

Sobre Discutibilidad del Proyecto de Presupuesto

Por Rafael Martínez Mendoza

Peregrina tesis la que en estos últimos años ha hecho su aparición en nuestro gran mundo político-administrativo: la indiscutibilidad del Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso.

En efecto, contra toda tradición al respecto, pues que, mal que bien, nunca el presupuesto ha dejado de ser debatido en las Cámaras; contra la práctica generalmente reinante, antes de la presente guerra, en todas las naciones más adelantadas, sin ser esa práctica excluída ni aún en los regímenes dinásticos, ni en los mismos imperios, tal tesis de origen o factura facista-nazista, ha sido últimamente importada y sostenida en el mismo Congreso por los propios importadores de ella, y por uno u otro de nuestros hombres de leyes sustentada decididamente como digna de ser incorporada en nuestro orden constitucional, en el que ya ha debido ser aceptada según el real entender de sus

mismos propugnadores que no lograron imponerla porque, afortunadamente, en distintas sesiones de las Cámaras ha sido muy oportunamente rebatida con lujo de argumentos y razones que han demostrado lo infundado de los alegatos con que se ha querido presentarla, ocultando su origen y predominio principalmente en Alemania, en donde la estableció el nacional-socialismo, a fin de que el presupuesto destinado a armamentos no fuera discutido por los que a luego serían víctimas de las purgas del hacha y de los campos de concentración, lo cual no han tenido presente los sostenedores de tal tesis.

Para éstos, y como argumento Aquiles, el solo párrafo 9º, artículo 77 de la Constitución Nacional que trata de las atribuciones de ambas Cámaras y que reza textualmente: "Sancionar la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, etc." exime de toda discusión, hace intangible a dicho Proyecto de Ley, dando así al verbo sancionar ahí empleado la arbitraria acepción de aprobar ipso facto, simple y llanamente, y sin discusión, el mencionado Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, Proyecto que al tenor del párrafo 2º, artículo 109 de la misma Constitución deberá el Ministro de Hacienda en consulta con los demás miembros del Despacho Ejecutivo presentar a las Cámaras dentro de los primeros 30 días de su instalación.

Pero, la propia Constitución determina con toda claridad y sin duda alguna, la acepción en que allí se emplea al verbo **sancionar**, o sea, la de impartir autorización de Ley a todo proyecto, previas las formalidades del caso, vale decir, haber sufrido un proyecto las tres discusiones en cada Cámara. Con tal sentido, esto es, dar autoridad de Ley, emplea indiscutiblemente la misma Constitución dicho verbo en los artículos siguientes que a la letra damos en seguida, y a mayor abundamiento:

"Artículo 74.—Los actos que **sancionen** las Cámaras Legislativas funcionando separadamente como cuerpos colegisladores se denominarán "Leyes", y los que **sancionen** reu-

nidas en Congreso, o separadamente, para asuntos privados de cada una se llamarán "Acuerdos". Así, las Leyes son actos sancionados por las Cámaras Legislativas y los Acuerdos son actos sancionados por el Congreso, previas las discusiones que manda la Constitución deben sufrir los proyectos respectivos: toda Ley, pues, para ser sancionada ha menester de sufrir las tres discusiones correspondientes.

"Artículo 82.—Si la Cámara iniciadora no admitiere las alteraciones podrá insistir en su proyecto, enviando sus razones escritas a la otra, y si ésta las admite quedará **sancionada** la Ley". Otra vez empleado aquí el verbo sancionar con su misma acepción, es decir, aprobar la Ley, luego de sufrir el proyecto los tres debates constitucionales.

"Artículo 86.—Los actos Legislativos una vez **sancionados** se extenderán por duplicado, conforme quedaren redactados en las discusiones sufridas..." Aquí se vuelve a marcar la misma acepción del verbo sancionar, al decirse **una** vez sancionados los actos legislativos, esto es, tramitados o discutidos los respectivos proyectos de tales actos.

"Artículo 127.—Las enmiendas o adiciones de la Constitución se harán por el mismo sistema establecido para **sancionar** las Leyes". ¿Cuál es el sistema establecido para sancionar las Leyes? Indefectiblemente, el de dar a los respectivos proyectos las tres discusiones de cada Cámara.

"Artículo 129.—Puede también el Congreso en cualquiera de las Cámaras tomar la iniciativa en las reformas parciales o totales y efectuarlas por el procedimiento indicado en los dos artículos precedentes, las cuales se considerarán **sancionadas**..." Las reformas quedarán sancionadas, esto es, aprobadas, previas las discusiones constitucionales.

Tan consagrado está este precepto en nuestra legislación, que en ella se encuentra previsto el caso de que cuando por alguna circunstancia no pueda cumplirse con tal formalidad, y por ello, no se hubiere sancionado el Presupuesto para el 1º de julio de cada año, continuará vigente el Presupuesto anterior, hasta que el nuevo sea promulgado, artículo 183 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Si no para discutirlo para qué se somete entonces el Presupuesto al Congreso?

No puede ser con otro fin sino para que se discuta, porque ¿cuál sería el objeto de ordenar la Constitución que el Ministerio de Hacienda presentara al Congreso el Proyecto de Presupuesto, entendiéndose bien, el Proyecto, si éste no necesitara para ser Ley sufrir las tres discusiones, llenándose solamente el requisito de ser presentado al Congreso, luego de elaborado por el Ejecutivo Federal, y el que solo lo enviaría al Congreso a título devolutivo, y sin poder éste hacerle ninguna modificación que pudiera alterar su sello de intangible y por el que ya mereciera de antemano la aprobación o sanción correspondiente?

Por todo, salta el absurdo de que no pueda discutirse en el Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto e intuitivamente se rechaza y no se concibe que pueda establecerlo así la Constitución de una República Federal, por ser ello un borrón para el credo federal que la integra, si no un desconocimiento de los más elementales principios de derecho constitucional que no amparan tal prescripción ni mucho menos la autoriza ninguna Constitución del mundo, salvo, quizás, en los abortos de constitución de las infelices naciones pisoteadas hoy en sus más sagrados derechos por los dos más inhumanos déspotas de Italia y Alemania.

No puede concebirse que contenga tal prescripción la carta fundamental de la República, porque, si la materia de Presupuesto de las Rentas que forman las contribuciones de todos y cada uno de los hijos del país, es exclusiva función del Congreso, conforme al artículo 77 párrafo 1º que dice: "Decretar todos los impuestos nacionales", asimismo, por Ley natural y por espíritu y letra de la propia Constitución, todo motivo de inversión de tales rentas, o sea el Presupuesto de los Gastos de la Nación, tiene que ser considerado y discutido para ser aprobado o sancionado por el mismo

Cuerpo de representantes de la soberanía nacional, y al cual presupuesto sí puede cooperar el Ejecutivo Federal por lo que respecta a la elaboración del proyecto y una vez aprobado por aquél, impartirle debida ejecución.

Elaborar no es lo mismo que sancionar un Presupuesto

La elaboración de un proyecto de ley, que en este caso es la atribución del Ejecutivo cuanto al del Presupuesto, no lleva en sí la tácita aprobación de él por el Congreso, cosas que pueden confundirse, cuando se alega por los que propugnan la tesis de la indiscutibilidad, que la elaboración implica ya la sanción misma; por cuanto, si ello fuera cierto también tendrían ese doble carácter de elaboración y sanción, los proyectos de Leyes que elabora la Comisión Codificadora, así como todos los proyectos elaborados que al Congreso somete o presenta, que es lo mismo, el Ejecutivo Federal.

Por otra parte y políticamente, es y tiene que ser, por de contado, mas satisfactorio para el Ejecutivo, o bien para el Jefe del Estado, que en todo caso, sea su Proyecto de Presupuesto que patriótica y cuidadosamente presenta al Congreso, debidamente considerado y suficientemente debatido por tan alto cuerpo, si no Partida por Partida, lo que no es necesario, sí en sus principales puntos, o los que puedan ser cuestionables, y una vez cumplidas estas formalidades, y con o sin observaciones o modificaciones, sea por aquél legalmente aprobado o sancionado como Ley de la República.

Quien tenga razón de tildar un presupuesto por inconveniente, inconsulto o lesivo a los intereses de la República, en justicia, no podrá designar al Ejecutivo Federal como el solo causante de los perjuicios que puedan derivarse de aquél, cuando el Congreso ha ejercido su derecho y deber de discutirlo, y lo ha sancionado después de encontrar todas

sus Partidas y sus Capítulos de acuerdo con los motivos que justifiquen los respectivos egresos y sujetos éstos a los montantes de los ingresos fiscales.

¿No es, por tanto, como asentamos mucho más satisfactorio para el Ejecutivo que su Proyecto de Presupuesto sea aprobado así y que, previo el lleno de ese deber y derecho del Congreso, asuma éste su parte de responsabilidad solidaria en la estricta ejecución que a aquél le corresponde?

Sabemos las condiciones de nuestros Congresos que deben guardar proporción, o ser análogas a las de los países iguales o más avanzados que el nuestro, y en el que, es natural, que no haya entre sus miembros el cien por ciento de entendidos en materias presupuestarias, o sean las cosas técnicas de las mismas; estamos lejos de admitir eso, pero, por supuesto, que habrá siempre en el Congreso, desechando el cargo deprimente que le hacen los partidarios de la indiscutibilidad, de que la mayoría de los representantes no saben nada de presupuesto, siempre habrá, repetimos, entre aquéllos, algunos que tomen en cuenta el deber en que están de conocer los asuntos sobre los que tienen que dar su voto; y así, interesarse en el estudio del presupuesto, el que, a la verdad, no tiene nada de materia de altísima ciencia como aducen los de la expuesta tesis, sino que más bien, es un estudio de cosas conocidas pero que deben considerarse con criterio imparcial y de acuerdo con las necesidades y circunstancias de la nación; buscando la razón, la justificación, la necesidad de cada gasto, de cada servicio, de cada obra que se contemple susceptible de egreso en el presupuesto; aprovechando en esto hasta el popular decir de que cuatro ojos ven más que dos, y que si los ojos del Ejecutivo han visto una cosa bien, no está de más que los de los congresantes ratifiquen o modifiquen las apropiaciones y los motivos de éstas presentados en el Proyecto: es esa toda la ciencia que se exige al Congreso, o sea a los personeros del pueblo que paga los impuestos.

Cooperación eficaz del Ejecutivo al elaborar el Proyecto de Presupuesto

Por todo respecto debe considerarse como de la mayor conveniencia la previsión del legislador al atribuir al Ejecutivo Federal el trabajo de la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, ante todo, porque el Ejecutivo tiene a su disposición todos los datos necesarios, así de los ingresos de todas las Rentas Públicas que forman el Tesoro Nacional, con todas las seguridades y posibilidades de su recaudación y las alteraciones que en pro o en contra de ésta se haya sufrido en los últimos años, todo lo cual consta en su contabilidad, así como de todos y cada uno de los egresos en los mismos últimos años con todos los pormenores y circunstancias de los pagos de los Presupuestos, Partida por Partida y Capítulo por Capítulo.

En segundo lugar, porque considerado el limitado período de duración del Congreso no le podría ser dable hacer pormenorizadamente la compilación de semejantes numerosos y minuciosos datos, ni tampoco practicar el largo estudio de las mil partidas que constituyen el Presupuesto.

Y luego que, por la naturaleza misma de la Ley de Presupuesto, de tramitación perentoria y especial, por deber estar aprobada para que entre en ejercicio desde el primer día del año económico correspondiente, la elaboración absorbería del Congreso la mayor parte del tiempo de noventa días que para sus labores le señala la Constitución.

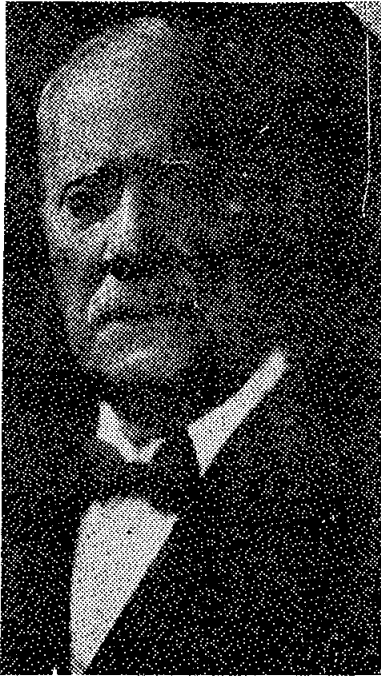
Razones todas por las cuales se justifica de sobra el mencionado precepto constitucional atribuyendo al Poder Ejecutivo la obligación de formular el Proyecto de Presupuesto que debe presentar al Congreso en su oportunidad y, desde luego, para su consideración, discusión y aprobación o sanción consiguientes.

Por modo y manera que la labor del Ejecutivo la constituye la preparación de un trabajo árduo que corresponde

al Congreso realizar y de cuya eficiencia es él responsable por la Constitución, así como pesan sobre él los defectos que puedan atribuírsele, dado que el trabajo del Proyecto que le ofrece el Ejecutivo es precisamente para que lo estudie, consulte, modifique, si preciso y, por último apruebe o sancione definitivamente como Ley de la República.

En esa labor de cooperación del Ejecutivo, naturalmente, se presupone debe encontrarse la mayor suma de celo y laboriosidad en favor de los intereses de la nación, pudiendo aspirarse que supere a la que a su vez aporte el Congreso, avalorando así esa labor y emulando el patriotismo de los representantes del pueblo, y dejando de ese modo cumplido a cabalidad el deber en que está de presentar al cuerpo legislativo a manera de un borrador bien meditado y consultado el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Por obtener tan satisfactorio resultado perseguido en la elaboración de tal Proyecto, importa tanto al Poder Ejecutivo la discutibilidad de aquél y aplaudirá siempre y no objetará nunca la mayor consideración que se preste al Proyecto por él presentado, cuya intangibilidad ni quiere ni necesita.



Dr. Alejandro Urbaneja
† 6 de abril de 1944