

EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN ÁMÉRICA LATINA ■

ALEJANDRA MATA LARRE

El marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México ha sido ignorado durante décadas por los propios actores políticos. Las razones que explican el abandono de un asunto central para el desarrollo de cualquier país son de naturaleza política: evidentemente, en un contexto caracterizado por la mayoría en el Congreso de un partido de Estado, no había por qué prever situaciones en las que las iniciativas presupuestarias pudieran ser obstaculizadas.

La realidad política en la composición del Congreso con la pluralidad de partidos distintos al del Ejecutivo pone de manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.

En esta tesitura, la normatividad sobre el presupuesto en México es poco clara; sin embargo, el artículo 74 constitucional, fracción IV, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior; lo cual en un primer momento permite concluir que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto.

A mayor abundamiento, el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,

■ Síntesis de la tesis de licenciatura en Derecho de Alejandra Mata Larre, “El veto presidencial en el procedimiento de reforma constitucional”, UNAM, México, 2001.

observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. De la lectura anterior se desprende que la aprobación del presupuesto corresponde únicamente a la Cámara de Diputados y por lo tanto no seguirá el procedimiento del citado artículo.¹

En México, como en la mayoría de los países, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial, pero mientras que la mayoría de los países restringen la capacidad de sus asambleas legislativas para hacer enmiendas, la capacidad del Congreso mexicano para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada.

Si bien en la Constitución no existe de manera expresa la palabra *veto*, se hace alusión a esta facultad cuando se establece que el Ejecutivo tiene diez días para realizar observaciones a todo proyecto de ley o decreto (artículo 72 incisos *B* y *C*), sin que ello signifique que pueda ejercer dicha facultad en todos los casos. Autores como Miguel Carbonell y Jorge Carpizo han señalado las disposiciones legislativas que no puede vetar el presidente, las cuales se refieren a las que sean producto de: las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; las facultades de la Comisión Permanente; las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, como jurado o ejercitando acusación; las facultades del Congreso reunido en asamblea única; así como la ley que regula la estructura y funcionamiento del Congreso.²

No obstante, entre los juristas no existe consenso sobre este asunto, pues lo mismo ocurrió cuando se discutió si el presidente podía ejercer el veto a las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas en el año 2001 y ahora se pregunta lo mismo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Ahora bien, para realizar el respectivo análisis jurídico, es necesario considerar la naturaleza del veto porque, si bien es cierto que la citada figura surge como un medio que tiene el Ejecutivo para evitar abusos por parte del Congreso, el veto puede ser superado por la aprobación de las dos terceras partes de este órgano, y entonces el

¹ Miguel Carbonell, *La Constitución pendiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 99.

² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, p. 87.

efecto implicaría sólo la voluntad política de los diferentes partidos para la negociación presupuestaria.

Don Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades del veto: dar una garantía y prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; así como dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo.³

La historia ha dejado registros sobre la facultad de veto que se ejerció por los titulares del Ejecutivo al presupuesto de egresos en distintos momentos de la historia; algunos casos son el de Venustiano Carranza en 1919, Álvaro Obregón en 1922 y Plutarco Elías Calles en 1927, pero ello no significa que en la actualidad se aplique el veto bajo el argumento de que históricamente se ha ejercido dicho derecho.

El siguiente cuadro proporciona la comparación entre países de América Latina en lo que respecta tanto al veto presidencial como a la mayoría que hace falta para superarlo, y las disposiciones específicas sobre el presupuesto.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES GENERALES Y PARTICULARES
SOBRE EL VETO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Argentina	Se reputa por aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en 10 días hábiles. Las partes no observadas pueden ser promulgadas si tienen autonomía normativa (promulgación parcial) (art. 80). Puede superarse el veto con mayoría de 2/3 en ambas cámaras (art. 83).	Ninguna.
Bolivia	Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, no podrá ser propuesto hasta la legislatura siguiente (art. 73). Puede superarse el veto con 2/3 partes en ambas cámaras (art. 77).	El Congreso debe aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones (cap. I, art. 59-11). Vencido el plazo para aprobar la ley de presupuesto –60 días–, tendrá fuerza de ley (art. 147).
Brasil	El Ejecutivo puede vetar proyectos de ley total o parcialmente (secc. II, cap. 2, art. 84-5). Un veto puede superarse en sesión conjunta después de 30 días del recibimiento y sólo con mayoría absoluta de diputados y senadores (art. 66-4).	Ninguna.

³ *Idem*.

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Colombia	Ante discrepancias en un proyecto, ambas cámaras integrarán comisiones accidentales y después se lleva al pleno. Si persisten en un segundo debate, se negará el proyecto (art. 161). Veto parcial y total del presidente (art. 158). El Gobierno debe devolver con objeciones cualquier proyecto (en un plazo de 6 a 20 días); de lo contrario, el presidente deberá promulgarlo (art. 166). Puede superarse el veto con mayoría absoluta de 50% + 1 (art. 177).	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno (si no se presentó dentro del plazo, regirá el del año anterior) (art. 348). Lo mismo ocurre con el Plan Nacional de Inversión (art. 341).
Costa Rica	El Ejecutivo tiene derecho de veto (art. 140-5). Puede superarse el veto con 2/3 de la Asamblea Legislativa (art. 127).	No procede el veto para el proyecto de presupuesto (art. 125).
Chile	Un proyecto de ley desechado por la cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año. A petición del presidente puede pasar a la revisora y aprobarse por 2/3 partes (art. 65). Pueden superarse objeciones del Ejecutivo con 2/3 partes de ambas cámaras (art. 70).	Si el proyecto de presupuesto no es despachado por el Congreso a 60 días de su presentación, regirá el proyecto del presidente (art. 64).
Ecuador	El Congreso conoce, aprueba o niega proyectos de ley (art. 90). Las leyes objetadas por el presidente sólo pueden ser consideradas por el Congreso un año después. Ante una objeción parcial puede promulgarse la ley si es aprobada por 2/3 del Congreso (art. 93).	La respectiva comisión legislativa aprobará el presupuesto por sectores de gasto. En caso de discrepancia, informará al pleno que en un solo debate lo resolverá hasta el 31 de diciembre de cada año (art. 95).
El Salvador	El Ejecutivo puede vetar un proyecto y devolverlo en los siguientes 8 días, de lo contrario, se dará por sancionado. En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto y puede aprobarlo con 2/3 de los diputados (art. 137). La Asamblea Legislativa decreta el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como sus reformas (art. 131-8).	Ninguna.
Guatemala	El presidente tiene derecho de veto total, las leyes no podrán ser vetadas parcialmente (art. 178). Devuelto el proyecto al Congreso por el Ejecutivo, el primero puede rechazar el veto con 2/3 partes (art. 179).	El Congreso puede aprobar, modificar o improbar el presupuesto. Si al momento de iniciarse el año fiscal no ha sido aprobado, regirá el del año anterior (art. 171-b).
Honduras	Veto parcial y total para el Ejecutivo; si éste no lo objeta en 10 días, se vuelve ley. Cuando el Ejecutivo devuelve el proyecto, éste puede aprobarse con 2/3 (art. 216).	El Ejecutivo no puede vetar la Ley de Presupuesto (art. 218-6).

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Nicaragua	El presidente tiene derecho de veto parcial o total (art. 142). El veto puede ser superado por mayoría absoluta de 50% + 1 (art. 143).	Ninguna.
Panamá	El Ejecutivo puede objetar cualquier ley. Consideradas las objeciones, la Asamblea puede aprobar el proyecto con 2/3 partes (art. 164).	Si la Asamblea no aprueba el presupuesto al inicio del año fiscal, entrará en vigor el propuesto por el Ejecutivo (art. 269). Si la Asamblea lo rechaza, se prorroga el del año anterior hasta que se apruebe el nuevo (art. 270).
Paraguay	El presidente puede vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (art. 238-4). Puede superarse el veto con mayoría absoluta en ambas cámaras (art. 208).	Las cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto de presupuesto sólo con mayoría absoluta de 2/3 partes en cada una de ellas (art. 216). Si el Ejecutivo no presentase el proyecto de presupuesto o éste fuera rechazado por el Congreso, regirá el presupuesto del año fiscal en curso (art. 217).
Perú	Ante objeciones del presidente, el Congreso puede reconsiderar el proyecto de ley y promulgarlo con el voto de más de la mitad de sus miembros (art. 108).	El Congreso debe aprobar el presupuesto y la cuenta general (art. 102-4). Si el proyecto de presupuesto no es remitido por el Congreso al Ejecutivo para el 30 de noviembre, se promulga por decreto (art. 80).
República Dominicana	El Ejecutivo puede objetar proyectos de ley y devolverlos al Congreso. Puede superarse el veto con 2/3 en ambas cámaras (art. 41).	Cuando el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el presupuesto de ingresos y la ley de gastos públicos, seguirá rigiendo la ley de gastos públicos del año anterior (art. 115-4).
Uruguay	Veto total y parcial del Ejecutivo, puede superarse con 3/5 partes del voto en la Asamblea General (arts. 137 y 138).	Si no hay pronunciamiento de las dos cámaras en 45 días respecto al proyecto de presupuesto, se considerará rechazado (art. 217).
Venezuela	Los actos del Legislativo en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto de otros poderes (art. 159). El presidente puede pedir al Congreso su reconsideración a fin de que se modifique una disposición o se levante la sanción total o parcial a alguna ley. Decidirán si procede la petición y pueden darle una nueva redacción a las disposiciones en sesión conjunta y con 2/3 de votación. Si la decisión se toma por mayoría simple, el presidente puede optar por promulgar la ley o devolverla al Congreso.	Ninguna.

Como puede observarse, solamente Costa Rica y Honduras prohíben el veto del Ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestaria. No obstante, en estos países el efecto de esta disposición se ve aminorado por el hecho de que en ambas naciones existen previsiones para la eventualidad de que el presupuesto no haya sido aprobado en los tiempos que marca la ley.

La mayoría de los países de sistema presidencial han adoptado la norma de que en caso de no aprobación por el Congreso, el presupuesto del año anterior siga en vigor. Otros países (Colombia y Panamá) tienen reglas distintas dependiendo de si la iniciativa del Ejecutivo es rechazada (en cuyo caso el presupuesto del año anterior entra en vigor) o no es aprobada a tiempo (en cuyo caso entra en vigor el presupuesto por el Ejecutivo).

A diferencia de la gran mayoría de los sistemas presidenciales, en México no hay un mecanismo alguno que prevea una solución expedita a la eventual falta de acuerdo y la consecuente no-aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Respecto a tal situación, que resultaría inconveniente para cualquier país, la propuesta que apoyaría es que se prorrogara el presupuesto del año anterior con una evaluación inflacionaria, con la finalidad de evitar una parálisis institucional como lo argumenta Carbonell.

DISPOSICIONES EN CASO DE NO APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Entra en vigor el presupuesto del año anterior	Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo	El gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa	No puede ejercerse el gasto
Argentina	Bolivia (si no se aprueba)	Bolivia	México
Colombia (si se rechaza)	Chile	Brasil	
Ecuador (para las agencias descentralizadas)	Colombia (si no se aprueba)	Honduras	
República Dominicana	Costa Rica		
El Salvador	Ecuador (para el gobierno central)		
Guatemala	Jamaica		
Panamá (si se rechaza)	Nicaragua		
Paraguay (si se rechaza)	Panamá		
Uruguay	Paraguay (si no se aprueba)		
Venezuela	Perú		