

Veto al Presupuesto: Interpretación jurídica y evidencia histórica

Reforma

(07-Dic-1997).-

Ante la nueva composición de la Cámara de Diputados, y por la cercanía de la discusión del paquete económico para 1998, ha surgido en los medios de comunicación y entre los distintos actores de este proceso (diputados, senadores, funcionarios del Poder Ejecutivo y ministros de la Suprema Corte) la inquietud sobre la legalidad de un eventual veto del Presidente al presupuesto de egresos de la federación. Este debate se adelanta al escenario de que el G4 modifique sustancialmente la iniciativa del Ejecutivo.

El senador priísta Trinidad Lanz Cárdenas afirma que: "Ha surgido una polémica que hasta ahora sólo tiene tintes académicos, porque nunca se ha presentado en la historia nacional la posibilidad de que el presidente vete una iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión, mucho menos el presupuesto de egresos, y por consiguiente tampoco la Suprema Corte tiene definida alguna jurisprudencia que nos ayude a encontrar una solución pronta."¹ Sin embargo, en la historia de México se ha registrado exactamente lo contrario a lo que el senador afirma.

Al realizar una investigación de iniciativas de ley en la Cámara de Diputados (1917-1964), hemos encontrado evidencia importante para desmitificar lo que por décadas se ha afirmado acerca del dominio del Poder Ejecutivo sobre el legislativo.² En materia del presupuesto y la posibilidad del veto, más allá de interpretaciones constitucionales, existen hechos históricos que prueban que tal veto no es sólo factible, sino que se ejerció varias veces en el pasado.

Observaciones y devoluciones del Ejecutivo

El proceso legislativo de la mayor parte de las normas requiere la participación de ambas cámaras del Congreso. En este proceso alguna de ellas puede disentir y proponer adiciones o modificaciones, o en todo caso rechazarlo completamente. La Constitución señala los mecanismos a seguir en caso de devoluciones de las cámaras colegisladoras y del Ejecutivo, aunque no se contemplan todos los casos posibles.

El veto es parte del equilibrio entre poderes, y le permite al Presidente influir sobre el resultado final de un proyecto legislativo.

Los vetos pueden ser de dos tipos: total y parcial. Un veto total es cuando el Presidente rechaza completamente una ley y no la promulga, regresándola a la Cámara de origen o única donde se estudió el proyecto. Esta Cámara puede aceptar el veto, archivando el proyecto. Si la Cámara se mantiene firme en su resolución original, se puede revertir el veto con la votación de dos terceras partes; quedan, entonces, rebasadas las observaciones del Presidente y pasa de nuevo al Ejecutivo para su publicación.

Un veto parcial son las modificaciones que el Ejecutivo sugiere a una ley o decreto aprobado, suponiendo que si se admiten esas modificaciones el Ejecutivo promulgará el proyecto. Este sería el caso de un posible veto presupuestal, ya que las autoridades del país no pueden quedarse sin dinero público para el próximo año fiscal. La Cámara de Diputados puede aceptar las observaciones parciales que realiza el Presidente, en cuyo caso modifica el proyecto. Basta una mayoría simple, y la iniciativa pasa al Ejecutivo. La Cámara puede rechazar las propuestas del presidente y revertir el veto por una votación de dos terceras partes y enviándose al

Ejecutivo.

Los constitucionalistas

El artículo 72 constitucional establece la facultad del Presidente para devolver con observaciones los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Existe una diferencia de interpretación sobre los asuntos en los cuales el Ejecutivo puede ejercer esta facultad. Los tratadistas en derecho constitucional mexicano más reconocidos -Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez- señalan que el proceso legislativo establecido en ese artículo se aplica únicamente para las leyes o decretos que son producto de ambas cámaras, no a los decretos que surgen del ejercicio de facultades exclusivas de alguna de ellas, ya que señala:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."

Después aparecen los incisos b), c) y j), los cuales establecen el veto. De ahí, la interpretación de que sólo las resoluciones que corresponden a ambas cámaras pueden ser vetadas por el presidente. No obstante, el inciso j) señala los casos en que no pueden realizarse observaciones:

"(j) - El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales."

En opinión de algunos, al establecer los casos en que el Ejecutivo no puede realizar observaciones, implícitamente permite el veto a las resoluciones no señaladas alguna de las Cámaras. Es posible interpretar que si la intención del constituyente hubiese sido que no puede realizar observaciones a las resoluciones de facultades exclusivas de cada Cámara, entonces no hubiesen citado la salvedad que muestra este inciso.

Carpizo opina en sentido contrario:

"Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos *æ*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, í es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el Presidente no tiene facultad de veto respecto a ... Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras..."³

Este autor es muy claro al señalar su posición, a pesar de esto no explica cómo si no es posible que se vete el presupuesto de egresos por ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, señale en la nota al pie número 24 del capítulo VII de su obra citada, que se vetó el presupuesto de egresos de 1932.

Burgoa coincide en que el Presidente no puede vetar las resoluciones que son facultad exclusiva de la Cámara y señala:

"Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión..."⁴

"El veto, ...consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes."⁵

Por su parte, Tena Ramírez señala:

"...La facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las

Cámaras...porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso, y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución. El inciso j) del art. 72 sería superfluo, si no condujera a consecuencias equivocadas."6

Los constitucionalistas sólo han hecho interpretaciones jurídicas. La evidencia histórica muestra que sus opiniones no han sido compartidas por los actores políticos.

Evidencia empírica

Presentamos dos de varios ejemplos históricos que muestran los vetos del Presidente al presupuesto sin haber provocado el menor debate de interpretación constitucional, como el que ahora se está promoviendo. Recordemos que existen las mismas condiciones constitucionales de procedimiento legislativo desde 1917.

1. El 3 de septiembre de 1919, Carranza devuelve con observaciones los Ramos I y II del presupuesto para 1919, correspondientes al Poder Legislativo y Ejecutivo. Al día siguiente el pleno de la Cámara lo rechaza con una votación de 138 contra 14, devolviéndolo al Presidente. Sin embargo, el 15 del mismo mes, Carranza informó a la cámara baja su negativa a promulgar el proyecto aprobado.

2. El 27 de diciembre de 1922, 13 días después de haber sido aprobado el Ramo X del presupuesto para 1923, relativo a Industria, Comercio y Trabajo, Obregón lo veta parcialmente, sugiriendo cambios. Sus observaciones se resolvieron favorablemente vía obvia resolución. No se le realizó cambio alguno en el pleno, y el veto fue aprobado con una votación de 136 contra 10. Ese mismo día salió al Ejecutivo de vuelta para su promulgación.

Conclusiones

La historia legislativa muestra que el Presidente ha vetado resoluciones exclusivas de alguna de las cámaras, sin suscitar ninguna controversia constitucional. Carranza en 1918 realizó vetos a 3 decretos convocando elecciones extraordinarias de diputados. La Cámara los aceptó. ¿Por qué no generaron debate los vetos sobre resoluciones exclusivas, en años tan recientes al Congreso Constituyente? No existía un partido único mediante el cual el Ejecutivo pudiera dominar al Congreso. Entonces ¿por qué los diputados no cuestionaron esa facultad presidencial? Quizá porque entendían que el veto era legal en estos casos, ¿o es que ahora los constitucionalistas saben más de las verdaderas opiniones de los legisladores constituyentes que los diputados que fueron sus contemporáneos?

Al hacer un recuento del total de vetos existentes hasta la fecha, la historia afirma que el Presidente sí puede vetar resoluciones de facultades exclusivas. Esto no confirma que el Presidente tenga la facultad constitucional para vetar el presupuesto, pero sí sugiere que en el pasado, el Presidente lo ha hecho exitosamente, y la Cámara de Diputados nunca cuestionó la legitimidad de esos actos.

Las divisiones partidistas entre los dos poderes hoy son similares a los años 1917-1928, porque el Presidente tampoco tuvo una mayoría partidista en la Cámara de Diputados. No obstante, en el mismo periodo, los presidentes tuvieron facultades extraordinarias sobre el presupuesto (emanados de los arts. 29 y 49). Esto pudo haber limitado las opciones para los diputados en caso de que no aceptar la facultad de veto sobre el presupuesto. Si hubiesen objetado, el Presidente hubiera podido decretar el presupuesto por sí mismo. El jefe del Ejecutivo hoy en día no tiene estas facultades extraordinarias.

Con la reforma judicial de 1994, la Suprema Corte tiene la atribución de resolver controversia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (art. 105, fracción I, inciso c). Antes de la reforma, pudo existir una contradicción entre el marco jurídico y la práctica: una interpretación jurídica decía que el Presidente no podía vetar el presupuesto, mientras que en los hechos, lo hizo sin controversia. Ahora, es muy probable que si el Ejecutivo veta el presupuesto, la Cámara de Diputados solicitará a la Suprema Corte la resolución sobre la constitucionalidad del acto. La contradicción entre la teoría jurídica y la práctica por fin podrá desaparecer con la decisión de la Corte, al menos formalmente.

Al hacer un recuento del total de vetos existentes hasta la fecha, la historia afirma que el Presidente sí puede vetar resoluciones de facultades exclusivas. Esto no confirma que el Presidente tenga la facultad constitucional para vetar el presupuesto, pero sí sugiere que en el pasado, el Presidente lo ha hecho exitosamente, y la Cámara de Diputados nunca cuestionó la legitimidad de esos actos.

* Jeffrey Weldon es profesor en el departamento de Ciencias Sociales del ITAM. María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López son pasantes de la licenciatura en Ciencia Política.

1 Proceso 1098, 16 de noviembre de 1997, p. 11. Todas las cursivas de texto son de los autores.

2 Ver Jeffrey Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934," en *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, ed. Pablo Atilio Piccato Rodríguez, serie I, vol. I, tomo 3 de *Enciclopedia Parlamentaria de México*, (México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997), pp. 117-45; María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, "La Influencia del Partido de la Revolución en el Desempeño Legislativo de la Cámara de Diputados, 1917-46," tesis de licenciatura en preparación, ITAM.

3 *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 3a. ed., 1983, p. 87.

4 *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porr-a, 9a. ed., 1994, p. 692.

5 *Ibid*, p. 780.

6 *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porr-a, 28a. ed., 1994, p. 266

Copyright © Grupo Reforma Servicio Informativo

ESTA NOTA PUEDES ENCONTRARLA EN:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx>

© C.I.C.S.A. 2000 - 2007