF ha sido aprobado en los últimos minutos del 31 de diciembre, lo que ha provocado desconfianza y temor por las graves consecuencias que podría traer que no se aprobara el Presupuesto en el tiempo previsto por la Constitución. Incluso hubo una ocasión durante la LVIII Legislatura Federal, en que el PEF fue aprobado en las primeras horas del año en que iba a aplicarse.

Finalmente, parece adecuado que en la CPEUM se establezcan algunas reglas para que el Congreso pueda hacer cambios al PIEF, en el curso del año en que está ejerciéndose, para ajustarse a necesidades supervenientes, que pudieran tener un impacto negativo mayúsculo de no atenderse con oportunidad.⁴

III. CONSIDERACIONES FINALES

Si se logran modificaciones constitucionales como las que propongo, contaríamos con un sistema sólido que tendría capacidad para aportar mayor seguridad y estímulos al funcionamiento de la economía y de las instituciones públicas del país.

A su vez, esas transformaciones podrían propiciar una reforma hacendaria a fondo, que no sea sólo una captación mayor de recursos, sino encauzando la aplicación adecuada de ellos, en un sistema federal que distribuya mejor los ingresos, y en el que los gastos se harían de manera más pertinente.

La aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos por las dos cámaras contribuiría a mejorar el *sistema representativo* del Estado mexicano, porque dejar el poder de bolsa sólo en manos de una Cámara, cuando las dos participan en el establecimiento de contribuciones, es mantener una condición de asimetría en el ámbito del gasto, cuando está establecida una de simetría en el de las cargas fiscales.⁵

⁴ Por ejemplo, hay programas que a la mitad del año se ve claramente que han perdido su sentido y que es indispensable cancelarlos y probablemente establecer otros más económicos o con un impacto mucho más efectivo en el desarrollo; o catástrofes mayores que no pudieron ser previstas en la proporción que alcanzaron, para lo cual los recursos asignados a un programa como el Fonden requieren ser ampliados.

⁵ Parece que se ha olvidado que “La idea de la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto”. Gutiérrez, Jerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 19. Si la decisión

La sola anticipación de la presentación del Proyecto de PIEF a la primera semana del mes de julio por el presidente de la República, no sólo da mayores tiempos al estudio y la negociación presupuestal, sino que creará condiciones mejores para la planeación democrática, con lo cual se construye un círculo virtuoso, que puede promover un mejor ejercicio del gasto.

Puede concluirse que la creación de un sistema integrado de planeación y elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos permitiría una mejor y mayor captación de contribuciones y de la más pertinente dirección y control del gasto público, así como superar las dificultades que trae la fragmentación e inconexidad con la que en la actualidad están previstas las distintas disposiciones constitucionales.

sobre el Presupuesto se hace bicameral, se perfeccionaría el sistema representativo que está en crisis.