

VETO AL PRESUPUESTO Y DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL. UN COMENTARIO A PROPÓSITO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 109/2004*

Arturo BÁRCENA ZUBIETA**
Alfonso HERRERA GARCÍA***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La discusión en torno al veto del presupuesto en la dogmática constitucional*. III. *La controversia constitucional 109/2004: la toma de posición de la Suprema Corte de Justicia*. IV. *La disputa interpretativa: revisión crítica a las soluciones dogmáticas y a la decisión de la Suprema Corte sobre el veto presidencial al presupuesto*. V. *A manera de conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución mexicana es una de las más antiguas del continente. Al mismo tiempo, puede decirse que es una de las Constituciones más jóvenes. La primera afirmación alude a la edad cronológica del documento: se publicó el 5 de febrero de 1917. La segunda se refiere al escaso tiempo que la Constitución tiene funcionando como norma que disciplina efectivamente al poder. En este sentido, se ha llegado a sostener que asis-

* Agradecemos la lectura y las útiles observaciones que al manuscrito de este texto han realizado los profesores Juan Pedro Machado Arias, Javier Mijangos y González, y Rubén Sánchez Gil. Los errores e imprecisiones en que se pudiera haber incurrido son exclusivamente atribuibles a los autores.

** Candidato a doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, Área de Filosofía del Derecho.

*** Candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Derecho Constitucional.

timos al despertar de una larga “siesta constitucional”.¹ La metáfora es eficaz porque ilustra el carácter latente y expectante en que se encontraban buena parte de los dispositivos constitucionales previstos por el Constituyente de Querétaro. Sin embargo, en la medida en la que el pluralismo político se ha venido asentando, la maquinaria constitucional se ha ido poniendo en marcha. Los tiempos en que era común hablar de un presidencialismo exacerbado han quedado atrás para dar lugar a una nueva etapa del constitucionalismo mexicano.²

La activación del sistema de pesos y contrapesos trazado en la Constitución se ha hecho acompañar de una nueva manera de entender los problemas constitucionales. Hoy en día tenemos una Constitución que es leída en clave normativa por un creciente sector de la comunidad jurídica.³ Esta manera de acercarse a la Constitución en un entorno de pluralidad política ha puesto de manifiesto las inconsistencias y deficiencias que adolecen muchas de nuestras instituciones constitucionales. En este

¹ Silva-Herzog Márquez, “El fin de la siesta constitucional”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002.

² Para una radiografía de las transformaciones sufridas por el constitucionalismo mexicano en la última década véase Cossío y Zamora, “Simplificación de la estructura de las sentencias de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 21, 2006, pp. 411-437.

³ En el pasado reciente, un amplio sector de la doctrina constitucional privilegió un entendimiento *retórico e historicista* de la Constitución que prácticamente la vació de contenido normativo. Jesús Silva-Herzog Márquez explica así esta situación: “El universo antiliberal en el que México ha estado sumergido ha deformado sustancialmente la forma de aproximarse a la ley fundamental en nuestro país. Me refiero a la existencia de un constitucionalismo oficial que ha dominado los tratados académicos, los discursos políticos y, más allá de ello, las actitudes sociales. Este modo de acercarse a la Constitución consiste en llenarla de elogios y despojarla, al mismo tiempo, de su sentido esencial. La lisonja líquida a la ley. La Constitución, declaman los oficialistas, es el compromiso de las luchas históricas, el resumen de nuestras conquistas sociales, la suma de los factores reales de poder, el resumen del proyecto nacional, de las decisiones esenciales del pueblo. El factor común es la convicción de que la Constitución no puede ser considerada como una simple ley. Así, hay que leerla como un catálogo de deseos que inspiran pero que no necesariamente obligan. Constitución social, Constitución como forma de vida, Constitución como resumen del heroísmo popular, Constitución como aspiración nacional, Constitución como representación de futuro. La fraseología del constitucionalismo oficial es infinita”. Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, pp. 35 y 36. Sobre las relaciones de colaboración entre la dogmática constitucional y el régimen autoritario véase Cossío, J. R., *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000.

contexto, el papel que desempeñan la *justicia constitucional* y la *dogmática constitucional* resulta crucial para conseguir la aplicación efectiva de las normas constitucionales.⁴

La Suprema Corte de Justicia es el tribunal al que le están encomendadas las funciones nucleares de la justicia constitucional. La centralidad de su labor no sólo radica en el hecho de que resuelve en última o en exclusiva instancia los más importantes conflictos constitucionales, sino en que es el encargado de fijar el significado que ha de adscribirse a las disposiciones previstas en la Constitución. De esta manera, la Corte establece autoritativamente cómo se ha de entender el texto constitucional.

Por su parte, las interpretaciones y elaboraciones dogmáticas constituyen herramientas muy útiles para los operadores jurídicos, especialmente para aquellos que están encargados de la aplicación judicial de las normas constitucionales.⁵ Si se asume que la dogmática constitucional no puede seguir siendo un discurso dedicado a celebrar las bondades de la ley fundamental, sino una disciplina que tiene como finalidad principal suministrar argumentos generales y sistemáticos para orientar la toma de decisiones en los ámbitos de producción y aplicación de las normas constitucionales,⁶ la importancia de tal dogmática se hace más evidente en los tiempos actuales.

El reciente debate en torno al veto del presupuesto constituye un buen ejemplo de una nueva manera de encarar las discusiones constitucionales que sería deseable que llegara a consolidarse entre nosotros. De esta cuestión se ocupó la dogmática constitucional cuando las interpretacio-

⁴ Para una exposición de lo que supone la eficacia normativa de una Constitución véase García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4a. ed., Pamplona, Thomson-Civitas, 2006, pp. 41-109.

⁵ En este sentido, Daniel Mendonca y Ricardo Guibourg apuntan que “en materia constitucional... lo escrito por los autores especializados es útil para quien desee averiguar el contenido del sistema jurídico, siempre que esté dispuesto a tomar a su riesgo la elección del autor y el crédito concedido a sus argumentos; pero quien debe tomar una decisión jurídica busca en la cita de la doctrina algo diferente de lo que en ella encuentre el estudiante: *espera obtener de ella una justificación para su propio criterio y una herramienta para la persuasión ante los restantes observadores*”. Mendonca y Guibourg, *La odisea constitucional. Constitución, teoría y método*, Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 61, las cursivas son añadidas.

⁶ Aquí seguimos la caracterización de la función de la dogmática jurídica que hace Manuel Atienza. Cfr. Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 246 y 247.

nes de la Constitución eran poco más que especulaciones académicas. La posición ampliamente mayoritaria por parte de los constitucionalistas mexicanos fue que el presidente carecía de facultad de veto respecto del presupuesto federal de egresos. Lo interesante del caso es que el texto de la Constitución no es (ni lo era entonces) claro al respecto. Como se verá más adelante, en el mismo texto existe margen suficiente para concluir lo contrario: que el presidente sí puede vetar el presupuesto. Acaso el hecho de que, durante varias décadas, se mantuvo un escenario en el que era improbable el ejercicio de esta facultad presidencial haya sido una de las razones que terminaron por inhibir una disputa interpretativa en sede dogmática. El propio Felipe Tena Ramírez escribió, en su clásico texto, que el veto era una institución que aún esperaba ser probada en la práctica.⁷ Como muchos otros dispositivos constitucionales relativos a las interrelaciones de poder, la puesta en práctica del veto aguardaba la existencia de un contexto de pluralidad política en las instituciones estatales.⁸

El debate surgió en la dogmática constitucional cuando las posibilidades del veto presidencial se actualizaron. Las elecciones federales de 1997 marcaron a este respecto un hito histórico: el partido del presidente perdió el control de la Cámara de Diputados. Desde entonces, ningún presidente ha contado con mayoría de su partido en la cámara baja.⁹ Cons-

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 267.

⁸ Jaime Cárdenas ha escrito que “[e]n el México no democrático del partido hegemónico-mayoritario y el presidencialismo con atribuciones metaconstitucionales, [el veto parcial] no ha sido un instrumento constitucional muy usado, ni muy útil al presidente; pero en las democracias es una institución clave de los poderes presidenciales, al grado de que determina la naturaleza de las relaciones con el Legislativo, y define el liderazgo del presidente así como su capacidad negociadora. En síntesis, el veto parcial en democracia es la mayor arma política del presidente para debilitar o negociar con el Poder Legislativo” (Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 71). Con todo, Jorge Carpizo documentó ya hacia finales de la década de los setenta, cómo el presidente había utilizado sus poderes de veto en más ocasiones de las que usualmente se ha pensado. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 89-91 (nota al pie número 24).

⁹ En la segunda mitad de su sexenio, Ernesto Zedillo se convirtió en el primer presidente priísta que gobernó sin que su partido tuviera una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Por su parte, Vicente Fox no contó con una mayoría de su partido (ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores) en ninguna de las dos legislaturas que com-

cientes de lo que ello suponía, muchos constitucionalistas se replantearon la cuestión de los límites de esa atribución presidencial. En esta ocasión el debate tendría importantes repercusiones prácticas. La eventualidad de que un presidente vetara el presupuesto de egresos se materializó en diciembre de 2004. El rechazo por parte de la Cámara de Diputados de las observaciones del Ejecutivo, con el argumento de que éste carecía de competencia para vetar el presupuesto, dio lugar a la controversia constitucional 109/2004. Como se sabe, la Suprema Corte zanjó la disputa al establecer, si bien con apretada mayoría, que de acuerdo con la Constitución el presidente sí puede vetar el presupuesto de egresos.

El presente ensayo tiene como objeto de estudio la disputa interpretativa en torno a la facultad presidencial de veto en materia presupuestaria. Nos ocuparemos de estudiar tanto lo dicho por los constitucionalistas sobre esta cuestión, como de los aspectos de la sentencia recaída a la controversia constitucional 109/2004 que se relacionan directamente con este tema.¹⁰ Consideramos que el asunto reviste un especial interés por varias razones.

Por un lado, la decisión de la Suprema Corte viene a redefinir las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (o, más específicamente, entre el presidente y la Cámara de Diputados) en un tema toral para el Estado constitucional y la política pública nacional como es el presupuesto. Ello hace que sea necesario evaluar críticamente los argumentos que respaldan una decisión tan trascendente de la Corte. En este sentido, es preciso adelantar, no es nuestra intención tomar posición en el debate y defender una determinada interpretación de la Constitución para sostener ya sea que el presidente sí puede vetar el presupuesto o que no puede hacerlo. Más allá de que la cuestión haya sido resuelta por la Suprema Corte, lo que nos interesa mostrar en este trabajo es que ambas posturas *pueden* resultar plausibles a la luz del actual texto constitucional en la medida en que una u otra estén suficientemente argumentadas. Ello implica que suscribimos la tesis de que no existen interpretaciones *únicas* o *correctas* de las disposiciones constitucionales, al menos no para los *casos difíciles*

prendió su sexenio. Actualmente, Felipe Calderón se encuentra en la misma situación que su antecesor.

¹⁰ Como se verá más adelante, el poder presidencial de veto al presupuesto es solamente una de otras cuestiones analizadas en la controversia constitucional 109/2004, pues la litis constitucional de la que se ocupó la sentencia es más amplia.

como éste.¹¹ Esta idea es ampliamente aceptada en el ámbito de la teoría jurídica, pero parece menos extendida en la dogmática jurídica, incluida la dogmática constitucional. Muchos constitucionalistas intentan presentar sus interpretaciones de las disposiciones constitucionales con una clara pretensión de respuestas inequívocas, es decir, como si fueran las únicas interpretaciones posibles.¹² Así, tanto la discusión sobre el veto al presupuesto como las propias consideraciones de la sentencia a la controversia constitucional 109/2004, brindan una oportunidad para reflexionar sobre nuestras prácticas interpretativas, en especial cuando se refieren a aquellas partes del texto constitucional cuya aplicación, por diversas razones, puede dar lugar a *casos difíciles*.

A lo largo del trabajo procederemos de la siguiente manera: 1) reconstruiremos las dos posiciones doctrinales que existían en la dogmática constitucional respecto del veto al presupuesto en el tiempo anterior a la resolución de la controversia constitucional 109/2004, tratando de identificar las técnicas interpretativas utilizadas para respaldar cada solución propuesta; 2) presentaremos los argumentos que sostienen la decisión tomada por la Suprema Corte en tal controversia constitucional, específicamente en la parte de la sentencia que está relacionada con la disputa en torno a la facultad de veto al presupuesto; 3) haremos un análisis crítico de las argumentaciones que respaldan las decisiones interpretativas sos-

¹¹ A este respecto, escribe José Juan Moreso: “Cuando tenemos dudas sobre cuáles son las premisas adecuadas para fundamentar una decisión jurídica determinada, podemos decir que tenemos un *caso difícil*” (Moreso, José Juan, *Lógica, argumentación e interpretación en el derecho*, Barcelona, UOC, 2006, p. 127).

¹² Cuando se revisa la discusión dogmática en torno al veto del presupuesto se encuentran infinidad de expresiones que parecen sugerir su adhesión a la tesis de la única respuesta correcta. Así, se dice que quien sostiene una tesis diferente es porque “no sabe” derecho constitucional o porque “no sabe” interpretar la Constitución. Quien asigna un determinado significado al texto constitucional sin acudir a una técnica interpretativa privilegiada (por ejemplo, al argumento histórico), se dice, es alguien que no podrá acceder al “verdadero” significado de la disposición. Esa misma adhesión parece estar detrás de quienes, en un *caso difícil*, como lo es el de la disputa interpretativa en torno al veto del presupuesto, afirman que se trata de una facultad “inexistente” o una “invención”. Con todo, quizá pueda argüirse que todas estas posiciones en realidad constituyen un expediente retórico que se utiliza con la intención de persuadir a un auditorio respecto de la supuesta plausibilidad de una interpretación, más que implicar la asunción de la tesis de la única respuesta correcta. En esta última dirección, el camino de la descalificación acaso sea un discurso legítimo, pero desde luego no lo es si lo que se pretende es explicar dogmáticamente complejos contenidos constitucionales.

tenidas tanto en sede dogmática como en la sentencia recaída a la controversia constitucional, y 4) finalmente, presentaremos algunas reflexiones a modo de conclusión.

II. LA DISCUSIÓN EN TORNO AL VETO DEL PRESUPUESTO EN LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL

Es un asunto pacífico sostener que el presidente tiene facultad de veto de acuerdo con la Constitución. Dicha competencia está prevista en los incisos *a* y *c* del artículo 72 de la ley fundamental en los siguientes términos:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere *observaciones* que hacer, lo publicará inmediatamente.

...

c) *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Los desacuerdos entre los juristas se presentan cuando se discute si el Ejecutivo puede vetar determinados actos: por ejemplo, los que son competencia exclusiva de alguna de las cámaras del Congreso. Por lo que ve a la posibilidad de vetar el presupuesto, durante mucho tiempo una gran mayoría de constitucionalistas consideró que la cuestión era bastante clara: se pensaba que el presidente no tenía dicha facultad. De acuerdo con esa interpretación, el presupuesto de egresos no era un acto susceptible de ser vetado. Sin embargo, en algún momento la cuestión dejó de parecer tan evidente para algunos juristas, por lo que intentaron mostrar que en realidad sí existía un problema interpretativo. Esta empresa, como se verá en seguida, no era demasiado complicada.

Un enunciado puede presentar problemas interpretativos por alguna de las siguientes razones: en función del *contexto*, por las *técnicas interpretativas* utilizadas por los intérpretes, o debido a las *construcciones*

dogmáticas implicadas.¹³ Tal parece que los tres factores tienen alguna incidencia en el tema del veto del presupuesto.

El contexto hace referencia a los enunciados que “rodean” al enunciado a interpretar.¹⁴ Así, en el caso del veto al presupuesto, el problema interpretativo surge porque no resulta evidente cómo ha de relacionarse el texto de los incisos *a* y *c* del artículo 72 con otras disposiciones constitucionales: por ejemplo, con el inciso *j* y el primer párrafo del propio artículo 72 y/o el artículo 74, fracción IV.¹⁵ Como puede apreciarse, se trata de un problema que tiene que ver de manera directa con el contexto de los incisos *a* y *c* del artículo 72.

Por lo que ve a las técnicas interpretativas, existe el problema de que la utilización de distintas técnicas puede arrojar resultados interpretativos igualmente distintos. Esta situación la pondremos de manifiesto en los siguientes epígrafes. Pero también se discuten otras cosas: por ejemplo, si la interpretación extensiva o el argumento *a contrario* son *técnicas legítimas* para sustentar la existencia de una competencia del Ejecutivo: la facultad de veto respecto del presupuesto.¹⁶

¹³ Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milán, Giuffrè, 2004, pp. 65 y 66. Por su parte, Manuel Atienza identifica algunos otros factores que pueden propiciar la existencia de problemas interpretativos. De acuerdo con Atienza, las dudas acerca del significado de un texto normativo pueden surgir por alguno de los siguientes factores o por una combinación de ellos: 1) el texto presenta problemas de ambigüedad o vaguedad; 2) el texto presenta lagunas o antinomias; 3) no es evidente cuál es la “intención” del legislador o, dicho de otra manera, la relación entre el texto (lo dicho por el legislador) y la “intención” (lo que quiso decir) es problemática; 4) independientemente de la intención del legislador (de lo que haya querido decir), es problemática la relación entre lo que está escrito en el texto y los propósitos o finalidades a los que ha de servir la disposición; 5) no está claro cómo ha de entenderse el texto para que sea compatible con los valores o principios que subyacen al ordenamiento. Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, cit., nota 6, p. 268.

¹⁴ La delimitación del contexto también es una elección interpretativa, ya que puede abarcar desde los enunciados inmediatamente circundantes a la disposición que se interpreta, hasta todo el ordenamiento jurídico (Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., nota anterior, p. 65).

¹⁵ Nos detendremos en consideraciones al contenido de estos artículos en el siguiente apartado.

¹⁶ Valadés, Lujambio y Gutiérrez escriben: “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 una *interpretación extensiva de la norma* contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica” (Valadés et al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*. *El ca-*

Finalmente, en este caso las construcciones dogmáticas también pueden ser una fuente de incertidumbre interpretativa, toda vez que, por ejemplo, la idea que el intérprete asuma sobre cuestiones como la división de poderes o el principio de legalidad (que son construcciones dogmáticas) también pueden influir al momento de optar por una u otra interpretación del texto constitucional.

Una vez que se han expuesto algunas de las razones que explican por qué el tema del veto presidencial al presupuesto es un problema interpretativo, intentaremos reconstruir las dos posiciones antagónicas existentes en la dogmática constitucional sobre la cuestión.

1. *La doctrina mayoritaria: el presidente no puede vetar el presupuesto*

Durante mucho tiempo existió un consenso entre la gran mayoría de constitucionalistas en el sentido de que el presidente no podía vetar el presupuesto.¹⁷ Por ello, en adelante nos referiremos a este sector como posición o doctrina *mayoritaria*.¹⁸ Si uno observa la evolución de la ar-

so mexicano en perspectiva histórica y comparada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 62). Por su parte, Miguel Carbonell critica la interpretación del inciso *j* del artículo 72 constitucional que se vale del argumento *a contrario* para producir la norma que autoriza al presidente a vetar el presupuesto. Cfr. Carbonell, “El veto y los juristas”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2005. Sobre la utilización del argumento *a contrario* en la aplicación del derecho véase García Amado, Juan Antonio, “Sobre el argumento *a contrario* en la aplicación del derecho”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 24, 2001.

¹⁷ Algunos autores que se han ocupado del tema del veto presidencial no tratan específicamente la hipótesis del presupuesto, pero sí consideran el problema del veto respecto de actos que sean “competencia exclusiva” de alguna de las cámaras. Así, esas consideraciones pueden trasladarse a la controversia del veto al presupuesto, en la inteligencia de que la aprobación de éste es un acto exclusivo de la Cámara de Diputados.

¹⁸ La interpretación que afirma la incompetencia del presidente para vetar el presupuesto puede encontrarse, entre otros autores, en los siguientes: Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 7, pp. 266 y 267; Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, *cit.*, nota 8, pp. 86 y 87; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, pp. 322-324; Valadés *et al.*, *op. cit.*, nota 16, pp. 62-65; Carbonell, M., *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 98 y 99; Carpizo, J. y Carbonell, M., *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 103; Carbonell, M. y Salazar, P., *La división de poderes y el régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 156-159.

gumentación que se ha esgrimido para sustentar esta interpretación, puede decirse que ésta se ha “enriquecido” con el paso de los años. Quizá ello se deba a que sus partidarios han tenido que buscar nuevos argumentos para fortalecer su postura o simplemente a que han tratado de contestar algunos argumentos de la posición contraria, una vez que ésta se ha articulado en la doctrina y se actualizaron las condiciones que hicieron del veto presidencial al presupuesto una situación posible en la práctica política. Con todo, el núcleo central sobre el cual gira la argumentación sigue siendo el mismo. A continuación reconstruiremos los argumentos principales y señalaremos las técnicas interpretativas en las que se apoyan.

A. El argumento literalista y el argumento sistemático

De acuerdo con este argumento, el poder de veto que le confieren al presidente los incisos *a* y *c* del artículo 72 no se aplica al presupuesto porque esa competencia se encuentra *situada* en un marco más general que delimita los supuestos en los cuales se puede ejercer esa facultad. Ese marco es el propio artículo 72 de la Constitución. El primer párrafo de dicho artículo dispone lo siguiente: “Artículo 72. 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”.

Este párrafo establece los actos a los que se aplica el procedimiento legislativo que es detallado en los incisos subsiguientes. La literalidad del precepto sugiere que si el presupuesto es un acto cuya resolución *es exclusiva de la Cámara de Diputados*, no puede estar comprendido en el campo de aplicación de la norma constitucional que autoriza al presidente a vetar el presupuesto. Así, hay que estarse a lo que la Constitución señala expresamente: lo que el presidente puede vetar (de acuerdo con los incisos *a* y *c* del artículo 72) son las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”.

Esta interpretación se refuerza si se observa la *ubicación* del artículo 72 dentro de la Constitución. Este precepto forma parte del capítulo II del título tercero, que está dedicado al “Poder Legislativo”. Dentro de

ese capítulo, el artículo 72 se sitúa en la sección II, cuyo encabezamiento es “De la iniciativa y formación de leyes”. Ello vendría a confirmar que la facultad de veto prevista en el inciso *c* del artículo 72 sólo puede ejercitarse con respecto de (proyectos de) leyes, es decir, normas aprobadas por ambas cámaras del Congreso.¹⁹ Puesto que el presupuesto de egresos lo aprueba únicamente la Cámara de Diputados, de ahí se sigue que no es un acto que sea susceptible de veto.

Como puede observarse, esta interpretación se apoya fundamentalmente en una de las variantes del argumento sistemático:²⁰ el denominado *sedes materiae*. Este argumento se utiliza “cada vez que se aduce que una cierta disposición debe entenderse en un modo determinado (y no de otro) en virtud de su colocación en el discurso legislativo”.²¹ En efecto, lo que los partidarios de esta interpretación proponen es que los incisos *a* y *c* del artículo 72 se entiendan a partir de su colocación en el marco del artículo 72, teniendo en cuenta la literalidad de lo que establece el primer párrafo de dicho precepto. Pero además también sugieren que se tome en consideración la propia colocación del artículo 72 en el marco general de la Constitución. Se trata, evidentemente, de una apelación al *contexto*.

¹⁹ La “naturaleza jurídica” del presupuesto de egresos es algo que no se ha discutido directamente con motivo de la sentencia a la controversia interpretativa sobre el veto del presupuesto. Apoyándose en la distinción entre actos formal y materialmente legislativos elaborada por los iuspublicistas alemanes del siglo XIX, la doctrina mayoritaria ha sostenido que el presupuesto de egresos es un acto administrativo (un decreto) y no una ley (por todos, véase Burgoa, I., *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 689). Sin embargo, esta posición ha sido cuestionada entre nosotros desde hace algún tiempo, argumentándose la conveniencia de considerar al presupuesto de egresos como una ley. Al respecto, *cfr.* Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, 1995; “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, 2000. Una postura interesante es la del ministro Genaro Góngora Pimentel, quien sostiene que el presupuesto de egresos es una *ley* que presenta características específicas que hacen que no sea susceptible de ser vetado. Al respecto, véase su voto particular en contra de la sentencia que resolvió la controversia constitucional 109/2004.

²⁰ Como señala Riccardo Guastini, la locución “interpretación sistemática” se refiere en realidad no a una técnica interpretativa, sino a una *familia* de técnicas, emparentadas por hacer referencia al *contexto* en el que se coloca la disposición que se interpreta y por apelar a la *coherencia* (ausencia de antinomias) y a la *congruencia* (ausencia de contradicciones axiológicas) del ordenamiento jurídico. Guastini, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, *cit.*, nota 13, p. 167.

²¹ *Ibidem*, p. 169.

B. *El argumento histórico y la reducción al absurdo*

Con matices menores, puede decirse que lo expuesto en el epígrafe anterior constituye el núcleo de la argumentación compartida por los constitucionalistas que sostienen que el presidente no puede vetar el presupuesto. Expondremos un par de argumentos adicionales que sostienen algunos juristas que apoyan esta tesis.

Un primer argumento se apoya en la *historia constitucional* y viene a decir lo siguiente: la limitación a la facultad de veto en materia presupuestal tiene una explicación histórica.²² Es un lugar común de nuestra historiografía constitucional sostener que la Constitución de 1857 contemplaba un arreglo institucional que daba amplias facultades al Legislativo en detrimento del Ejecutivo. En el tema que aquí interesa, esto se confirma por el hecho de que no es claro que la Constitución de 1857 contemplara la facultad de veto para el presidente. Así, la situación de que en la Constitución de 1917 no se haya otorgado la competencia al presidente para vetar el presupuesto (aunque sí tenga poder de veto en otras materias) se explica por el hecho de que el Constituyente de 1917 decidió deliberadamente hacer del proceso presupuestario una atribución con participación unicameral, con tal de que, al no tener participación el Senado, el resultado de tal proceso fuera inimpugnabile por el Ejecutivo. Este diseño se debería a un elemento derivado de la Constitución de 1857 cuya reforma en 1874 no dio intervención al Senado (que esa misma reforma restituyó) en la deliberación presupuestaria. De esta manera, la imprevisión de la participación senatorial se traduciría (siempre según los partidarios de esta tesis) en la negación consciente del veto presidencial contra el presupuesto. Si se hubiera querido la prosperidad de este tipo de veto, se hubiera hecho del proceso presupuestario un procedimiento bicameral.

²² En esta dirección se ha escrito: “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”. Valadés, D. *et al.*, *op. cit.*, nota 16, pp. 62 y 63, cursivas añadidas.

También se ha utilizado el recurso de la *reducción al absurdo* para sostener la interpretación que niega al Ejecutivo la facultad de vetar el presupuesto. Esta técnica interpretativa consiste en descartar una posible interpretación con el argumento de que daría lugar a una norma absurda. En este sentido, se basa en la idea de que el legislador es un agente “racional” o “razonable” y que, por tanto, no pudo haber querido la existencia de una norma absurda.²³ De lo que se trata entonces es de mostrar que la interpretación que afirma que el presidente puede vetar el presupuesto da lugar a una norma absurda,²⁴ y por ende que nunca pudo haber sido querida por el Constituyente. Con esa pretensión se sostienen básicamente dos cosas. Por un lado, que si el presidente tuviera la facultad de vetar el presupuesto, ello podría provocar muchos problemas de tipo financiero,²⁵ pues teniendo en cuenta que la fecha en la que se aprueba normalmente el paquete fiscal coincide con el final del periodo de sesiones ordinarias (que de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución concluye el 15 de diciembre), la superación del veto requeriría la convocatoria de un periodo extraordinario y se correría el riesgo de comenzar el ejercicio fiscal sin presupuesto, lo que haría inconstitucional cualquier erogación que se hiciera.²⁶

Por otro lado, más recientemente se ha señalado lo inconveniente de dicha facultad en la medida en que puede provocar que se incumpla el plazo fijado constitucionalmente para la aprobación del presupuesto,

²³ Guastini, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., nota 13, p. 177.

²⁴ En cualquier caso, hay que tener presente la advertencia de Riccardo Guastini sobre la utilización de este argumento: “[I]a percepción de aquello que es absurdo y de aquello que es, en cambio, razonable, es una cosa completamente subjetiva, y por tanto siempre controvertible. En los raros casos en los cuales una cierta interpretación parece como «obviamente» absurda, es decir, que es percibida como absurda por la generalidad de los intérpretes en un determinado contexto histórico (social, cultural, etcétera), el argumento en cuestión resulta del todo inútil, porque sirve sólo a excluir una interpretación que nadie jamás imaginaría proponer”. *Idem*.

²⁵ Este argumento se puede encontrar en Arteaga Nava, E., *op. cit.*, nota 18, p. 323.

²⁶ La aprobación de una reciente reforma constitucional ha hecho que este argumento venga a perder algo de fuerza. En julio de 2004 se reformó la fracción IV del artículo 74 para establecer que: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación *a más tardar el día 15 del mes de noviembre*” (cursivas nuestras).

que, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74, es el 15 de noviembre.²⁷ Ello podría ocurrir, por ejemplo, si la Cámara de Diputados aprobara el presupuesto el 14 de noviembre y el presidente decidiera vetarlo.

2. *La doctrina minoritaria: el presidente sí puede vetar el presupuesto*

Es preciso recordar que las interpretaciones que se elaboran en sede dogmática cumplen una función de estabilización.²⁸ Ello quiere decir que la dogmática coadyuva a que las soluciones jurídicas estén dotadas de cierta fijeza en el tiempo, lo cual es indispensable para el buen funcionamiento de cualquier ordenamiento. Ahora bien, que las interpretaciones dogmáticas tengan la función de estabilizar las respuestas a los problemas jurídicos no supone que esas interpretaciones no sean susceptibles de ser cuestionadas. Tampoco implica que no puedan proponerse otras alternativas interpretativas. Sin embargo, de acuerdo con el *principio de inercia*,²⁹ quien propone una nueva interpretación tiene la carga de la argumentación: debe justificar suficientemente las razones del cambio propuesto. Esto es así porque “[l]as razones a favor de la nueva solución deben ser tan buenas como para justificar no sólo la nueva solución, sino también romper con la tradición”.³⁰

Si se analiza la posición de la doctrina que aquí llamaremos *minoritaria*, se percibe que hay un importante esfuerzo argumentativo por mostrar que las razones que sustentan su interpretación son mejores que las de la doctrina mayoritaria. Seguramente esto se debe a que se asume que se tiene la carga de la argumentación, pero también a que se trata de una interpretación cuya justificación aparentemente es más compleja (y quizá

²⁷ En este sentido, Carbonell, M. y Salazar, P., *La división de poderes y el régimen presidencial en México*, cit., nota 18, p. 159 (nota al pie número 209).

²⁸ Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, trad. de Isabel Espejo y Manuel Atienza, Madrid, CEC, 1989, p. 255.

²⁹ De esta manera llamó Perelman al principio de la argumentación jurídica según el cual es el cambio el que debe justificarse. Por lo demás, este principio está detrás del funcionamiento de la técnica del precedente judicial. Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 51.

³⁰ Alexy, R., *op. cit.*, nota 28, p. 256.

también más forzada).³¹ En lo que sigue se expondrán, a grandes rasgos, estos razonamientos.

A. *El argumento a contrario como argumento productivo*

Algunos juristas del sector mayoritario han observado la superficialidad e inutilidad del inciso *j* del artículo 72 constitucional. Un primer argumento de la doctrina minoritaria se basa en lo dispuesto en esa disposición constitucional, partiendo de la idea opuesta. Este inciso establece expresamente lo siguiente:

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.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como puede observarse, dicho inciso contempla expresamente los casos en los que el presidente no puede usar su poder de veto. Así, el razonamiento que justifica la facultad de vetar el presupuesto a partir de esa disposición sería el siguiente: toda vez que el Constituyente consideró indispensable enumerar taxativamente los casos en los que el presidente no puede utilizar el veto,³² es evidente que el Ejecutivo sí puede utilizar sus poderes de veto en todos los demás casos.

³¹ Entre los autores que sostenían que el presidente sí podía vetar el presupuesto con anterioridad a que se resolviera la controversia constitucional 109/2004, hemos identificado a Andrade Sánchez, Eduardo, “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril del 2001”, en Mora-Donato, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 5-8, y Roldán Xopa, José, “La sintaxis del veto”, *Reforma*, 18 de diciembre de 2004.

³² En realidad, la Constitución prevé también otro caso de limitación expresa al veto presidencial: la Ley Orgánica del Congreso, según lo dispone el artículo 70 de la ley fundamental (cuyo texto proviene de una reforma de 1977). De acuerdo con el último párrafo de dicho artículo, la Ley Orgánica del Congreso “no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.

Esta manera de argumentar se conoce como *a contrario*, en su variante productiva.³³ Se argumenta de esta manera cuando una norma que conecta un supuesto de hecho F con una consecuencia jurídica G (“si F, entonces G”), se entiende como una norma que establece que “sólo si F, entonces G” (o “sólo en los supuestos del inciso j del artículo 72, el presidente tiene prohibido utilizar el veto”), con lo que se excluye que la misma consecuencia jurídica se produzca en un supuesto distinto. De aquí se extrae una norma implícita que establece: “si no-F, entonces no-G” (o “en todos los supuestos distintos de los previstos en el inciso j del artículo 72, el presidente puede utilizar el veto”).

B. *El argumento sistemático*

La doctrina minoritaria entiende que una argumentación que se apoyara únicamente en la técnica interpretativa *a contrario* sería muy débil. A esta intuición subyace la idea de que la utilización del argumento *a contrario* es perfectamente legítima para interpretar las libertades y derechos de los individuos (“todo lo que no está prohibido está permitido”), pero resulta más problemática si lo que estamos interpretando son poderes normativos de autoridades (“la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido”).³⁴ Por ello, la doctrina minoritaria se ve en la necesidad de argumentar que la facultad de veto respecto del presupuesto se deriva no sólo de una interpretación *a contrario* del inciso j, sino de una interpretación sistemática de todo el contenido normativo del artículo 72 y de su correlación con otras disposiciones constitucionales.

Su objetivo es mostrar que el artículo 72 (en cuyos incisos *a* y *c* se prevé la facultad general de veto para el presidente) no sólo regula los procedimientos legislativos bicamerales, sino que también se aplica a los unicamerales. Si ello fuera así, tendría sentido decir que la regulación del veto prevista en los incisos *a* y *c* también se aplica al presupuesto de egresos, que es un acto que se aprueba en un procedimiento unicameral, al ser una competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

³³ Guastini, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., nota 13, p. 153.

³⁴ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, nota 31. Para un panorama de las transformaciones que el advenimiento del Estado constitucional ha supuesto para el *principio de legalidad*, véase Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003, pp. 33-36.

Cuando el primer párrafo del artículo 72 establece que se discutirá de manera sucesiva en ambas cámaras todo proyecto de ley “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, la frase entrecomillada no debe interpretarse como la exclusión de los procedimientos unicamerales de la general regulación del procedimiento legislativo previsto en el artículo 72. Ese primer párrafo debe interpretarse como la enunciación de una regla que parece más o menos obvia: que en los procedimientos bicamerales la discusión no puede realizarse al mismo tiempo en ambas cámaras, sino que debe hacerse de manera sucesiva en cada una de ellas. Lo que vendría a justificar esta interpretación es que la disposición está afectada de ambigüedad sintáctica.³⁵ La inclusión de la oración subordinada “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras” (que en el artículo 72 aparece entre comas) hace que la disposición pueda interpretarse de varias maneras. La doctrina minoritaria refuerza su interpretación proponiendo un experimento. Se pregunta qué pasaría si se eliminara la referida oración subordinada. Quedaría un texto como el siguiente: “Todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas [cámaras], observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

El texto resultante es muy claro: se refiere únicamente a las normas que se aprueban mediante el procedimiento bicameral. Por tanto, no se aplica a los actos que se tramitan mediante procedimientos unicamerales (como el presupuesto de egresos). ¿Qué sentido tiene entonces la frase: “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”? Únicamente señalar algo que resulta evidente: que en el caso de los procedimientos unicamerales no es necesario discutir los proyectos en ambas cámaras. Así, de la interpretación que se propone del artículo 72 se derivarían dos normas:

- a) Todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución corresponda a las dos cámaras*, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates.

³⁵ “La ambigüedad sintáctica depende no del significado de términos o sintagmas singulares, sino de la estructura lógica de los enunciados: en suma, del modo en el que las palabras están conectadas entre sí” (Guastini, R., *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2003, p. 65). Para un análisis de los problemas interpretativos derivados de la ambigüedad sintáctica véase Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Eudeba, 1997, pp. 158-164.

- b) Todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución sea exclusiva de alguna de las cámaras, no se discutirá en ambas cámaras, pero se observará también el reglamento de debates.*

Un argumento a favor de esta interpretación es el hecho de que aunque algunos de los incisos del artículo 72 que regulan el procedimiento legislativo se refieren específicamente a la interacción que supone un procedimiento bicameral (del *a* al *e* y los incisos *h* e *i*), otros incisos (como el *f* y el *g*) podrían tener aplicación en el caso de procedimientos unicamerales. Bajo esta perspectiva, el procedimiento legislativo del artículo 72 entiende incluidos en él reglas que rigen también procedimientos unicamerales.

C. El argumento de la reducción al absurdo

La doctrina minoritaria intenta mostrar que su posición es además coherente con otras disposiciones constitucionales que, interpretadas sistemáticamente, refuerzan la conclusión de que el presidente sí puede vetar el presupuesto.

Se trata de la combinación entre los razonamientos del argumento sistemático con los de la reducción al absurdo. El punto de partida es la siguiente premisa: la materia presupuestaria no está excluida del veto. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que el presupuesto es una materia compleja. En efecto, la Constitución establece que algunas disposiciones presupuestarias se aprueban mediante un decreto producto de un procedimiento unicameral (artículo 74, fracción IV), y otras mediante ley, como resultado de un procedimiento bicameral (artículo 126).³⁶ Así, sería

³⁶ Según el texto en vigor de este artículo: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la *ley posterior*” (cursivas añadidas). Al parecer, esta disposición tiene su origen en un error de técnica legislativa ocurrido con motivo de las reformas que se le hicieron a la Constitución de 1857 para instaurar el Senado en 1874. Como resultado de esa reforma, la competencia en materia presupuestal se asignó de forma exclusiva a la Cámara de Diputados y se olvidó suprimir la disposición que otorgaba esa competencia al Congreso de la Unión (cuando era unicameral). Posteriormente, esa inconsistencia se reprodujo en la Constitución de 1917, que en su artículo 74, fracción IV, otorgaba la competencia sobre el presupuesto a la Cámara de Diputados y en el artículo 65, fracción II, la asignaba al Congreso de la Unión. Una reforma constitucional de 1977 pretendió resolver la antinomia, suprimiendo lo establecido

absurdo que el presupuesto sí se pudiera vetar cuando es el resultado de una ley y que el presidente no tuviera esa competencia cuando el presupuesto se ha aprobado a través de un procedimiento unicameral.³⁷ Si el Constituyente (o el poder reformador) es un “legislador racional”, no parece sensato que algunas disposiciones presupuestarias sí sean susceptibles de ser vetadas (las contenidas en ley) y otras no (las previstas en decretos unicamerales). El Constituyente no pudo haber querido una norma absurda como ésta. De ahí que sea dable concluir que el presupuesto se puede vetar en cualquier caso.

D. *El argumento histórico*

También se puede encontrar un argumento histórico en apoyo de la tesis sostenida por la doctrina minoritaria.³⁸ Según esta postura, la reglamentación del veto presidencial que hace la Constitución de 1917 es una de las medidas que el Constituyente de Querétaro tomó para corregir el desequilibrio de poderes que existía en la carta de 1857. En este sentido, la inclusión de un veto fuerte (que tiene que ser superado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara) en la Constitución de 1917 constituye una facultad que pretende fortalecer al Ejecutivo en sus relaciones con el Congreso. Como se mencionó antes, parecería que la lógica constituyente, que optó por reforzar al presidente en 1917, se

en la fracción II del artículo 65, con lo cual, en principio, el presupuesto quedó como una materia de exclusiva competencia de la Cámara de Diputados. El error consistió en que se dejaron subsistentes algunas disposiciones que aludían al presupuesto como una materia cuya regulación correspondía al Congreso, como lo es el todavía hoy vigente artículo 126 constitucional. Al respecto, véase lo expuesto en Arroyo Moreno, Jesús A., “El derecho presidencial de veto”, *Reforma*, 4 de septiembre de 2005.

³⁷ En este sentido, por ejemplo, un partidario de la doctrina mayoritaria sostiene: “*las modificaciones que se hagan al presupuesto sí son susceptibles de ser vetadas*; tales cambios, de conformidad con el artículo 126, sólo pueden realizarse mediante una ley, para ello se requiere la intervención de ambas cámaras y no sólo de la Cámara de Diputados. Ciertamente *es un absurdo* que para lo más intervenga únicamente la Cámara de Diputados y que para lo menos tengan que concurrir ambas cámaras. Se trata de una reminiscencia del sistema unicameral del texto original de la carta de 1857, que aún subsiste en el sistema constitucional mexicano” (Arteaga Nava, E., *op. cit.*, nota 18, pp. 323 y 324. Las cursivas son añadidos nuestros).

³⁸ Este argumento se encuentra desarrollado en Roldán Xopa, José, *op. cit.*, nota 31.

inclinaría mejor a favor de considerar la opción del veto frente a la que sostiene su improcedencia.

III. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004: LA TOMA DE POSICIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

En diciembre de 2004 el presidente de la República presentó ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados. La controversia tiene su origen en la decisión de la Cámara de Diputados de no atender las observaciones del Ejecutivo Federal al presupuesto de egresos de 2005, que previamente había aprobado la cámara baja. El argumento de la Cámara de Diputados para rechazar las observaciones del presidente era que éste carecía de competencia para vetar el presupuesto. En su demanda, el Ejecutivo planteó varios conceptos de invalidez en contra de la actuación de la Cámara de Diputados, mismos que fueron contestados oportunamente por este órgano parlamentario.³⁹

La Suprema Corte, en su sentencia del 17 de mayo de 2005, fijó la litis constitucional en tres aspectos, que podrían ilustrarse con las siguientes preguntas: *a)* ¿la Constitución le otorga al presidente competencia para vetar el presupuesto?; *b)* ¿la competencia que le otorga a la Cámara de Diputados la fracción IV del artículo 74 constitucional encuentra alguna limitación o es absoluta?, y *c)* en conexión con la anterior pregunta, ¿las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al presupuesto de egresos violan el principio de división de poderes y la supremacía constitucional?

En lo que sigue, nos ocuparemos únicamente de la respuesta dada por la Suprema Corte a la primera de las preguntas. Conviene adelantar desde ahora que la Corte consideró que el presidente sí tiene competencia para vetar el presupuesto de egresos. Puede decirse que nuestro máximo tribunal hizo suya la posición de la doctrina minoritaria. Como se verá

³⁹ Sobre las reglas que disciplinan el proceso en las controversias constitucionales ante la Suprema Corte véase Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 215-230. A este respecto puede verse también: Herrera García, Alfonso, “La controversia constitucional. Particularidades del proceso respectivo en el ordenamiento mexicano”, *Ius. Unla. Anuario 2005*, Morelia, Universidad Latina de América, 2006, pp. 65-128.

enseguida, la Corte reproduce en buena medida argumentos que ya habían formulado quienes sostenían que la Constitución sí permitía al presidente vetar el presupuesto. Con todo, existen algunas diferencias entre su argumentación y la esgrimida por la doctrina minoritaria. Nuestra atención se concentrará en la reconstrucción y crítica de los argumentos blandidos por la Corte para sustentar esa interpretación de la Constitución.

1. *El argumento literalista*

En primer lugar, la Corte se plantea como objetivo indagar si la fracción IV del artículo 74 de la Constitución (que es la disposición donde se contempla la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria) establece: *a)* una limitación a la facultad de veto, y *b)* un procedimiento distinto del contemplado en el artículo 72 de la Constitución para la discusión, votación, aprobación y publicación del presupuesto.

Después de emprender una interpretación literal del artículo 74, la Corte concluye dos cosas: *a)* la no existencia de una limitación expresa al veto en materia presupuestaria, y *b)* la *unicidad* del procedimiento legislativo, es decir, que la Constitución no establece diversos procedimientos legislativos atendiendo al reparto competencial que la propia carta prevé entre el Congreso y las cámaras. Con este punto de partida, la Suprema Corte prosigue su análisis argumentativo.

2. *El argumento sistemático*

La Corte declara su intención de realizar una interpretación de todas las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo. Sin embargo, sólo se limita a transcribir los artículos 70 y 71, por lo que puede decirse que la interpretación sistemática que hace se refiere exclusivamente a los artículos 72 y 74, fracción IV. Su principal objetivo es reforzar la tesis de la *unicidad* del proceso legislativo. El razonamiento puede reconstruirse en los siguientes términos.

Sólo existe un procedimiento legislativo. Las reglas previstas en el artículo 72 resultan aplicables tanto al procedimiento bicameral como a los

procedimientos unicamerales. La expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras” no excluye de la regulación del artículo 72 los actos unicamerales. Esa expresión debe interpretarse en el sentido de que, tratándose de procedimientos bicamerales, la discusión tiene que hacerse de manera sucesiva en cada una de las cámaras y no en forma simultánea. En la Constitución no existen diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la división competencial entre el Congreso (procedimiento bicameral) y las cámaras (procedimientos unicamerales derivados de competencias exclusivas). Aún más: no hay procedimientos especiales para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. El procedimiento legislativo es el mismo para todos esos actos. Por tanto, una interpretación sistemática lleva a la conclusión de que el artículo 72 regula tanto los procedimientos bicamerales como los unicamerales, en el entendido de que cuando las reglas ahí previstas se refieren a procedimientos bicamerales, éstas no se aplican a los procedimientos unicamerales.

Del hecho de que la aprobación del presupuesto sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no se sigue que el presupuesto no pueda ser vetado por el presidente. El inciso *j* del artículo 72 y el último párrafo del artículo 70 establecen expresamente las únicas decisiones emanadas del Congreso o de alguna de las cámaras que el presidente no puede vetar, y en ellas no se encuentra el presupuesto. La razón por la que esos actos no son susceptibles de ser vetados es que, dada su propia naturaleza, no requieren la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dicho de otra forma, en esos supuestos no se surten las condiciones que dan sentido al veto: la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello explica por qué el Constituyente decidió excluir expresamente los actos enumerados en el inciso *j* del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70.

En cambio, esas condiciones de colaboración entre poderes sí se dan en el caso de la aprobación del presupuesto. El artículo 74, fracción IV, establece que la aprobación del presupuesto es una competencia compartida por el presidente (que elabora el proyecto) y la Cámara de Diputados (que lo discute y aprueba), lo que supone una estrecha colaboración que busca lograr un equilibrio y control recíproco entre ambos poderes. De lo anterior se concluye que el presidente sí puede vetar el presupuesto.

Así, el inciso *c* del artículo 72 debe interpretarse en el sentido de que establece que si un proyecto “es confirmado por las dos terceras partes

de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, *tratándose de actos unicamarales*, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo Federal para su promulgación; además, la votación será nominal”.⁴⁰

3. *El argumento histórico*

La Constitución de 1917 estableció en su artículo 72 el derecho de veto prácticamente en los mismos términos en que lo hacían el artículo 70 de la Constitución de 1857 y el artículo 71 después de las reformas de 1874. La intención del Constituyente de 1917 fue que existiera una relación más equilibrada entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Respecto del texto de 1874, la Constitución de 1917 introdujo mínimos cambios al procedimiento legislativo y al veto. Uno de ellos fue la inclusión de la frase “o alguna de las cámaras” en el inciso *j* del artículo 72, cuya finalidad es aclarar que las prohibiciones a la facultad de veto se refieren tanto a competencias unicamerales como bicamerales.

Del análisis de la génesis histórica de la Constitución de 1917, por lo que ve a la facultad de veto, se sigue que el presidente siempre ha tenido esa competencia respecto de los proyectos de leyes y decretos, “sin que se estableciera alguna restricción para que el presidente de la República

⁴⁰ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Interpretación sistemática”, párrafo dieciséis. Como puede observarse, la Suprema Corte interpreta además que cuando en el inciso *c* del artículo 72 se establece que el veto debe ser superado por “las dos terceras partes del número total de votos”, lo que quiere decir es que la votación requerida es de “dos terceras partes de los legisladores presentes”. La manera de arribar a este significado es interpretando *a fortiori* lo que dispone el inciso *c* del artículo 72 constitucional. Así, de acuerdo con la Corte, esta interpretación se justifica debido a que si el artículo 135 establece que la votación para modificar la Constitución es de dos terceras partes de los individuos presentes, a mayoría de razón (si ésta es la votación que se requiere para modificar la Constitución) el artículo 72, inciso *c*, se refiere también a los individuos presentes y no al total de miembros de la cámara. En apoyo de esta interpretación, en otro lugar de la sentencia también se apela al argumento de la intención del legislador en su variante *teleológica*. Para ello se cita un dictamen de la Segunda Comisión del Congreso Constituyente de 1917 donde se afirma que “las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas cámaras y requieren una nueva aprobación por *dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara*, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa” (cursivas nuestras). Véase: considerando sexto, “Interpretación genético-teleológica”, párrafo tercero.

podiera realizar observaciones al presupuesto de egresos de la federación aprobado por la Cámara de Diputados”.⁴¹

4. *El argumento de la intención del legislador (Constituyente)*

Para saber cuál fue la finalidad que persiguió el Constituyente con la inclusión del veto presidencial⁴² hay que recurrir al análisis de los dictámenes de la Segunda Comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro, aprobados los días 14, 15, 18 y 21 de enero de 1917, en relación con los artículos 65 a 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 79 y 93.

Del estudio de esos dictámenes se desprende que el Constituyente de 1917 estableció un veto fuerte, con lo cual se apartó de la regulación que en este tema contemplaba la Constitución de 1857 (cuyo veto era muy débil). Así, de acuerdo con la Constitución de 1917, el presidente puede realizar observaciones a proyectos de leyes o decretos, mismas que sólo pueden ser superadas por dos terceras partes de los miembros presentes.

Todo lo anterior permite concluir que

las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo Federal, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes, y que la finalidad de su inclusión es, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los poderes de la Unión.⁴³

5. *Recapitulación de argumentos*

La Suprema Corte concluye su argumentación con un apartado al que titula “cruce de métodos de interpretación”.

⁴¹ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Interpretación histórica”, último párrafo.

⁴² La Suprema Corte llama “interpretación genético-teleológica” a la técnica interpretativa que apela a la intención del legislador en su variante *teleológica*. En esta técnica interpretativa la intención del legislador se identifica con la *finalidad* perseguida mediante la aprobación de la norma o, dicho de otra forma, con los efectos que se pretenden conseguir. Guastini, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., nota 13, p. 152.

⁴³ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Interpretación genético-teleológica”, último párrafo.

De acuerdo con la Corte, de todas las interpretaciones llevadas a cabo se desprende lo siguiente.

De la interpretación literal del artículo 74 se sigue: *a)* que no hay restricción para que el presidente veto el presupuesto, y *b)* que dicho precepto no prevé un procedimiento específico para la aprobación del presupuesto.

De la interpretación sistemática de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, se desprende: *a)* que sólo existe *un* procedimiento legislativo, y *b)* que el presidente de la República tiene la facultad de realizar observaciones al presupuesto, con independencia de que se trate de una competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, porque las únicas limitaciones al veto presidencial están consignadas en el inciso *j* del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, y ahí no se menciona al presupuesto.

De la interpretación histórica se desprende: *a)* que desde la Constitución de 1857 el presidente siempre ha tenido el derecho de veto respecto de leyes y decretos, y *b)* que el Constituyente de 1917 no restringió expresamente esa facultad presidencial por lo que ve al presupuesto.

De la interpretación genético-teleológica del artículo 72 (la intención del legislador) se sigue que las razones que justificaron contemplar el veto en la Constitución fueron fortalecer al Ejecutivo y fomentar el equilibrio de poderes.

En opinión de la Corte, todo lo anterior permite concluir “que el presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto del presupuesto de egresos de la federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes”.⁴⁴

IV. LA DISPUTA INTERPRETATIVA: REVISIÓN CRÍTICA A LAS SOLUCIONES DOGMÁTICAS Y A LA DECISIÓN DE LA SUPREMA CORTE SOBRE EL VETO PRESIDENCIAL AL PRESUPUESTO

En este apartado presentaremos algunas observaciones respecto de las doctrinas mayoritaria y minoritaria, así como algunos comentarios a la sentencia a la controversia constitucional 109/2004 emitida por la Supre-

⁴⁴ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Cruce de métodos de interpretación”, último párrafo.

ma Corte. Lo que nos interesa mostrar es que ninguna posición resulta plenamente satisfactoria, en la medida en que a cada una pueden formularse objeciones desde diversos ángulos del análisis.

1. *La doctrina mayoritaria*

Quizá el principal problema con la interpretación sistemática que propone la doctrina mayoritaria es que no da cuenta de manera satisfactoria de lo establecido en el inciso *j* del artículo 72.

Como se mencionó en otro lugar, el inciso *j* del artículo 72 es el punto de partida de la interpretación que sostiene que el presidente sí puede vetar el presupuesto. Si se considera que esta disposición es relevante para lo que haya que decir sobre el veto al presupuesto, parece insatisfactoria la explicación que la doctrina mayoritaria ha formulado en torno a esta disposición. En este sentido, se ha sostenido que el inciso *j* resulta superfluo o inútil por inoperante.⁴⁵ El hecho de que algunos autores partidarios de estas tesis no analicen con detenimiento el inciso *j* cuando justifican su posición, da lugar a respuestas, al menos, incompletas del dilema. Por ejemplo, si se asume el presupuesto metodológico que constituye la idea del “legislador racional”, no parece un argumento conveniente sostener que esa parte del artículo 72 es superfluo o inoperante, pues un “legislador racional” no incluiría disposiciones innecesarias o que estén de más. En nuestra opinión, una interpretación sistemática adecuada tendría que mostrar qué función cumple ese inciso en la regulación del veto presidencial. En otras palabras, si se soslaya tal explicación la respuesta ofrecida será, en todo caso, inacabada.

En cuanto a la utilización del argumento histórico, nos parece que éste no brinda demasiado apoyo a la tesis interpretativa que sostiene la doctrina mayoritaria. Es patente que el Constituyente de 1917 tenía en mente la configuración de un Ejecutivo más potente respecto de los poderes que frente al Congreso le había atribuido la Constitución antecesora. En este sentido, la utilización del argumento histórico vendría a ser inconsecuente con la negación de tal facultad presidencial. Incluso el propio sector doctrinal minoritario y la misma Suprema Corte de Justicia recurren

⁴⁵ Véase Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 7, p. 266, y Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, *cit.*, nota 8, p. 87.

también a la historia constitucional para explicar justamente lo contrario: la existencia de dicha facultad.

Finalmente, sobre la utilización de la técnica de la reducción al absurdo podría decirse lo siguiente. Por lo que ve a la posibilidad de que se comience el ejercicio fiscal sin que se tenga un presupuesto, teniendo en consideración las fechas en que suele aprobarse dicho instrumento (al término del periodo ordinario de sesiones) y el momento en que el presidente podría vetar el presupuesto, habría que decir que desde que el partido del presidente perdió el control de la Cámara de Diputados (en las elecciones federales de 1997) el paquete fiscal se ha aprobado en varias ocasiones en periodos extraordinarios de sesiones que son convocados expresamente para ello. Por otro lado, la reforma constitucional a la fracción IV del artículo 74 que se aprobó en julio de 2004 estableció una fecha límite a la Cámara de Diputados para la aprobación del presupuesto: el 15 de noviembre. Se dice que se incumpliría ese mandato constitucional si el presidente veta un presupuesto que ha sido aprobado en fecha muy cercana al límite constitucional. Al respecto, consideramos que la disposición que prescribe que la Cámara de Diputados “*deberá aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre*” podría interpretarse de tal manera que la eventual interposición del veto no suponga el incumplimiento de esa obligación constitucional. En efecto, si se entiende que ese plazo se tiene para discutir y aprobar la propuesta del Ejecutivo, en la inteligencia de que esa aprobación no es aún definitiva (pues el Ejecutivo tendría 10 días para hacer observaciones), la Cámara de Diputados cumpliría puntualmente su deber constitucional aprobando el presupuesto antes del 15 de noviembre. Se trataría de una aprobación en regla constitucional. Que esa aprobación fuera o no definitiva dependería de que el presidente decida vetar o no ese presupuesto. Así, si el Ejecutivo veta el presupuesto, la Cámara podría discutir las observaciones del presidente en una fecha posterior (convocando incluso, si fuese necesario, un periodo extraordinario), con tal de que la aprobación no se lleve más allá del 31 de diciembre, que es la fecha en que termina el ejercicio fiscal y que sería el límite temporal que tendría la Cámara de Diputados para tener aprobado *definitivamente* el presupuesto.⁴⁶ Como se ve, en la Constitución hay elementos para for-

⁴⁶ En esta línea, el ministro José Ramón Cossío afirma lo siguiente en su voto concurrente formulado en relación con la controversia constitucional 109/2004 (inciso B, últi-

mar un juicio en contra de un supuesto incumplimiento en tiempo de la aprobación del presupuesto.

2. La posición minoritaria

La utilización del argumento *a contrario* como productor de la norma que autoriza al presidente a vetar el presupuesto, es cuestionable desde un punto de vista lógico. Y lo es porque se sostiene que este argumento no puede operar cuando lo que existe es una falta de regulación.⁴⁷ Dicho de otra manera: el argumento *a contrario* no puede utilizarse para colmar una laguna porque supone incurrir en la falacia de la negación del antecedente.⁴⁸ Ello quiere decir que si el Constituyente no contempló nada

mo párrafo): “Hay que hacer énfasis en que la conclusión alcanzada [en el sentido de que el presidente sí puede vetar el presupuesto] en ningún momento violenta los tiempos establecidos en el mismo sistema de aprobación presupuestaria, esto se hace evidente haciendo un breve ejercicio sobre los tiempos establecidos constitucionalmente. El artículo 66 de la Constitución establece los periodos de sesiones de la Legislatura: el primero comienza el 1o. de septiembre y termina el 15 de diciembre; el Ejecutivo Federal tiene que hacer llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, compareciendo el secretario de despacho para dar cuenta de los mismos; discutiéndose primero la Ley de Ingresos, se tiene que aprobar el Presupuesto de Egresos; este último tiene que estar aprobado para el 15 de noviembre de ese mismo año, siendo éste un plazo fatal para la Cámara; posteriormente se le envía al presidente de la República y, como se establece en el inciso B del artículo 72 constitucional, tiene un periodo de 10 días útiles para hacer observaciones, por lo que éste no puede ir más allá del 30 de noviembre, devolviendo el proyecto con observaciones a la Cámara a más tardar el 1o. de diciembre. Este primer periodo de la legislatura culmina el 15 de diciembre, pero tampoco existe inconveniente alguno en hacer uso, como frecuentemente se hace, de lo dispuesto en el artículo 67 para abrir un periodo extraordinario, de forma que del momento en que regresa a la Cámara, en un periodo ordinario hay 15 días y en una posibilidad adicional hay 30 o 31 días para que se pronuncie esto”.

⁴⁷ García Amado, Juan Antonio, “Sobre el argumento *a contrario* en la aplicación del derecho”, *op. cit.*, nota 16, p. 91.

⁴⁸ El esquema formal con el que puede representarse la falacia de la *negación del antecedente* sería el siguiente:

1) $p \rightarrow q$

2) $\neg p$

—

3) $\neg q$

O sea:

1) Si se trata de alguno de los supuestos previstos en el inciso *j* del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, entonces al presidente le está *prohibido* vetar esos actos.

respecto de la posibilidad de que el presidente vetara el presupuesto, de ahí no puede seguirse lógicamente que el Ejecutivo tenga derecho de vetar el presupuesto.⁴⁹ En esta perspectiva, si el Constituyente no ha otorgado ese poder, ningún órgano constituido podría pretender derivarlo (incluida la Suprema Corte) simple y sencillamente recurriendo al argumento *a contrario*.

Esta objeción resulta fundada, y por ello la doctrina minoritaria ha intentado mostrar que la facultad del presidente de vetar el presupuesto no se deriva *exclusivamente* de una interpretación *a contrario* del inciso *j* del artículo 72 y del último párrafo del artículo 70. Y en la misma línea está la argumentación de la Suprema Corte en la sentencia a la controversia constitucional 109/2004. Así, la norma que autoriza al presidente a vetar el presupuesto se deriva fundamentalmente de la interpretación del primer párrafo del artículo 72. El argumento *a contrario* únicamente vendría a ser un elemento de refuerzo a esta interpretación.

A nuestro modo de ver, la interpretación del artículo 72 propuesta por la doctrina minoritaria presenta, sin embargo, otros problemas. El principal seguramente es que propone entender la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, contenida en el primer párrafo de dicho artículo, de una forma en la que surge una *norma redundante*. En efecto, de acuerdo con la doctrina minoritaria ese enunciado úni-

2) El presupuesto de egresos no está comprendido en los supuestos previstos en el inciso *j* del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70.

3) Por tanto, al presidente le está *permitido* vetar el presupuesto de egresos.

Respecto de la falacia de la *negación del antecedente*, José Juan Moreso sostiene que “[n]o existe ninguna regla lógica que autorice esta inferencia... hay una regla, la regla de eliminación del condicional o *modus ponendo ponens* ($E \rightarrow$), que nos permite, a partir de un esquema condicional y la afirmación del antecedente, obtener la afirmación del consecuente; sin embargo, con la negación del antecedente no podemos obtener la negación del consecuente” (Moreso, José Juan, *Lógica, argumentación e interpretación en el derecho*, *cit.*, nota 11, p. 89). Una ilustración con apoyo de algunos casos tomados de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español de esta objeción lógica a la (mala) utilización del argumento *a contrario*, así como una explicación de las condiciones en que sería legítimo emplear dicho argumento, puede encontrarse en García Amado, Juan Antonio, “Sobre el argumento *a contrario* en la aplicación del derecho”, *op. cit.*, nota 16, pp. 104-110.

⁴⁹ De ahí que Miguel Carbonell se pregunte: “¿qué clase de lógica jurídica permite desprender de una norma que contiene la prohibición de vetar ciertas materias, una facultad para que el presidente de la República pueda vetar el presupuesto?”. Carbonell, Miguel, “El veto y los juristas”, *op. cit.*, nota 16.

camente quiere decir que en los actos unicamerales no se discuten en ambas cámaras de manera sucesiva, lo que parece una obviedad tratándose de actos que, por definición, corresponden en competencia exclusiva a una cámara. De esta manera, una de las normas que se desprenden de la interpretación propuesta sería redundante (la que sostiene que: “todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución sea exclusiva de alguna de las cámaras, no se discutirá en ambas cámaras, pero se observará también el reglamento de debates*”).

Si ello es así, cabría rechazar esta interpretación apelando a la idea del “legislador racional” que la propia doctrina minoritaria invoca a propósito de la posición de la doctrina mayoritaria que sostiene que el inciso *j* del artículo 72 es superfluo e inútil.⁵⁰ Así, quien asume el postulado metodológico del “legislador racional” también debe asumir que una de sus características es la de ser un legislador *económico*,⁵¹ de donde se sigue que no puede querer la existencia de normas redundantes o repetitivas.

Por otra parte, el argumento de *reducción al absurdo* que emplea la doctrina minoritaria no resulta muy convincente. Como se mencionó en otro lugar, lo que la doctrina minoritaria sostiene en este punto es que es absurdo pensar que la Constitución contempla dos maneras de regular el veto presidencial en materia presupuestal: por un lado, la posibilidad de vetar disposiciones presupuestarias cuando éstas sean aprobadas por medio de procedimiento bicameral (supuesto del artículo 126 constitucional) y, por el otro, la prohibición de vetar el presupuesto cuando se hace a partir de un procedimiento unicameral (supuesto del artículo 74, frac-

⁵⁰ Los juristas atribuyen a ese imaginario “legislador racional”, entre otras, las siguientes características: ser singular, imperecedero, único, consciente, finalista, omnisciente, omnipotente, justo, coherente, económico, operativo y preciso. Al respecto, véase Nino, Carlos, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM, 1989, pp. 85 y ss.

⁵¹ De acuerdo con Francisco Javier Ezquiaga, “[e]l origen del argumento se encuentra en la idea de un legislador no redundante que al elaborar el derecho tiene en cuenta todo el ordenamiento jurídico en vigor y sigue criterios de economía y no repetición. Esta imagen de un legislador económico, enmarcada dentro del postulado del legislador racional, hace que se considere que el intérprete no debe poner de manifiesto la redundancia del legislador al atribuir significado a los enunciados normativos, puesto que hacerlo supondría ir en contra de la voluntad del legislador racional, que es siempre que cada disposición tenga su significado específico”. Ezquiaga, Francisco Javier, “Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 1, 1994, p. 95.

ción IV). De acuerdo con esta línea argumentativa, no es razonable que existan dos regulaciones sobre un mismo tema.

Sin embargo, aunque es cierto que es plausible que una misma materia (el presupuesto) reciba un mismo tratamiento jurídico (ya sea que se permita o se prohíba de veto), tampoco es un despropósito constitucional que existan dos respuestas jurídicas sobre una determinada cuestión. Quien sostiene que en el tema presupuestal la regulación del veto debe ser la misma, pone el acento en la *materia* del acto. Por el contrario, quien afirma que es razonable que el veto sobre disposiciones presupuestales pueda ser disciplinado de dos formas distintas (en un caso permitiéndolo y en otro prohibiéndolo), lo hace atendiendo a que existen diversos *procedimientos* para aprobar las disposiciones relativas a esa materia (uno bicameral y otro unicameral). Este segundo supuesto es tan razonable como el primero. La justificación de esta postura es la regulación constitucional de dos procedimientos distintos para aprobar disposiciones sobre una misma materia.

Finalmente, por lo que hace al *argumento histórico*, consideramos que brinda un apoyo muy débil a la tesis de que el presidente sí puede vetar el presupuesto. Ello es así porque el hecho de que el Constituyente de 1917 hubiera querido corregir, con la introducción de un “veto fuerte”, la preponderancia que la Constitución del 1857 daba al Legislativo en detrimento del Ejecutivo, no dice nada respecto a la posible exclusión de ciertas materias de ese derecho de veto. Lo que queremos subrayar es que no vemos obstáculo en considerar que el Constituyente intentó fortalecer al presidente frente al Congreso y, al mismo tiempo, no le otorgó al Ejecutivo el derecho de veto sobre el presupuesto. No parece que se trate de situaciones incompatibles. Prueba de ello es que aun si se acepta que el presidente no puede vetar el presupuesto, se puede seguir afirmando con razón que el arreglo institucional previsto en la Constitución de 1917 pone en una mejor posición al presidente frente al Congreso, respecto de la situación que existía en la Constitución de 1857.

3. *Acerca de la sentencia de la Suprema Corte a la controversia constitucional 109/2004*

La primera cuestión que queremos destacar es que la sentencia (que, por otra parte, sigue el modelo genérico de las producidas por la Supre-

ma Corte) adolece de algunos vicios de forma que complican la tarea de cualquiera que pretenda ejercer la crítica de las decisiones tomadas por nuestro máximo tribunal.⁵² Habría que decir que se trata de cuestiones que forman parte del *estilo* de redacción de las sentencias que impera en la mayoría de los tribunales en México: tamaño excesivo, estructura complicada, innecesaria transcripción de todos los argumentos de las partes, así como el abuso de la cita textual de preceptos legales y antecedentes legislativos, sólo por mencionar los más recurrentes.

En el específico caso de la sentencia a la controversia constitucional 109/2004, llama la atención el contraste entre el tamaño de la sentencia y el número de páginas dedicadas *efectivamente* a justificar la interpretación que sostiene la cuestión de fondo: que el presidente sí puede vetar el presupuesto de egresos. Si no consideramos las abundantes transcripciones de artículos, antecedentes legislativos e interpretaciones que de hecho no contribuyen (o lo hacen de manera muy débil) a apoyar la tesis de que el presidente sí tiene competencia para vetar el presupuesto, nos encontramos con que la decisión se apoya apenas en argumentos vertidos en un par de páginas.⁵³ Ello es criticable porque cuando uno se enfrenta al texto de la sentencia da la impresión (por su extensión) de que se ha

⁵² A propósito de algunas modificaciones que han pretendido mejorar la página de Internet de la Suprema Corte, el ministro José Ramón Cossío ha escrito recientemente lo siguiente: “¿de qué servirá poder acceder a todas las sentencias y verlas en la pantalla, con un cierto número de hojas que es francamente imposible de entender por su misma composición y por todos los elementos que contiene? Esto tiene una consecuencia: *no permite la crítica*. Me parece, como una condición de legitimación del Poder Judicial de la Federación, que *debemos estar abiertos a la crítica de las resoluciones*. No a las críticas personales; éstas no ayudan ni construyen, pero sí a las críticas a las resoluciones, porque las partes, los académicos y quien quiera criticar, se están refiriendo a nuestro trabajo y a la forma en que éste contribuye, o no, al desarrollo del derecho”. Cossío, J. R., “Simplificación de la estructura de las sentencias de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 21, 2006, p. 63, cursivas añadidas.

⁵³ De las más de ochenta páginas que comprende la sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 24 de octubre de 2005 (sin contar los tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente), apenas un par de ellas son efectivamente útiles para justificar por qué el presidente sí puede vetar el presupuesto. La sentencia abarca dos secciones del *DOF*: en la segunda sección comprende las páginas 6 a 40, mientras que en la tercera sección incluye las páginas 1 a 114. Los “resultandos” están redactados en sesenta y seis páginas, y los “considerandos” en veintiún páginas. Dentro de los “considerandos”, el estudio sobre el “derecho de veto”, el “considerando sexto”, abarca quince páginas (37 a 51 de la tercera sección del *DOF*).

realizado un esfuerzo argumentativo importante, cuando en verdad la decisión está sostenida apenas por unos cuantos argumentos. Así, lo que nos parece inadecuado es, por decirlo de alguna manera, la utilización *retórica* a la que se puede prestar la extensión de la sentencia.

Ahora bien, a la sentencia pueden trasladársele algunas de las objeciones formuladas en el epígrafe anterior, en la medida en que ésta recoge buena parte de los argumentos de la doctrina minoritaria sobre el veto del presupuesto. Aun así, creemos que sería conveniente decir algo más acerca de la manera en la que se presentan algunos argumentos en la sentencia y la forma en la que la Corte desarrolla su interpretación.

Merece la pena detenerse en la interpretación sistemática que realiza la Suprema Corte respecto de varios preceptos constitucionales relacionados con el tema del veto y del presupuesto. A partir de la utilización de esta técnica interpretativa, la Suprema Corte articula los argumentos que soportan la decisión que establece que de acuerdo con la Constitución el presidente sí puede vetar el presupuesto. Es importante poner de manifiesto esta situación por dos razones. Por un lado, porque sorprende que siendo la interpretación sistemática el recurso argumentativo en el que descansa la decisión, aquélla se presente como *una más* de las técnicas utilizadas en la interpretación de las disposiciones constitucionales analizadas, cuando es la más importante.⁵⁴ Por otro lado, nos parece que la in-

⁵⁴ En su voto concurrente formulado en relación con la controversia constitucional 109/2004, el ministro José Ramón Cossío sostuvo que “el canon [interpretativo] que debe funcionar como base, guía, y límite del proceso para desentrañar el sentido de las expresiones normativas de la norma suprema es el *sistemático*. Entiéndase que los demás criterios son complementarios al punto de partida del sistema; esto es particularmente relevante a nivel constitucional, ya que si bien todas las leyes forman “todos lógicos” para fines de su individualización, la Constitución como norma suprema y última dentro del ordenamiento jurídico tiene una unidad y coherencia normativa presupuesta: en la misma, como ya se mencionó, no pueden existir ni antinomias ni contradicciones, por lo que debe entenderse que el sentido de sus disposiciones debe extraerse del conjunto de disposiciones como estructura” (las cursivas son añadidos nuestros). A diferencia del ministro Cossío, no creemos que se pueda establecer algo así como una “jerarquía abstracta” entre las diferentes técnicas interpretativas. Y más en el caso específico de la interpretación sistemática que, como se dijo en otro lugar, no constituye *una* técnica interpretativa, sino un *conjunto* de técnicas emparentadas por apelar a la coherencia y a la congruencia del ordenamiento, y cuya utilización en un mismo caso puede llevar a resultados interpretativos opuestos, como lo muestra claramente la discusión dogmática en la que nos encontramos, donde tanto la doctrina mayoritaria como la minoritaria se valen de la interpretación sistemática para justificar su propuesta. Nuestro argumento es que en *este caso* la interpreta-

interpretación sistemática pudo haber sido más sólida de haberse reforzado con más argumentos.

En efecto, si la tesis principal de la Corte es que sólo existe un procedimiento legislativo (entendido en sentido amplio) que resulta aplicable a leyes, decretos o resoluciones, y que ese único procedimiento disciplina tanto las materias que son competencia de una sola cámara como aquellas que corresponden al Congreso, hubiera sido muy útil que mostrara ejemplos (aparte del presupuesto) de cómo en procedimientos distintos al bicameral (que es al que aparentemente alude la literalidad del artículo 72) se aplican reglas que son comunes a *todos* los procedimientos legislativos y que esas reglas son las que están previstas en el artículo 72.⁵⁵

Algo que hay que resaltar es que la sentencia sí llega a justificar por qué la regla del veto contemplada en el inciso *c* del artículo 72 se aplica al presupuesto. En opinión de la Corte, el veto sólo tiene sentido en procedimientos que conllevan la *colaboración* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para la Corte, la colaboración entre poderes es la razón justificativa que subyace a la institución del veto, de tal suerte que sirve de

ción sistemática es la técnica más importante de las utilizadas por la Corte, porque es la que sirve para justificar la interpretación que afirma que el presidente sí puede vetar el presupuesto. A nuestro entender, las otras técnicas utilizadas brindan un escaso soporte a la decisión. Para una explicación de las distintas variantes de la interpretación sistemática véase Guastini, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., nota 13, pp. 167-176.

⁵⁵ Esto es lo que hace el ministro José Ramón Cossío cuando, en su voto concurrente, afirma: “tenemos que referirnos al sistema general de creación de normas en la Constitución e integrarlo de manera sistemática con los demás procedimientos parciales que se encuentran en otros artículos de la misma para determinar los pasos necesarios en el procedimiento de aprobación presupuestaria. En este sentido, creo que *el procedimiento que sirve como eje para la creación de normas generales en la Constitución es el procedimiento legislativo que se encuentra establecido en el artículo 72*. Para ilustrar este punto tomemos como ejemplo la fracción III del artículo 73, que establece la facultad del Congreso para crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes; en esta fracción se establecen ciertas reglas y modalidades aún más agravadas que el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135, pero *no todos los elementos del procedimiento, como la publicación y el refrendo, para lo cual hay que tomar como referencia el artículo 72*. En el caso que nos ocupa, la relación se da con los primeros cuatro párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, estableciendo ciertas reglas y modalidades para el procedimiento de creación del presupuesto, pero en ningún caso establece un procedimiento autónomo o especial” (cursivas añadidas). Habría sido muy oportuno que este ejercicio se hiciera en la sentencia con éste y otros “procedimientos especiales”, para mostrar así que las reglas del artículo 72 se aplican (en lo conducente) a esos otros procedimientos.

criterio para determinar los actos a los que se puede aplicar el veto.⁵⁶ Así, las excepciones al veto previstas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso *j* del artículo 72 se explican porque ninguno de esos casos supone una estrecha colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las interpretaciones histórica y genético-teleológica también merecen algún comentario. En primer lugar, hay que resaltar que juegan en el mejor de los casos un papel secundario en la argumentación de la Corte. Como se dijo anteriormente, prestan un apoyo muy débil (o nulo) a la tesis interpretativa que se sostiene en la sentencia. Y en segundo lugar, en relación con lo anterior, ninguna de las dos justifica *por sí misma* la interpretación de que el presidente sí puede vetar el presupuesto. En realidad, la única técnica interpretativa utilizada que sirve directamente a ese propósito es la sistemática. Veamos esto con algún detalle.

La interpretación histórica que hace la Corte sólo sirve para concluir que:

desde la Constitución de 1857, se establece expresa y claramente la facultad del titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, así como las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones en que, en su caso, debe ser superado el derecho de veto por el órgano legislativo, sin que se estableciera alguna restricción para que el presidente de la República pudiera realizar observaciones al presupuesto de egresos de la federación aprobado por la Cámara de Diputados.⁵⁷

⁵⁶ No obstante, si el criterio de la colaboración entre poderes es lo que justifica que el presupuesto se pueda vetar, podría surgir la duda acerca de si el presidente puede hacer observaciones a una reforma constitucional, un acto en el que alguien podría ver satisfecho tal criterio de colaboración. En este sentido, por ejemplo, el ministro Cossío dice en su voto concurrente que “[e]l único procedimiento que pareciera quedar fuera de este eje procedimental es el ya mencionado procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de nuestra Constitución Política”. Sobre este punto, hay quien ha sostenido que el presidente sí puede vetar un proyecto de reformas constitucionales una vez que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión, siempre y cuando las observaciones se formulen antes de que aquél sea remitido a los Congresos estatales para concluir el procedimiento de reforma constitucional. *Cfr.* Burgoa, I., *op. cit.*, nota 19, pp. 771 y 772. Una posición en contra de que sea procedente el veto presidencial frente a una reforma constitucional aprobada por el poder reformador, en los términos del artículo 135 de la Constitución, es la de Carpizo, J. y Carbonell, M., *op. cit.*, nota 18, p. 103.

⁵⁷ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Interpretación histórica”, último párrafo.

Pues bien, la Corte no aporta aquí ningún argumento relevante a favor de la interpretación que sostiene que el presidente sí puede vetar el presupuesto. Que la Constitución de 1917 previó el derecho de veto para el presidente, que estableció expresamente algunas restricciones, que determinó las condiciones en las que se debe superar el veto, y que no se dice de manera explícita que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto, son todas afirmaciones que se desprenden de una simple lectura de la Constitución. No se requiere ninguna interpretación histórica para sostener esta conclusión. La literalidad del texto constitucional sugiere todas estas cuestiones. En cambio, cuáles son los alcances de la facultad de veto, cómo deben entenderse las restricciones que la Constitución establece expresamente para el veto, si la votación requerida para superarlo se refiere a los miembros presentes o al total de los integrantes de la cámara, y si se puede extraer alguna conclusión del hecho de que no se diga expresamente que el presidente no puede vetar el presupuesto, son precisamente las cuestiones que necesitan dilucidarse a través de la interpretación de la Constitución. A nuestro modo de ver, la interpretación histórica de la Suprema Corte no logra contribuir en casi nada a esta tarea.

Por otro lado, lo que se sigue de la interpretación genético-teleológica realizada por la Corte es que

las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo, se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los poderes de la Unión.⁵⁸

Las razones que llevaron al Constituyente de 1917 a consagrar el veto (el desequilibrio entre los poderes que existía en la Constitución precedente) y los objetivos que dicha inclusión buscaba (fomentar el equilibrio de poderes) tampoco dicen mucho sobre la interpretación que se pretende respaldar con esos argumentos. Como hemos dicho antes, no es

⁵⁸ Sentencia a la controversia constitucional 109/2004, considerando sexto, “Interpretación genético-teleológica”, último párrafo.

incompatible sostener que el arreglo institucional de la Constitución de 1917 fortaleció al Ejecutivo y, al mismo tiempo, afirmar que el presidente no puede vetar el presupuesto. Con todo, se insiste, la idea de que el Constituyente de 1917 diseñó un presidente con mayores poderes de los que tenía el Ejecutivo en la Constitución de 1857 no es lógicamente discordante con el hecho de que exista la imposibilidad de vetar el presupuesto. En otras palabras, la facultad para vetar el presupuesto no es *condición necesaria* para poder afirmar que el Ejecutivo de la Constitución de 1917 es “más fuerte” que el de la Constitución de 1857.

Finalmente, la idea de que la inclusión del veto fomenta el “equilibrio” de poderes tampoco juega necesariamente a favor de la interpretación que sostiene que el presidente sí puede vetar el presupuesto. Una muestra de ello es que los partidarios de la doctrina mayoritaria sostienen que si se admite que el Ejecutivo tiene esa facultad, ello supondría una indebida alteración del “equilibrio” de poderes a favor del presidente.⁵⁹

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El análisis de la discusión constitucional en torno al veto del presupuesto confirma que se trata de un *caso difícil*. Ello quiere decir que la pregunta de si la Constitución faculta al presidente para vetar el presupuesto de egresos no admite una respuesta *única*. Por otro lado, que la Suprema Corte haya tenido que *elegir* entre una u otra interpretación y, en esa medida, resolver autoritativamente la disputa interpretativa, no quiere decir que su elección sea la “verdadera” interpretación de la Constitución. En cambio, sí debe decirse que la interpretación de la Corte es la interpretación *definitiva*, pues no otra es la consecuencia de que ella sea el órgano jurisdiccional que tiene la última palabra respecto del significado de las disposiciones constitucionales. Ésta es la sencilla razón por la que ciudadanos y poderes públicos deben exigir que las decisiones de la Corte estén argumentadas lo mejor posible. Más que ningún otro tribunal, la Corte tiene que hacer un esfuerzo argumentativo para intentar persuadir a todos los miembros de la comunidad política, que es su auditorio, acerca de la razonabilidad de su elección interpretativa.

⁵⁹ Carbonell, M., “El veto y los juristas”, *op. cit.*, nota 16, 2005.

Con todo, después de revisar los argumentos que se han esgrimido a favor y en contra de cada una de las opciones interpretativas tanto por la doctrina mayoritaria como por la minoritaria, tal parece que ninguna es plenamente satisfactoria. Se podría pensar que eso se debe únicamente a que las decisiones interpretativas no han sido argumentadas de la mejor manera, de forma tal que una de las elecciones se vea claramente derrotada. Aunque ello es especialmente cierto por lo que ve a la sentencia a la controversia constitucional 109/2004, creemos que las dificultades que este caso plantea tienen también que ver con el texto constitucional a interpretar.

Es una idea ampliamente aceptada que la interpretación de un cuerpo normativo debe intentar presentarlo como un ordenamiento coherente. El presupuesto metodológico del “legislador racional” con el que opera la dogmática jurídica sirve precisamente a este propósito. Pero el ideal del “legislador racional” poco tiene que ver con los legisladores reales, ya sean miembros de congresos constituyentes, de órganos encargados de reformar la Constitución o de asambleas ordinarias.

La regulación constitucional del veto y las disposiciones en materia presupuestaria fueron contradictorias y oscuras desde el texto original de la Constitución de 1917. Durante mucho tiempo, la letra de la Constitución otorgó la competencia sobre el tema del presupuesto simultáneamente al Congreso y a la Cámara de Diputados. Cuando se pretendió resolver la contradicción mediante una reforma en 1977, no se tuvo el cuidado suficiente para suprimir todas las disposiciones que existían en el texto constitucional que se referían a las cuestiones presupuestales como si fueran competencia del Congreso (específicamente, se dejó subsistente el artículo 126 constitucional, hoy aún vigente).⁶⁰ Por otro lado, si el veto es una institución que opera en el marco de los procedimientos legislativos (pues sobre todo ahí se da una estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo), no parece tener mucho sentido una disposición como el inciso *j* del artículo 72, que establece como prohibiciones al veto actos que nada tienen que ver con el procedimiento legislativo. Ésa es la razón por la que la doctrina mayoritaria señala que se trata de una disposición inútil. Pero quien interpreta la Constitución no puede ignorar lo que dice su texto por ese solo hecho. Habrá que hacer un esfuerzo por encontrarle algún sentido, por presentar esa disposición como si quien la introdujo lo

⁶⁰ Véase lo expuesto *supra* en nota 37.

hubiera hecho por alguna razón, aunque haya margen suficiente para pensar que ello no ha sido necesariamente así.

Tal parece que una de las enseñanzas que nos deja el asentamiento del pluralismo político que ha tenido lugar en los últimos años, es que la Constitución de 1917 presenta muchos defectos. Algunos de ellos eran visibles ya desde su promulgación, otros más se fueron generando por la enorme cantidad de reformas que ha sufrido el texto (a la fecha 433 reformas, sin contar las sufridas por los artículos transitorios). Sin embargo, ello no necesariamente significa que debamos proceder a demoler la Constitución, o que las instituciones democráticas estén colapsadas sólo por un texto confuso. Por el contrario, con todo y sus múltiples defectos, la Constitución de 1917 es la norma que está disciplinando las relaciones entre los poderes en el México posterior a la era del *presidencialismo*. No pocas disputas se han resuelto pacíficamente y en términos institucionales aplicando su texto. A ello está contribuyendo una Suprema Corte que realiza indudables labores de jurisdicción constitucional (con todas las críticas que se le puedan hacer a su desempeño) y también una dogmática constitucional que empieza a concebir que la Constitución es, antes que otra cosa, una norma jurídica.

En este sentido, la necesidad de modificar la forma de hacer sentencias no es una cuestión menor. Documentos en donde se discuten cuestiones tan importantes para la definición del Estado constitucional (pero no solamente) deberían seguir pautas asequibles a la crítica dogmática y también a la lectura ciudadana. La superación de los problemas que el actual formato de las sentencias plantea seguramente coadyuvaría al mayor interés de los juristas por analizar las decisiones de nuestro máximo tribunal. Una nueva técnica de simplificación, claridad y sistema debería ser una consecuencia adyacente a las trascendentes funciones actuales de la Corte.

Algunos problemas y disputas interpretativas se podrían evitar con una Constitución mejor redactada, mejor sistematizada, más clara y más breve. Esta convicción no nos debe llevar a afirmar, sin embargo, que las modificaciones que se observan necesarias evitarían todos los problemas. Es en el momento en que un ordenamiento se comienza a aplicar cuando surgen situaciones que en su concepción no se previeron. El intérprete no puede esperar que la Constitución sea un ordenamiento omnicomprensivo, ni mucho menos. Con independencia de que ello sea así, hay que de-

cir que la Constitución que hoy tenemos requiere cambios de gran calado en muchos ámbitos. Entre tanto, tenemos una Suprema Corte que tendrá que resolver múltiples disputas entre actores que intentarán defender su propia interpretación de este texto. La dogmática constitucional está llamada a ejercer la crítica de las decisiones de la Corte y sobre todo a suministrar criterios que sirvan de referente a las propias interpretaciones que tenga que establecer autoritativamente el máximo tribunal. Seguramente una más dinámica actuación de la dogmática jurídica enlazada con mejores esfuerzos interpretativos de la Suprema Corte redundará en diálogos que podrían permitir resolver de manera más satisfactoria los problemas que plantea la aplicación efectiva de las normas constitucionales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, trad. de Isabel Espejo y Manuel Atienza, Madrid, CEC, 1989.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril del 2001”, en MORA-DONATTO, C. (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ARROYO MORENO, Jesús A., “El derecho presidencial de veto”, *Reforma*, 4 de septiembre de 2005.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999.
- ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001.
- , *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985.
- CARBONELL, Miguel, “El veto y los juristas”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2005.
- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

- y SALAZAR, Pedro, *La división de poderes y el régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.
- COSSÍO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000.
- , “Simplificación de la estructura de las sentencias de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 21, 2006.
- y ZAMORA, Stephen, “Mexican Constitutionalism After *Presidencialismo*”, *International Journal of Constitutional Law*, Nueva York, vol. 4, núm. 2, 2006.
- EZQUIAGA, Francisco Javier, “Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 1, 1994.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio, “Sobre el argumento *a contrario* en la aplicación del derecho”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 24, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4a. ed., Pamplona, Thomson-Civitas, 2006.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2003.
- , *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milán, Giuffrè, 2004.
- HERRERA GARCÍA, Alfonso, “La controversia constitucional. Particularidades del proceso respectivo en el ordenamiento mexicano”, *Ius. Unla. Anuario 2005*, Morelia, Universidad Latina de América, 2006.

- MENDONCA, Daniel y GUIBOURG, Ricardo A., *La odisea constitucional. Constitución, teoría y método*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, 1995.
- , “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, 2000.
- MORESO, José Juan, *Lógica, argumentación e interpretación en el derecho*, Barcelona, UOC, 2006.
- NINO, Carlos, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM, 1989.
- ROLDÁN XOPA, José, “La sintaxis del veto”, *Reforma*, 18 de diciembre de 2004.
- ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.
- , “El fin de la siesta constitucional”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2003.
- VALADÉS, Diego *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003.

- MENDONCA, Daniel y GUIBOURG, Ricardo A., *La odisea constitucional. Constitución, teoría y método*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, 1995.
- , “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, 2000.
- MORESO, José Juan, *Lógica, argumentación e interpretación en el derecho*, Barcelona, UOC, 2006.
- NINO, Carlos, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM, 1989.
- ROLDÁN XOPA, José, “La sintaxis del veto”, *Reforma*, 18 de diciembre de 2004.
- ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.
- , “El fin de la siesta constitucional”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2003.
- VALADÉS, Diego *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003.