

## EL VETO DE GONZÁLEZ ■

ALONSO LUJAMBIO

El veto presidencial es uno de los grandes temas de debate en la ya larga historia de nuestro derecho constitucional. Emilio Rabasa, clásico de clásicos en el estudio de las constituciones mexicanas del siglo XIX, hizo la crítica más severa a la Constitución de 1857 por no haberle dado al presidente “el veto fuerte” (*La Constitución y la dictadura*, 1912). Y es que, efectivamente, bajo 57 el presidente podía hacerle observaciones a las “leyes y proyectos”, incluido “el proyecto de presupuesto” aprobados por el Congreso (unicamaral, pues no había Senado). Sin embargo, si el Congreso, con la misma mayoría del 50 por ciento más uno de sus miembros, aprobaba otra vez lo que antes ya había aprobado, derrotaba el veto (“débil”) del presidente. Rabasa quería “el veto fuerte, sólo subordinado al voto de dos tercios de los representantes” para detener los excesos del “auditorio emocionado”.

La discusión actual sobre si el presidente puede o no vetar el presupuesto nos remite a esa peculiar reforma constitucional que fue la de 1874, bajo la presidencia de Lerdo. Desde entonces tenemos otra vez dos cámaras (el Senado y la Cámara de Diputados), pero también desde entonces se reservó a la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto. ¿Cómo quedó el veto? Igual de débil, pues se conservó la posibilidad de que las dos cámaras derrotaran el veto presidencial apenas con la mayoría absoluta (50 por ciento más uno) en ambas. ¿Y el veto presupuestal? Ahí está el *quid* de la cuestión de

---

■ El texto fue publicado originalmente en *Reforma* el 22 de noviembre de 2004. (Se reproduce con permiso del autor.)

entonces y de ahora, pues en esencia el artículo 72 de la Constitución de 1917 retomó el artículo 71 reformado en 1874. La verdad, el artículo quedó bastante confuso, pues por un lado estableció cómo procedería el veto tratándose de proyectos de ley o de decreto que tuvieran que ser aprobados sucesivamente por las dos cámaras, lo cual no era el caso para el proyecto de presupuesto, pues éste sólo habría de aprobarse por la Cámara de Diputados. No detalló qué procedería en caso de que se vetara el presupuesto, pero aclaró, al final del inciso *h*, que el Ejecutivo no podría vetar (o “hacer observaciones” a) tres tipos de resoluciones: cuando el Congreso prorrogase sus sesiones o cuando ejerciera funciones “de cuerpo electoral o de jurado”.

Se abrían así dos interpretaciones: una dice que no, que bajo el artículo 71 reformado en 1874 (que es casi idéntico al que hoy tenemos) no era posible vetar el presupuesto, ya que los órganos constitucionales sólo pueden actuar conforme a facultades expresamente señaladas en la Constitución; otra dice que sí, que era posible vetar el presupuesto, pues si el inciso *h* no incluyó al presupuesto entre las resoluciones que no podrían vetarse, entonces el presupuesto podía vetarse.

Yo en el pasado me he inclinado por la primera interpretación. Pero en todo caso son los hechos históricos los que nos pueden ayudar a interpretar el artículo. ¿Hubo o no hubo vetos al presupuesto bajo el esquema de 1874? El problema aquí es que no es probable que los presidentes de la época usaran con gran frecuencia un instrumento tan débil. Era demasiado fácil derrotar el veto presidencial. Rabasa se quejó del “veto débil” y de que el Senado no pudiera discutir también el presupuesto, no de que el presupuesto no pudiera vetarse; argumentó que el “veto ineficaz” no ofrecía ventaja alguna y que para darle la vuelta al “veto débil” y buscar el respaldo parlamentario, los presidentes Juárez y Lerdo tenían que llamar a su gabinete a “los hombres que les ofrecieran la mayoría” (Knapp y Dworak analizaron esta estrategia en el periodo 1867-1876). Por otro lado, no es probable que durante el Porfiriato el presidente Díaz haya tenido que echar mano del instrumento con frecuencia. Sin embargo, parece que el presidente Manuel González (1880-1884) sí lo hizo respecto del presupuesto de 1884. Eran años de déficit presupuestal. Sobrevinieron “dificultades económicas” y “se hacía indispensable reducir considerablemente muchas asignaciones”. González “las indicó al Congreso

con entera franqueza” y “el Congreso... aceptó la sugestión del presidente, y votó el presupuesto de egresos reduciendo las asignaciones” (De la Peña, secretario de Hacienda, citado por Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994). Esto sugiere que el inciso *h* del artículo 71 de la reforma de 1874 se interpretó en el sentido de que el presidente sí podía formularle “observaciones” al presupuesto, tema de tratamiento exclusivo por parte de la Cámara de Diputados.

El Constituyente de 1917 siguió las sugerencias de Rabasa y convirtió en “fuerte” el veto “débil”, al establecer que sólo una mayoría de *dos tercios* podría derrotar las “observaciones” del presidente; al mismo tiempo –y respecto del dilema actual sobre el presupuesto– el Constituyente reprodujo el fraseo de 1874 en el nuevo artículo 72, inciso *J*, hoy vigente (si bien le añadió excepciones, entre las que excluyó otra vez al presupuesto). En 1917 el instrumento se volvió fuerte, y podía usarse. Según datos de Weldon, en los veinte y treinta del siglo *XX* varios presidentes vetaron diversos presupuestos. Posteriormente, la hegemonía del *PRI* volvió innecesario pasar por ese laberinto de nuestra maquinaria constitucional.

Llevamos siete años de gobierno dividido y tendremos más. El veto es instrumento constitucional, no fuente de conflicto. Ojalá la Suprema Corte de Justicia se pronuncie sobre este asunto central para la operación de nuestras instituciones constitucionales.