

COMENTARIOS SOBRE EL ARTÍCULO 126
CONSTITUCIONAL

MANUEL SÁNCHEZ CUÉN

Aun cuando el objeto de estos comentarios es el presupuesto federal, regulado principalmente por el precepto de nuestra Carta Política citado en el rubro y sus correlativos, esa materia se encuentra vinculada históricamente con las prestaciones que los elementos de la población han debido cubrir a los titulares del poder público, en las diversas etapas de la evolución social.

La obligación tributaria, ahora claramente definida en la organización jurídico-política de los países, sólo llegó a precisarse después de una prolongada, variable y penosa experiencia, desde la Antigüedad hasta los tiempos modernos.

La trascendencia que ofrece tal proceso evolutivo me parece que justifica una brevíssima ojeada retrospectiva, con objeto de presentar sus rasgos salientes hasta desembocar en los principios que en la actualidad constituyen una de las bases del Estado moderno.

Las condiciones conforme a las cuales los titulares del poder obtenían la tributación no han sido bien definidas, por lo que hace a los siglos anteriores a nuestra Era.

Los historiadores declaran que en el Estado-ciudad, del que Atenas puede considerarse prototipo, hubo los albores de una Hacienda ordenada inspirada en el interés público, donde la contribución tenía como fundamento el bien colectivo a cargo del Estado, pero sin poderse reconocer ya entonces, ni siquiera con carácter incipiente, la existencia de un sistema fiscal.

Pero se señala como dato constante desde aquellos remotos tiempos y que después persistió en Roma, excepto en las épocas de las tiranías, el requisito del consentimiento de los contribuyentes, al menos respecto de los tributos directos: los que afectaban a las personas y al patrimonio de los ciudadanos. Existieron prestaciones voluntarias que los ciudadanos hacían para fines de beneficio público, y en situaciones de emergencia, principalmente en caso de guerra, cesaban las inmunidades de los ciudadanos, quienes entonces eran gravados con los impuestos personales para el sostenimiento de los ejércitos y demás gastos relativos, pues se consideraba un deber que no podía aludirse.

En ocasiones, para salvar el principio que impedía establecer cargas tributarias incompatibles con la libertad del ciudadano, se consideró a las mismas como empréstitos forzosos.

La repugnancia hacia el impuesto a cargo de las personas y de su patrimonio no se manifestó en un solo periodo, sino que subsistió a lo largo de los siglos. Las clases dominantes lograron siempre inmunidades frente a las cargas fiscales, que eran soportadas por la población en estado de servidumbre y en las regiones sometidas con motivo de las conquistas; pero andando los siglos llegó a generalizarse en el Imperio Romano el impuesto territo-

rial, salvo en Italia y ciudades favorecidas con el *ius italicum*. El impuesto de capitación no se extendió, limitándose a los que no tenían el carácter de ciudadanos.

En Grecia y en Roma las contribuciones se decretaban con la participación de cuerpos representativos de la ciudadanía (las asambleas, los comicios y el Senado romano en un periodo), pero en las épocas de los gobiernos absolutos, en las tiranías, eran producto de un acto individual del titular del poder. Con posterioridad a la caída del Imperio Romano, aunque sin la organización política adecuada, se dice que continuó requiriéndose el consentimiento de los sujetos de los impuestos para establecerlos.

La evolución multiseccular se prolongó durante toda la Edad Media, con características no muy diversas a las que habían prevalecido en el Bajo Imperio Romano: los siervos soportaban el impuesto de capitación, que no cubrían los feudales, pero éstos con frecuencia se veían obligados a proporcionar al príncipe o rey auxilios o servicios en casos de guerra y en otros diversos.

En Grecia, en Roma y en otros países, aún en los siglos posteriores a la Edad Media, especialmente en las situaciones de gobiernos absolutistas, existió confusión entre el patrimonio del Estado y el patrimonio personal del rey, emperador o príncipe, de manera que las erogaciones estatales y las privadas del titular del poder público se efectuaban frecuentemente con los mismos recursos: los procedentes de los bienes de dicho patrimonio privado y de los obtenidos por contribuciones, confusión que tuvo gran influencia en el nivel de las aportaciones obligatorias establecidas a cargo de la población.

En el decurso de los tiempos posteriores al Imperio Romano, con la aparición en Europa de numerosos centros de poder y en el caso de España la formación del reino Hispano-Visigodo, se mantuvieron circunstancias similares en materia tributaria, pues fueron heredadas las del Bajo Imperio con ciertos ingredientes propios de las prácticas de los invasores germánicos; pero la Soberanía perdió unidad y se fraccionó, de manera que entre el rey o príncipe y la población sometida a servidumbre que soportaba los tributos, había una entidad, el feudal, que también ejercía el poder, recaudando las contribuciones de sus siervos y asumiendo por ello la responsabilidad respectiva ante el rey o príncipe.

En etapa ulterior afluyeron los campesinos a las formaciones urbanas, atraídos por la ventaja que les representaba dejar la condición de siervos que tenían en el campo, para pasar a ocuparse en diversas actividades y esto vino a constituir un nuevo factor en el desarrollo de la fiscalidad, pues si bien los emigrantes campesinos dejaron de tener en las ciudades obligaciones frente los señores feudales, hubieron de participar en los gastos urbanos, y así fue formándose una burguesía relacionada directamente con el príncipe o titular del poder.

Las necesidades de fondos para cubrir las erogaciones del Estado obligaron a la autoridad a solicitar aportaciones de la población, solicitudes que tenían el carácter de *pedidos* y por parte de quienes los otorgaban consti-

tuían *servicios*. Resulta así explicable que quienes suministraban los fondos (señores feudales o ciudadanos) se interesaran en limitar los gastos y naturalmente el paso ulterior fue controlar el destino de las contribuciones. Estos progresos, alcanzados a partir del siglo XII y más francamente en el siglo XIII, condujeron en las centurias posteriores al firme establecimiento del principio de legalidad en materia financiera, esto es, en lo relativo a las contribuciones y a los gastos públicos, o sea el Presupuesto Fiscal.

En la muy breve y somera relación presentada en los párrafos precedentes acerca de las reglas o prácticas que rigieron desde la Antigüedad hasta la época moderna, sólo se procuró destacar una norma, por demás interesante para los propósitos de este artículo, a saber: el principio de que la contribución a cargo de la persona y de su patrimonio, así como el destino del importe recaudado debían consentirse por los afectados, ya no en forma individual o desorganizada como en los tiempos en que no existían Cortes o Asambleas, sino por conducto de la representación de los ciudadanos: los Parlamentos. En otros términos, quedó firmemente establecido el principio de la legalidad: que las contribuciones y los gastos públicos son materias reservadas a la ley.

Realmente sorprende la milenaria persistencia del principio expresado respecto de imposición de contribuciones, protector en todo tiempo para los ciudadanos, aunque no siempre aplicable a quienes no tenían ese carácter, como la población en estado de servidumbre correspondiente a territorios conquistados.

En la época moderna los principios relativos al establecimiento de contribuciones y al control —por los representantes populares— de los gastos del Estado, se consideran de tal trascendencia que se han incorporado a la legislación máxima, a las constituciones.

Como históricamente la creación de las reglas jurídicas en materia de contribuciones dieron lugar a la norma sobre control de los gastos del Estado, fue indispensable efectuar una reseña, fundamentalmente acerca de la evolución de aquella primera materia.

En nuestra legislación son antecedentes del artículo 126 de la Constitución en vigor:

- el artículo 347 de la Constitución Española de 19 de marzo de 1812;
- la fracción VIII del artículo 49 de la Constitución de 4 de octubre de 1824;
- el artículo 8º de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1853;
- los artículos 105 y 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856;
- el artículo 118 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856; y
- el artículo 119 de la Constitución de 5 de febrero de 1857.

Nuestra Carta Política en vigor, en el artículo 65, señala como facultad del Congreso examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal si-

guiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; pero otro precepto de la misma, el artículo 74 fracción iv, menciona entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél.

Los actos de la Cámara de Diputados indudablemente son actos del Congreso de la Unión, y no hay duda de que en los términos constitucionales la materia de egresos sólo corresponda a dicha Cámara, facultad exclusiva que puede explicarse teniendo en cuenta el hecho histórico de que en algunos periodos y países, la Cámara Alta no se constituía o constituye mediante elección popular, y por ello, a la luz de los antecedentes históricos, se justificaba que no participara en un acto inherente a los intereses de los ciudadanos.

Para los propósitos del tema que es objeto del presente estudio interesa hacer notar que las disposiciones constitucionales vigentes y las que les sirven de antecedente hacen depender el presupuesto de egresos del previo examen y aprobación de las contribuciones.

La Cámara de Diputados debe discutir primero las contribuciones necesarias y posteriormente aprobar las erogaciones, pero como éstas dependen para su ejercicio de que los impuestos estén decretados, lo cual requiere la intervención de la Cámara de Senadores, hasta que ambas Cámaras decreten las contribuciones puede considerarse integrado el Presupuesto Fiscal. La sola aprobación de la Cámara de Diputados es suficiente para dar validez al presupuesto de egresos, pero quedaría sin la debida sustentación en caso de que la Cámara co-legisladora no aprobara las contribuciones necesarias para cubrirlo. Es un acto legislativo complejo, que exige la participación de ambas Cámaras.

En la práctica quizás no se dé un riguroso acatamiento a los textos constitucionales, pues los egresos del Gobierno Federal son aprobados según el decreto que anualmente se expide por la Cámara de Diputados en partidas globales por ramos, y puede surgir la duda acerca de la posibilidad de hacer efectiva la prohibición contenida en el artículo 126 constitucional de no hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en ley posterior.

Interesa destacar otro aspecto ya mencionado, o sea el de que, según los textos constitucionales, los gastos públicos deben cubrirse con el importe de contribuciones. La letra de los preceptos de nuestra Carta Política no contempla los recursos procedentes de financiamientos que el Estado pueda obtener, omisión muy explicable en virtud de que esos preceptos provienen de épocas en que las funciones del Estado eran muy restringidas y su intervención muy limitada en los aspectos del desarrollo económico nacional.

Actualmente, la política estatal ha superado grandemente a la del periodo del liberalismo económico, y propugna la intensa participación del poder público para el fomento económico y la elevación del nivel de vida de las masas mayoritarias de la población. No sería posible, por lo tanto, establecer las cargas fiscales excesivas que se requerirían para obtener los recursos in-

dispensables a fin de apoyar esa acción del Estado, ni dejar de realizar ésta o efectuarla en proporciones reducidas e insatisfactorias, que impidieran llevar adelante los programas de fomento social y económico para apoyar el progreso nacional.

Por ello, a pesar de la claridad de los preceptos constitucionales y de la limitación que presentan en cuanto al origen de los recursos aplicables al sostenimiento de los gastos públicos, en los presupuestos federales de egresos han venido figurando también los conceptos de financiamiento que, como ya se expuso, no están previstos en la Constitución como base para hacer frente a las erogaciones y que, como las contribuciones, requieren la aprobación de la Cámara de Senadores para que el Gobierno pueda contratarlos.

No sería, sin embargo, una conclusión justificada, dentro de los preceptos constitucionales, declarar que el Gobierno no puede realizar inversiones apoyadas en financiamientos, dado que en la fracción VII del artículo 73 de la Carta Política, figuran las normas a las que el Congreso de la Unión debe ajustarse al autorizar al Ejecutivo para celebrar empréstitos, que en todo caso produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Una opinión apoyada en la letra del artículo 126, podría ser que una ley especial autorizara erogaciones para inversión, con base en financiamientos aprobados de acuerdo con la citada fracción VII del artículo 73, dado que el referido artículo 126 autoriza pagos determinados en ley posterior al presupuesto.

Indudablemente que la presión de las realidades, la necesidad de no entorpecer la acción del poder público y el propósito de proporcionar facilidades para realizarla, obligó a incluir, desde hace muchos años, en el decreto aprobatorio del Presupuesto Federal, normas que es dudoso se ajusten estrictamente a los términos del artículo 126 y sus correlativos, dado que la única excepción respecto de gastos no comprendidos expresamente en el presupuesto es la establecida en el artículo 75 de la Carta Política.

Así, en el decreto aprobatorio del presupuesto federal para el año de 1941 se autorizó al Ejecutivo de la Unión para ampliar las partidas del presupuesto de egresos a fin de ministrar las siguientes cantidades: al Departamento Agrario, con el propósito de crear nuevas plazas de peritos: \$ 500 000.00; a la Secretaría de Agricultura y Fomento, para nuevas plazas de organizadores agrarios: \$ 500 000.00; y al Departamentos de Asuntos Indígenas, para el impulso y mejoramiento de sus procuradurías de comunidades indígenas y de sus internados de educación indígena: \$ 500 000.00.

En verdad, dichas autorizaciones del decreto aprobatorio del presupuesto sólo podrían ameritar observación desde el punto de vista de que delegan al Ejecutivo la facultad de ampliar ciertas partidas para las que señala monto y destino, y que las mismas ampliaciones no aparecen aprobadas en firme por la Cámara de Diputados.

En los presupuesto relativos a los años subsecuentes no figuraron normas

similares a la incluida en el presupuesto para 1941, sino hasta en el correspondiente al año de 1951, donde apareció un artículo en el que se autoriza al Ejecutivo Federal para hacer ampliaciones, mediante decreto especial, con objeto de atender compromisos internacionales, realizar erogaciones extraordinarias ligadas directamente con el programa de la lucha en contra del encarecimiento de la vida o para hacer frente a calamidades públicas, así como "para la designación de Secretarios de Estado destinados a auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en cualquiera de sus dependencias".

La fórmula mencionada se extendió, a partir del decreto que aprueba el presupuesto de egresos para 1965, indicándose que para el caso de que los ingresos por los conceptos a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación excedan el monto del presupuesto aprobado, el Ejecutivo debería hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de dichos excedentes en los grupos fundamentales de autorización mencionados en la Ley Orgánica del Presupuesto; en la inteligencia de que el Ejecutivo daría cuenta a la Cámara de Diputados de las erogaciones hechas conforme a esa disposición, al presentar el siguiente proyecto de presupuesto de egresos.

Y todavía más: desde el presupuesto para 1967, la autorización se amplió y precisó, pues se agregó a las bases anteriormente señaladas, la norma de que el Ejecutivo debería procurar que los excedentes de ingresos aplicados a gastos de inversión de bienestar social, no fueran superiores a los de inversión de productividad e infraestructura económica, ni tampoco al 25% de los excedentes destinados a inversión. Este decreto asimismo contuvo normas relacionadas con los excedentes de los ingresos ordinarios presupuestados para los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, que en aras de la brevedad se omite detallar.

Las disposiciones de los decretos presupuestales expedidos por la Cámara de Diputados y que anteriormente se sintetizan, autorizan al Presidente de la República para acordar erogaciones no incluidas en el presupuesto, por más que estén limitadas a los excedentes de los ingresos fiscales y de los financiamientos que el Ejecutivo obtenga. En el relativo a 1951 se autoriza al Ejecutivo para hacer ampliaciones "mediante decreto especial", es decir, en virtud de normas generales. En la aprobación de los presupuestos posteriores no se menciona este requisito. La orden al Ejecutivo de informar, al presentar el siguiente proyecto de presupuesto de egresos, sobre "las erogaciones que efectúe con base en esta disposición", corrobora la interpretación de que se trata de una delegación de facultades. Cuando el Ejecutivo realiza actos propios de su competencia constitucional, no tiene por qué dar cuenta al Poder Legislativo, ya que los informes a que se contraen los artículos 69 y 93 de la Carta Política se refieren al estado de la Administración Pública y no al ejercicio de facultades concedidas por dicho Poder Legislativo al Ejecutivo. Además, la obligación de informar acerca del ejercicio de las facultades concedidas es la misma fórmula usada en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, reformado el 30 de diciembre de 1951, que autoriza al Congreso, como caso de excepción, para conceder al Ejecutivo facultades legislativas en relación con el comercio exterior.

Aún pueden plantearse otras preocupaciones y reflexiones sobre los inconvenientes que presenta la rigidez de los textos constitucionales que regulan la materia que tan someramente es objeto de este estudio. Por ejemplo, es una importante limitación la anualidad del presupuesto. Evidentemente, la Administración Pública debe proyectar, según lo hace habitualmente, programas de inversión que se ejecutan durante varios años, por administración o por contrato, con previsiones de costos completas, y no parece justificado ni práctico que sólo pueda obtenerse respecto de esos programas de inversión la aprobación relativa a una anualidad, quedando las erogaciones para las subsecuentes sin la seguridad de que serán sancionadas.

En otros países los problemas que se han expuesto y otros no mencionados han sido objeto de estudio y solución; y procedería que en México se abordaran los temas señalados y los demás que sean conexos, a efecto de determinar si es pertinente reformar la Constitución en los textos relativos, con objeto de facilitar la marcha de la Administración Pública, ya que en último extremo "no se hizo el hombre para el sábado sino el sábado para el hombre".