

EL VETO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO ■

GERÓNIMO GUTIÉRREZ

ALONSO LUJAMBIO

DIEGO VALADÉS

El problema del veto es en extremo complejo, sobre todo en los casos donde el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aprobación participan dos cámaras. Para resolverlo, algunas constituciones han fijado reglas especiales. Es el caso de Brasil (arts. 66, 2, y 166, 7 y 8), donde el veto en materia presupuestal está expresamente regulado. Se admite el veto parcial de la ley de presupuesto anual. Los recursos asignados al rubro vetado pueden ser utilizados para otras erogaciones, con la autorización previa del Congreso, adoptada por mayoría simple. En Colombia (art. 167) el veto es procedente en el caso de la ley de presupuesto, pero no afecta la fluidez del gasto, porque continúa aplicándose el presupuesto anterior (así se puede interpretar, por la mecánica de la reconducción del presupuesto).

En Alemania (art. 113, 2 y 3) una vez que el presupuesto ha sido aprobado por la Dieta, el gobierno dispone de cuatro semanas para pedirle que reconsidere su decisión. Si las observaciones del gobierno son desestimadas, se aplican las reglas generales del veto (arts. 77 y 78), que suponen una deliberación complicada y lenta, pero que en todo caso no afectan la capacidad del gobierno de aplicar el presupuesto anterior, conforme a las reglas de reconducción del presupuesto.

■ Fragmentos del capítulo I, "Régimen constitucional del presupuesto", del libro de los mismos autores *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder / El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Ensayos Jurídicos, núm. 2), UNAM, México, 2001, pp. 60-68 y 80-81. (Se reproduce con permiso de los autores.)

En el mayor número de casos, las constituciones no prevén un procedimiento especial para vetar las leyes de presupuesto, por lo que son aplicables las normas generales en la materia.

La experiencia constitucional norteamericana es digna de estudio. Las posibilidades, ampliamente discutidas, del veto parcial, podrían generar situaciones de irregularidad que permitirían a los presidentes aceptar los aspectos del presupuesto que les resultan favorables y bloquear los que no comparten. Aunque se trata de una institución que ya fue adoptada por varios estados de la Unión Americana, el tema sigue siendo controvertido en el ámbito federal. El 1º de marzo de 2001 se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes, conforme a la cual se propone modificar el artículo I, sección 7, para facultar al presidente a vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquellas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo. Por otra parte, en los Estados Unidos continúa vigente la interpretación que procede de Jefferson, en el sentido de que el presupuesto es una autorización de gasto que el gobierno no puede exceder, pero tampoco está obligado a agotar el total de las partidas asignadas.

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica.

La restricción del veto en materia de presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión puede ser problemática, pero fue deliberada. Ya se ha mencionado que al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se le excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los diputados. También se ha señalado que en el sistema constitucional

de 1857 no existía el veto presidencial. De manera que podemos subrayar que la improcedencia del veto en esta materia es un elemento que encuentra su origen en la Constitución de 1857, que sin duda tendió a favorecer al Congreso en las relaciones entre los órganos del poder.

Por otra parte, como bien señala Jorge Carpizo,¹ en general el veto ha sido utilizado por los presidentes mexicanos de una manera más frecuente de la que usualmente se supone, a pesar de la presencia dominante del mismo partido, entre 1929 y 1969. Las nuevas formas de relación entre el gobierno y el Congreso, en virtud de la composición de éste, hacen previsible que el veto vuelva a aplicarse en diversas materias. En todo caso es un instrumento de control político que puede contribuir a evitar desequilibrios en el ejercicio del poder.

En cuanto al presupuesto, consideramos que la participación de ambas cámaras en su aprobación, y la naturaleza de ley que se le reconozca, harán procedente el veto presidencial. Será necesario, sin embargo, establecer reglas específicas para este veto, en tanto que las actuales no resultan razonables para la materia presupuestaria. La mecánica prevista como parte del proceso legislativo ordinario admite la posibilidad de que el cómputo del término para la interposición del veto se interrumpa por la terminación del periodo ordinario de sesiones (art. 72, *b*), con lo que se detendría la aplicación del presupuesto desde diciembre de un año hasta marzo del siguiente año. También será necesario establecer normas particulares para la tramitación del presupuesto en el Congreso, porque, conforme al sistema actual, si sobreviene un desacuerdo insalvable entre ambas cámaras con relación a un proyecto de ley, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Así, los procedimientos de deliberación y aprobación de las cámaras y el veto presidencial deberán ser adaptados a los requerimientos de la ley de presupuesto, de suerte que se garantice que el plazo constitucional que medie entre la presentación del proyecto de presupuesto hasta su publicación, sea el adecuado. En este punto pueden jugar un papel de gran importancia las comisiones (en particular el carácter bicameral de una eventual “comisión de presupuesto”, o como ya se argumentó, las comisiones respectivas de ambas cámaras en conferencia).

¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1978, p. 85.

Nosotros nos inclinamos, por supuesto, por que el presidente pueda vetar el presupuesto, pues de lo contrario se produciría el resultado aberrante de que el presidente tuviera una facultad exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, el presidente, en una especie de secretario técnico del Legislativo. Pero también creemos que el veto parcial constituye un poder excesivo para el presidente porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se aleja de ellas. Resulta mucho más conveniente aceptar las relaciones entre los órganos del poder, dando al presidente sólo la posibilidad de vetar totalmente el presupuesto, de modo que la única forma de aprobar lo que se ajuste a sus preferencias sea aprobando, en paquete, el proyecto como un todo.

Se sabe que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferendo. Pero el problema de fondo del veto parcial es que contrae la discusión en el Congreso sólo al texto o textos con relación a los cuales el presidente formula observaciones. De esta manera, si en materia de presupuesto se admitiera el veto parcial, la discusión en ambas cámaras se daría sin posibilidades de ajustes en las partes no controvertidas por el presidente. Esta situación pondría en desventaja al Congreso.

Hay que contemplar también otro problema todavía no resuelto por el sistema constitucional mexicano: el que puede resultar de la falta de promulgación de una ley. Es una cuestión que no debe ser confundida con el veto, porque no consiste en la formulación de observaciones a un proyecto de ley, sino simplemente en la falta de su publicación formal. Jorge Carpizo² e Ignacio Burgoa³ coinciden en que si se diera esta situación, el Congreso podría promulgar la ley o decreto en cuestión. El argumento de ambos es impecable: la publicación formal de las leyes del Congreso no es una facultad discrecional del presidente, sino una obligación, y en tanto que la propia Constitución no dispone un mecanismo para constreñir al presidente a dar cumplimiento a esa obligación, ni prevé sanción alguna

² Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 93.

³ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, p. 850.

por el incumplimiento en que pueda incurrir, se concluye que el Congreso puede ordenar de manera directa la promulgación. De otra forma, señalan ambos autores, se afectaría el orden constitucional al no poderse reparar una decisión arbitraria del presidente.

La promulgación es un requisito formal de validez de una norma, sin el cual no puede ser aplicada. De ahí que su realización o su ausencia no constituyan un problema académico, sino práctico. La Constitución sólo señala un caso en que no es necesaria la promulgación del presidente: la expedición de la Ley Orgánica del Congreso. Si la Constitución sólo hace esa excepción, quiere decir que cuando una norma no sea promulgada por el presidente, simplemente no podrá ser aplicada. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*v. g.*, amparo en revisión 3161/57). En el caso de las leyes que fueran promulgadas por un órgano del poder distinto del previsto por la Constitución, carecerían de un requisito de validez y serían inaplicables.

Aunque suele señalarse que no existe una diferencia real entre publicar y promulgar, lo cierto es que mientras que el artículo 89, fracción I, de la Constitución, señala la obligación del presidente de promulgar las leyes, el 120 establece la obligación de los gobernadores de “publicarlas”. Se produce aquí una distinción relevante, porque en tanto que la promulgación presidencial es un requisito de validez de la norma, la publicación por parte de los gobernadores es una obligación de difusión, para el mejor conocimiento de las normas. La Suprema Corte ha interpretado que la publicación de las leyes por parte de los gobernadores no es un requisito formal de validez, porque los gobernadores no intervienen en el proceso legislativo (amparo en revisión 576/45). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del presidente de la república, los gobernadores de los estados sí son responsables por violaciones a la Constitución y procedería el juicio político por el incumplimiento de la obligación de publicar las leyes federales.

En cuanto a la cuestión de la falta de promulgación de las leyes y decretos del Congreso, estimamos que las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional permitirían resolver el problema por medio de una controversia constitucional. Aun así, traemos a colación este problema, porque en el orden de las posibilidades cabe considerar la de que en algún momento se deje de publicar una ley, en especial

la de presupuesto, e incluso el remedio jurisdiccional aquí apuntado generaría un conflicto entre órganos del poder que debe ser previsto en otros términos. Independientemente de que se juzgue deseable o no, supongamos que se adopta algún sistema de reconducción y que en algún momento el presidente no estuviera de acuerdo con la ley de presupuesto, dejándola de publicar. Ante esta eventualidad, convendría incluir en el texto constitucional, de manera expresa, que cuando el presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso podrá promulgar directamente las leyes que haya aprobado.

NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

La mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. Son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo. El tema de la naturaleza jurídica del presupuesto ha sido poco estudiado en la doctrina mexicana, como ha sido demostrado por María de la Luz Mijangos.⁴ Es una cuestión, sin embargo, de extraordinaria importancia para determinar la participación de los órganos colegiados de representación política en su aprobación.

Hay, además, un fenómeno que ha pasado inadvertido: en muchos sistemas constitucionales la naturaleza del presupuesto es mixta: legislativa en unos casos y administrativa en otros. Es lo que ocurre cuando, como se ha visto en este trabajo, los congresos tienen la facultad de aprobar, como ley, un presupuesto; pero cuando no se produce la decisión del órgano colegiado, en ocasiones se admiten los efectos provisionales del proyecto elaborado por el gobierno, con lo cual ese presupuesto tiene una naturaleza estrictamente administrativa. Otro caso es el representado por Bélgica. En efecto, la Constitución de este país (arts. 175, 176, 177, 178, 179) atribuye naturaleza de ley a las asignaciones presupuestarias correspondientes a

⁴ María de la Luz Mijangos, "La naturaleza jurídica del presupuesto", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, enero-abril de 1995, p. 206 y ss.

las comunidades francesa, flamenca y germanófona, a las regiones y al sistema de pensiones; todas las demás previsiones presupuestarias tienen naturaleza administrativa.

La naturaleza jurídica del presupuesto no es una cuestión de relevancia estrictamente académica; en buena medida supone una contradicción conceptual importante que no ha quedado superada pese a los avances del constitucionalismo a lo largo de los siglos XIX y XX. La naturaleza administrativa o mixta de los presupuestos constituyen excepciones a la soberanía popular. Son reminiscencias del regalismo medieval, que comenzó a ser superado en 1215 pero que todavía deja ver su influencia en varias estructuras constitucionales contemporáneas, entre ellas la mexicana.

Al referirnos a la cuestión del veto apuntamos algunos de los dilemas que se presentarían si se atribuye al presupuesto, como es de desearse, la naturaleza de ley, por lo que no los repetiremos en esta sección.