

Los recortes al gasto público

MIGUEL A. ROSILLO SÁNCHEZ

El autor es profesor de asignatura en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Como todos los años al iniciar el primer día de calendario se promulgó por el Ejecutivo federal el presupuesto de egresos de la Federación para el año fiscal 2002 aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.¹ Empero, con fecha 23 de abril del año en curso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (shcp) anunció que, por cambios en la situación económica, era necesario un recorte al gasto público programado para el año. Los principales perjudicados por dicho recorte fueron las áreas de salud y educación.² La misma dependencia hacendaria abundó que, ante cambios en los ingresos programados del gobierno federal, el recorte al gasto público sería por el equivalente a 10 mil 100 millones de pesos.³ Posteriormente se determinó que los más lastimados por el recorte serían los gobiernos del Distrito Federal y de los estados de Sonora, Oaxaca, Campeche, Nayarit y Tlaxcala.⁴

Aunque da la impresión de que hablamos en abstracto cuando señalamos que los principales afectados por los recortes son entidades públicas, lo cierto es que esa disminución afecta directamente a las familias mexicanas, que de una u otra forma ven reducidos sus ingresos o su estado de bienestar inmediato cuando se eliminan programas sociales que auxilian en los gastos educativos por ejemplo o proyectos económicos que pueden o podrían haber significado trabajo y dinero para muchos.

Ante esta situación parece pertinente cuestionarse: ¿son constitucionales los recortes al gasto público que verifica de manera unilateral el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público? La respuesta es harto compleja y obliga a clarificar primero la naturaleza del gasto público y del presupuesto de egresos que le sirve de fundamento.

Comencemos por señalar que desde el punto de vista jurídico el presupuesto de egresos de la Federación que sirve de fundamento al gasto público es un acto jurídico de colaboración. Esto es así porque los actos jurídicos en general pueden ser simples o complejos. Dependiendo si en su creación concurren o participan una o más voluntades. Cuando el acto se constituye por la emisión de una única voluntad el acto es simple. Si concurren dos o más el acto es complejo.

La anterior distinción puede parecer trivial pero no lo es. Porque si el acto jurídico es complejo o de colaboración el mismo no nace o no se crea si no concurren las dos o más voluntades que tienen que participar en su formación.

Ahora bien, los actos de autoridad son por definición actos jurídicos, pues las autoridades

no pueden actuar sino con fundamento en un precepto legal. De ahí el dictum de que los particulares pueden realizar todo lo que no les está prohibido y las autoridades sólo aquello que les está permitido en una ley.

Como los actos de autoridad son actos jurídicos lo son también, entre otros, los actos complejos o de colaboración que la Constitución ordena deben producirse para determinar los ingresos y los egresos de la Federación en un año de calendario determinado.⁶ Y en ese tenor, el Presupuesto de Egresos de la Federación (e igualmente la ley de ingresos) es un acto jurídico complejo de colaboración entre el poder Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo que, atento a lo antes apuntado, significa que el presupuesto federal requiere para su legal creación o perfeccionamiento que concurren las dos voluntades señaladas y no solamente una de ellas. Por lo que si una de las voluntades es omisa el acto no está legalmente integrado y puede ser impugnado conforme a derecho y una vez anulado viciar de nulidad todos y cada uno de los actos posteriores que se desprendan de él.

La misma grave consecuencia legal ocurre si se trata de modificar un acto jurídico complejo de colaboración. Porque con toda lógica se requiere que acudan para su alteración las mismas voluntades que acudieron a su formación, pues no es admisible que lo que dos voluntades crearon lo modifique una sola. Por consiguiente, todo acto de modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser realizado no únicamente por el Ejecutivo federal sino también por los diputados federales erigidos en Cámara. Y como los recortes al gasto público se traducen en reformas o modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, de ahí se sigue que los mismos tienen que ser verificados por un acto de colaboración de ambos poderes.

No obstante la conclusión anterior, no se puede con ella descalificar a los recortes presupuestales que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como inconstitucionales, toda vez que es necesario analizar primero si la dependencia del Ejecutivo federal actúa legalmente por delegación de facultades. Es decir, la delegación de facultades o atribuciones es, en su sentido más elemental, un instituto legal que permite a una autoridad, usualmente subordinada, actuar en ejercicio de facultades que originalmente le corresponden al superior. En derecho administrativo, comúnmente la autoridad delegante no retiene a su vez las atribuciones que delega. Porque se enteran al inferior precisamente para que sea éste y no el superior el que verifique la tarea que las atribuciones permiten desempeñar con apego a derecho.

Obviamente, lo anterior no quiere decir que todas y cada una de las atribuciones del superior jerárquico puedan ser legalmente delegadas. Tampoco significa que en cualquier circunstancia o términos se puede dar el acto delegatorio. Esto es, hay límites a las atribuciones que se pueden delegar y límites a los términos y circunstancias en que la delegación de facultades delegables es factible. Dichos límites usualmente están marcados por la misma ley que estatuye la delegación. Pero si no, la regla más simple a seguir es que sólo se puede delegar lo que la ley autoriza, y por ende si no lo autoriza no es delegable.

En algunos casos, incluso, el legislador se equivoca y señala en una ley como delegable lo que por su naturaleza no lo es. En ese supuesto la regla de identificación puede ser que no

es delegable la función que es de la esencia del órgano delegante. Es decir aquello sin lo cual el órgano no tiene razón de existir. Porque si se puede encargar en un inferior dicha función para qué tener un órgano de mayor jerarquía para desempeñarla.

En este orden de ideas en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, es evidente que la Cámara de Diputados no es un órgano subordinado del Ejecutivo federal (al menos ya no) y tampoco viceversa. Por ende, no queda claro cómo dos entidades pertenecientes a distintos poderes y por naturaleza con distintas funciones pudieran delegarse el ejercicio de atribuciones.

Pero suponiendo sin conceder que esto fuera posible, el acto delegatorio tendría que constar en ley y no en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación que formalmente hablando no es una ley.⁷ Y no lo es porque en el acto de su creación no se sigue el proceso legislativo contemplado por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso, si asumimos como ley al Presupuesto de Egresos tampoco puede haber en él un acto delegatorio de las facultades que le corresponden a la Cámara de Diputados en la formación y modificación del Presupuesto de Egresos; porque es claro que si se puede delegar la facultad de modificar cualquier punto del presupuesto se llega al absurdo en que por dicha vía el Ejecutivo, de manera única e unilateral, estaría elaborando el verdadero presupuesto de la Federación. Lo que claramente es inadmisibles.

La afirmación anterior puede pretender descalificarse apuntando lo obvio: que los actos de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo son en estos tiempos de modernidad necesariamente complejos y tortuosos. Y lo son a tal grado, que de insistirse en ello para justificar legalmente los recortes al gasto público, éstos sencillamente no se producirían.

Esto nos lleva a nuestra tercer y última interrogante: ¿se pueden crear mecanismos que garanticen que los recortes al gasto público sean un acto de colaboración del Ejecutivo federal y de la Cámara de Representantes del Congreso de la Unión?

El problema así planteado puede y debe reformularse de la siguiente manera: ¿qué recortes al gasto público se pueden realizar de manera unilateral por el Ejecutivo federal y cuáles requieren forzosamente de la colaboración del colegio de diputados? O bajo otra perspectiva, ¿de qué manera se pueden realizar los recortes al gasto público con apego a la Constitución y sin arriesgar a la politización del proceso en un momento en que la respuesta oportuna a una situación económica determinada es de vital importancia?

El primer cuestionamiento tiene a nuestro juicio una respuesta radicalmente negativa. Esto es, ningún recorte a ninguna partida de gasto puede verificarse sin incurrir en una modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Y como ya hemos visto, cualquier modificación a ese documento jurídico requiere de un acto de colaboración con la Cámara de Diputados. Sin que sea admisible justificarlo bajo el simple expediente de apuntar que en el propio presupuesto se autoriza o prevén acciones de recorte de las partidas del gasto en determinadas circunstancias y por lo tanto es un acto de colaboración y no uno unilateral lo que permite a la shcp señalar cuál será el monto del recorte y cuáles las partidas del gasto que resultarán afectadas.

Lo anterior es una falacia, porque como ya se indicó líneas arriba no toda disposición legal justifica una delegación, el Presupuesto de Egresos ni siquiera es una ley y más importante

aun, no todo acto es delegable. Y particularmente, la Cámara de Diputados no puede delegar su autoridad para participar en el diseño y elaboración del presupuesto y de sus partes integrantes. Primero porque es precisamente de la esencia del acto (creación del presupuesto) la participación de dos voluntades y especialmente de los diputados como colegio. Segundo, y más importante, porque la Constitución no lo autoriza. Esto no quiere decir que las alternativas ante las autoridades sean: verificamos los recortes violando el texto de nuestra ley fundamental o seguimos el tortuoso proceso de colaboración de poderes que la Constitución instruye y ponemos en riesgo a la economía nacional.

Por difícil de creer que resulte para algunos sí es posible imaginar y en su caso diseñar un mecanismo jurídico constitucional para garantizar que los recortes al gasto se verifiquen con la oportunidad que la situación económica demanda y al mismo tiempo se respete el dispositivo legal que ordena que incluso ese acto (el del recorte) sea uno de colaboración entre dos poderes de la Unión.

En suma, el gasto público federal no puede ser recortado unilateralmente y de manera discrecional por el Ejecutivo federal, porque el Presupuesto de Egresos de la Federación, que le sirve de fundamento, es un acto jurídico de colaboración que sólo puede ser modificado por las dos partes que concurren a su elaboración; porque no se puede delegar en el Ejecutivo federal atribuciones tales que hagan nugatoria la participación de la Cámara de Diputados en la creación del presupuesto federal, y porque existen mecanismos que garantizan que la reducción del gasto y de las partidas que la componen sea un acto de colaboración y no decisiones arbitrarias de la shcp. Habrá quien apunte que el actual procedimiento para verificar las reducciones o recortes al gasto público incluye que la shcp informe o proponga los cambios a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Representantes.⁸ Y que las facultades que ejerce la shcp en la fijación del monto del recorte y las partidas afectadas por el mismo le son asignadas en el propio presupuesto que es aprobado por la Cámara de Diputados. Y por lo tanto, sí se produce la colaboración requerida en el acto de recorte o modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además de que resulta indeseable económica y políticamente hablando que las rápidas decisiones de recorte del gasto que deben tomarse en un momento determinado, se sujeten a un tortuoso proceso de discusión en el pleno de la Cámara de Diputados. En una palabra, que las reducciones en el gasto público sí son constitucionales, ya que la shcp no fija de manera unilateral las reducciones en el gasto público sino que se avisa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Representantes. Además de que la facultad concedida a la shcp para fijar el monto de la reducción y las partidas afectadas por ella le son fijadas por la propia Cámara de Diputados en el propio presupuesto anual. Y, por último, debido a que es imposible política y económicamente sujetar a un nuevo proceso de discusión con el pleno de la Cámara de Diputados las rápidas decisiones de recorte del gasto que deben tomarse.

La réplica a esto sería señalar que la consulta o el aviso por parte de la shcp a la Comisión de Presupuesto y Gasto Público no es equivalente, y no sustituye, a la voluntad colectiva de la Cámara de Representantes que es requisito constitucional para la debida integración y modificación del presupuesto federal. Además de que la inclusión en el propio Presupuesto de Egresos de una delegación de facultades que autoriza a la shcp para verificar

unilateralmente modificaciones al presupuesto de la Federación, no purga los vicios de constitucionalidad que resultan de que la voluntad colectiva de la Cámara de Diputados no se exprese en el acto modificatorio. Asimismo, el argumento de conveniencia económica y política tampoco se aplica, porque el proceso de discusión de las modificaciones al presupuesto no tiene por qué ser igual al de su creación. Lo que tiene que ser igual es la voluntad colectiva expresada por el órgano colegiado multirreferido.

Por consiguiente, nos guste o no, las reducciones al gasto público planeadas y ejecutadas por la shcp violan el artículo 74 fracción iv de la Constitución General de la República. En atención a que la consulta o el aviso a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no sustituye a la voluntad de la Cámara de Representantes en la elaboración de un acto jurídico de colaboración de dos poderes de la Unión. Y el hecho de que las supuestas facultades de la shcp para recortar el gasto público estuvieran contenidas en el presupuesto de egresos, eso no significa que las mismas sean constitucionales. El proceso de discusión no tiene por qué ser el mismo, lo que tiene que ser igual es la voluntad expresada por el órgano colegiado.

Como sociedad, todos los integrantes de este grupo humano que nos reconocemos con el vocativo de mexicanos, y en particular sus actores políticos, debemos aprender a vivir bajo un Estado de derecho. Lo que se pretende justificar, en los recortes unilaterales al gasto público, es equivalente a que un contratante convence a otro, aprovechándose de su ignorancia o inexperiencia, de firmar un contrato que contiene una cláusula que autoriza al primero a verificar por sí solo modificaciones al mismo.

No queda claro por qué un funcionario no electo (el secretario de Hacienda y Crédito Público) puede definir unilateralmente cuáles son los programas de gobierno que deben ser afectados por un recorte al gasto público de la Federación. Sobre todo cuando el Constituyente de 1917 estableció imperativamente que uno de los actos económicos más importantes del gobierno federal era la determinación del destino final del dinero de los contribuyentes. Y por eso mismo estableció un esquema de división de la decisión entre dos poderes, encargándolo significativamente, en el caso del Legislativo, al órgano que más directamente representa el sentir y las necesidades populares: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión z

1 Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002; fe de erratas publicada el día 17 de enero de 2002.

2 Ver reporte de cni en línea, del miércoles 15 de mayo de 2002, en <http://mx.yahoo.com/noticias/020515/negocios/cni/finanzas-1021491000.html>.

3 Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>.

4 Reforma, "Reducen en el df ingresos Federales", nota de Ernesto Sarabia.

5 Los artículos 10, 11 y 21 del Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 establecen el procedimiento a seguir para verificar ajustes y adecuaciones presupuestarias. Y aunque las acciones ahí señaladas varían de un simple

informe de la shcp a la Cámara de Diputados (cuando la reducción contemplada es de hasta 5% de los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos) a una propuesta de ajuste dirigida por el primero al segundo (cuando la reducción es mayor a 5%), a final de cuentas en ambos supuestos es al Ejecutivo federal por conducto de la dependencia hacendaria a quien corresponde resolver.

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73 y 74.

7 La gran mayoría de los tratadistas en Derecho Constitucional llegan a esta conclusión derivado del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional que en el caso del Presupuesto de Egresos no se agota, pues de su elaboración se encarga de manera exclusiva la Cámara de Diputados.

8 Véase artículo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de enero de 2002; fe de erratas publicada el día 17 de enero de 2002.