

# EL VETO Y LA RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL EN LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL EJECUTIVO EN ABRIL DE 2001

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El veto en materia presupuestal*. III. *Breve revisión histórica*. IV. *El veto en la iniciativa del Ejecutivo*. V. *Las reglas en materia de reconducción*. VI. *Avances del análisis legislativo*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el constitucionalismo mexicano la regulación relativa a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos ha sido muy genérica y ha dejado sin resolver diversos asuntos que son atendidos minuciosamente en Constituciones de otros países. El sistema mexicano presenta la particularidad de que pese a tratarse de un legislativo bicameral, la facultad de aprobar el presupuesto es exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual deriva de la época en que México adoptó el sistema de asamblea única entre 1857 y 1874. En la Constitución de 1824 ambas cámaras del Congreso debían intervenir en la aprobación del presupuesto; al restablecerse el Senado en 1874 la Cámara de Diputados retuvo para sí la atribución en materia presupuestal.

Tanto en la doctrina como en la práctica parlamentaria se ha propuesto la necesidad de replantear la participación de ambas cámaras en la presupuestación, lo cual parecería lógico si consideramos que el Senado se ha sustentado teóricamente, con matices, como representación de los estados federados y parece increíble que éstos no tengan nada que decir en cuanto a la distribución del gasto. Además, existe hasta ahora una desvinculación entre la planeación constitucionalmente prevista y el proceso de elaboración del presupuesto; no existen normas que prevean la inexistencia de un presupuesto aprobado al inicio de un año fiscal, cuya

solución se conoce en términos académicos como “reconducción presupuestal”, y se discute intensamente acerca de si el presidente de la República puede vetar o no el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Para resolver estos problemas se han presentado diversas iniciativas por legisladores de varios partidos en las dos cámaras, pero el Ejecutivo no había abordado el tema hasta abril de 2001. El día 3 de ese mes el presidente Vicente Fox remitió una extensa iniciativa de reformas a distintos ordenamientos que enmarcó bajo el rubro de “La nueva hacienda pública distributiva”. Entre las propuestas se contiene un proyecto de reformas constitucionales cuyo objeto es, precisamente, regular de mejor forma los procesos de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Pese a la importancia de esta iniciativa específica, su tratamiento en los medios informativos quedó sepultada por la acalorada discusión en torno a las medidas recaudatorias impulsadas por el Ejecutivo y especialmente por la posible aplicación del Impuesto al Valor Agregado a medicinas y alimentos.

Desde la privilegiada perspectiva que me otorga la actividad académica como investigador y profesor de derecho constitucional y desde la posición de congresista en activo, me he dado a la tarea en el presente trabajo de estudiar dos aspectos concretos de la mencionada iniciativa que tienen una estrecha correlación y que exigen una solución a nivel constitucional: el de la posibilidad de que el presidente vete el presupuesto de egresos y la fórmula más adecuada para garantizar la reconducción del mismo en caso de que la Cámara no apruebe oportunamente el proyecto presentado por el Ejecutivo.

En relación con el veto expondré primero mi posición frente a la normatividad en vigor, según la cual creo factible la interposición de dicho veto. Analizaré después la propuesta formulada por el Ejecutivo por lo que toca al propio voto y al sistema de reconducción presupuestal, para finalmente aludir a los avances que en el examen de estos asuntos ha efectuado la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, quien tiene a su cargo el dictamen correspondiente hasta fines de 2001, y un posible método de solución definitiva que me parece el más acertado para las dos cuestiones.

## II. EL VETO EN MATERIA PRESUPUESTAL

En la doctrina mexicana se ha extendido la noción de que el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo.<sup>1</sup> Sostienen categóricamente que: “en el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto”. Esta aseveración deriva de una interpretación del artículo 72 constitucional, según la cual sólo se admitiría la posibilidad de vetar los proyectos de ley o de decreto *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*.

El asunto hasta ahora se ha planteado sólo en el plano teórico. La larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional al frente del gobierno del país con un Ejecutivo fuerte, el cual disponía de una amplia mayoría parlamentaria que lo respaldaba, hacía impensable un enfrentamiento entre poderes que culminase con la intención de ejercer un veto sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

La experiencia de un gobierno dividido, en razón de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en la Cámara de Diputados a partir de las elecciones de 1997, abrió las puertas a la discusión de un posible veto presidencial sobre el presupuesto y por primera vez adquirió sentido la revisión minuciosa del texto del artículo 72 constitucional para determinar si cabía o no dicha posibilidad.

Los resultados prácticos del ejercicio parlamentario entre 1997 y 2001 fueron en el sentido de que se lograron los consensos indispensables para la aprobación del presupuesto sin que apareciera la amenaza de un veto presidencial. En rigor, el titular del Ejecutivo podría intentar ejercer dicho veto puesto que, como veremos, existen también argumentos jurídicos que justificarían su interposición y, en todo caso, de llegar a actualizarse esta hipótesis podría surgir una controversia constitucional que colocara a la Suprema Corte de Justicia en la condición de formular la interpretación jurisdiccional definitiva en esta materia en tanto no existe una norma que inequívocamente resuelva la cuestión en el ámbito constitucional.

En contra del criterio predominante, considero que el texto actual de la Constitución mexicana no impide al Ejecutivo ejercer el veto respecto del presupuesto y, en consecuencia, devolver el mismo a la Cámara de

<sup>1</sup> Gutiérrez, Jerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Diputados con observaciones, de manera que ésta tenga que volver a discutir el asunto y solamente mediante la aprobación por las dos terceras partes de sus miembros presentes superar, en su caso, el veto presidencial y obligar a que se publique el texto del presupuesto en los términos que hubiese decidido, aun contra la voluntad del presidente de la República.

Mi consideración se basa en que una cuidadosa lectura íntegra del referido artículo 72 permite llegar a la conclusión de que sí es viable la interposición del veto presidencial al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El equívoco actual deriva de que la metodología del artículo 72 genera confusiones, ya que en sus diferentes incisos alude indistintamente a supuestos jurídicos que se actualizan en acciones de ambas cámaras, aunque también de una sola. Empero, en la parte inicial del precepto parece referirse solamente a cuestiones que tienen que ver con el procedimiento bicameral.

Efectivamente, el precepto empieza diciendo: “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”, y después viene el conjunto de incisos al que aludí anteriormente, del inciso *a* al inciso *e* se regula la interrelación entre las cámaras y la posibilidad de que el Ejecutivo vete una ley o un decreto cuya emisión corresponde a ambas. El inciso *f* indica que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Esta regla puede tener aplicación tanto para trámites bicamerales como para los decretos que corresponden a una sola Cámara. El inciso *g*, relativo al impedimento para volver a presentar un proyecto de ley o decreto desechado en la Cámara de origen, durante las sesiones del mismo año, aunque alude a un posible proceso bicameral, también tiene aplicación en asuntos que corresponden a una sola de las cámaras.

Los incisos *h* e *i* se refieren también a una relación intercameral; pero el inciso *j*, que establece excepciones a la facultad de voto del Poder Ejecutivo, dice expresamente que éste

...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.

Es evidente que este inciso *j*, contenido en el artículo 72 cuyo acápite inicia aludiendo al procedimiento bicameral, incluye expresamente una hipótesis de interrelación entre el Ejecutivo y una sola de las cámaras.

Es preciso, entonces dilucidar si efectivamente la institución del veto, que aparece incorporada en la descripción del procedimiento de relación sucesiva entre ambas cámaras del Congreso, sólo tiene vigencia respecto de las leyes que surgen del multicitado procedimiento. Esto es, si debemos entender que la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, afecta absolutamente todo el contenido del artículo 72, o si dicha frase sólo tuvo por objeto hacer énfasis en algo que parecería obvio, pero que el Constituyente consideró preciso enfatizar que, “se discutirá sucesivamente en ambas cámaras todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de ellas”.

Veamos qué ocurriría si se eliminara la expresión cuya salvedad establece los asuntos exclusivos de alguna Cámara. El texto diría: “Todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas cámaras”, etcétera. Es claro que esta redacción sería inexacta porque existen proyectos de decreto cuya competencia son de una sola Cámara. Por eso los redactores originales creyeron conveniente especificar que la discusión sucesiva en los dos cuerpos colegiados no resultaba aplicable, aunque parezca de perogrullo, a las cuestiones unicamarales, pero en ningún momento se propusieron regular de manera separada el procedimiento bicameral de aquellos puntos cuya resolución es exclusiva de una Cámara y mucho menos que se interpretara que el veto sólo podía ser interpuesto en asuntos bicamerales.

Este último argumento queda plenamente demostrado por el texto del inciso *j* mencionado anteriormente. Si el Constituyente consideró indispensable enumerar exhaustivamente los casos en que el Ejecutivo no puede vetar resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras; es que fuera de esos casos sí puede vetar resoluciones tanto bicamerales como unicamarales. Debe aclararse que la propia Constitución prevé otro caso, en el cual no procede el veto, el relativo a la expedición de la Ley Orgánica del Congreso, previsto en el artículo 70 cuyo texto proviene de la Reforma Constitucional de 1977.

Un principio jurídico interpretativo reconocido de manera inobjetable es que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta. Cuando el legislador y en este caso el Constituyente deciden excluir de la norma general algunos casos concretos, no le es dable al intérprete extender dichos casos que están expresamente señalados en la norma a otros diferentes.

Si el Constituyente consideró necesario establecer específicamente las hipótesis donde el Ejecutivo no puede ejercer su derecho de voto, es que en todos los demás casos en que el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras resuelva algo, dicha resolución sí puede ser vetada.

Es interesante observar entre los asuntos a los que se refiere el inciso *j* del artículo 72, existan varios de naturaleza unicameral y entre ellos no aparece listado el decreto por el que se expide el presupuesto de egresos de la Federación, por lo tanto, es válido concluir que dicho presupuesto sí puede ser objeto de voto por parte del presidente de la República.

### III. BREVE REVISIÓN HISTÓRICA

La redacción del vigente artículo 72 deriva de la Constitución federal de 1824 la cual regulaba el proceso legislativo en sus preceptos numéricos del 51-66. La vinculación se establece claramente pues hay frases que se han mantenido prácticamente intactas durante los 177 años transcurridos, el desarrollo del procedimiento conserva el mismo orden lógico. Así, por ejemplo, la expresión “devolver con observaciones” empleada para referirse a la institución conocida en la doctrina como “veto”, se encuentra ya en aquel texto. El plazo de “diez días útiles” para efectuar la devolución se registraba en el artículo 55 de nuestra primera Constitución como República independiente, e igualmente la previsión de que durante ese tiempo el Congreso entrare en receso. El artículo 57 de la Constitución de 1824 señalaba textualmente:

Si el presidente no devolviere algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviese reunido el Congreso.

El texto vigente dice:

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El lector puede apreciar que apenas existen pequeños cambios entre ambas redacciones. Empero, una diferencia substancial entre ambos ordenamientos fundamentales es el grado de participación de las dos cámaras en el proceso legislativo. La Constitución de 1824 era absolutamente bicameral, ya que de acuerdo con el artículo 53: “Todos los proyectos de ley o decreto sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

Comparemos aquella vetusta disposición, la cual era un artículo independiente, con el párrafo inicial del artículo 72 en vigor, cuya pretensión es afectar todo el contenido del citado artículo: “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”.

Otra vez observamos, como en una antigua construcción restaurada, los fragmentos originales y los que se superpusieron posteriormente. La enfática expresión: sin excepción alguna, que consagraba el bicameralismo pleno de nuestra primera carta magna, es substituida por la frase “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, dado que en el transcurso de nuestra vida constitucional pasamos del bicameralismo absoluto del Código de 1824, al unicameralismo de 1857, para arribar a un bicameralismo con excepciones en el que cada Cámara tiene algunas atribuciones exclusivas.

En el régimen constitucional de 1824, de acuerdo con el artículo 50, fracción VIII, la fijación de los gastos al igual que el establecimiento de contribuciones necesarias para cubrirlos eran asuntos que competían a ambas cámaras. La única distinción entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, admitida por la Constitución de 1824 era la relativa a

que la primera debería ser Cámara de origen de las leyes o decretos que versaren sobre contribuciones o impuestos, salvedad sostenida en el inciso *h* del actual artículo 72, casi con las mismas palabras, agregando los empréstitos y el reclutamiento de tropas como asuntos que debe conocer primero la Cámara de Diputados.

La Constitución centralista de 1836 fue también bicameral, si bien el Senado no constituía, por definición, una representación de estados federados. En este esquema, la Cámara de Diputados era siempre la de origen y la de Senadores revisora. Aunque en sus artículos 52 y 53 se preveían algunas atribuciones exclusivas de cada una de las cámaras; la facultad presupuestal de decretar anualmente los gastos y la de determinar las contribuciones correspondían a las dos cámaras que formaban el Congreso. Es curioso constatar que por primera vez aparece como tarea exclusiva de la Cámara de Diputados, la de “vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda”. Así, la atribución de controlar el gasto aprobado por el Congreso en su conjunto quedaba asignada sólo a la Cámara de Diputados. La función equivalente en la actualidad también corresponde al ámbito de dicha Cámara.

De acuerdo con la regulación del proceso legislativo contemplada en los artículos 25 y del 31-38, la Cámara revisora únicamente podía aprobar o desaprobar en bloque lo resuelto por la de Diputados sin poder introducir modificaciones. El presidente tenía derecho de veto en un plazo de 15 días útiles. El veto podía ser superado por el voto de los dos tercios en ambas cámaras.

La redacción empleada en aquella Constitución dejaba claro que solamente el presidente podía formular observaciones a las leyes o decretos emitidos por ambas cámaras. Las resoluciones correspondientes a facultades exclusivas de cada una, por la propia naturaleza de las mismas no eran susceptibles de veto.

De lo que hemos visto hasta aquí, aparece que en los primeros regímenes constitucionales, tanto el federalista de 1824, como el centralista de 1836, ambos bicamerales, el presupuesto tenía el carácter de ley aprobada por ambos cuerpos legislativos y por lo tanto podía ser devuelto con observaciones por el titular del Ejecutivo.

El Constituyente de 1856-1857 resolvió adoptar un sistema unicameral pese a que la República reafirmaba su carácter federal. La aprobación del presupuesto correspondía al Congreso, por primera vez se empleó la expresión presupuesto al aludir a los gastos; también surgió la disposición de que tal presupuesto debería ser presentado por el Ejecutivo.

El veto, en aquella carta magna que otorgaba gran fuerza al Legislativo, se reducía a la posibilidad que tenía el presidente de opinar durante el proceso legislativo. Según el artículo 70, una vez que concluía la primera discusión de un dictamen con proyecto de ley o de decreto en el seno del Congreso, se pasaba el expediente al Ejecutivo para que en un plazo de siete días manifestara su opinión al respecto. Si el presidente formulaba una opinión parcial o totalmente contraria el asunto volvía a la comisión correspondiente del Congreso quien debía examinar las observaciones. Luego el proyecto se sometía a discusión y una vez aprobado, se convertía en ley y cuya promulgación la realizaba el presidente.

Difícilmente podría llamarse voto a esa opinión desfavorable. Ni siquiera se requería una mayoría calificada para superarlo. El Constituyente estaba decidido a dar un enorme peso al Congreso. Eso se demuestra por el hecho de que el proyecto original presentado a su consideración preveía una votación mínima de las dos terceras partes para aprobar una ley en contra de la cual se hubiere pronunciado el presidente, pero ese requisito fue eliminado del texto definitivo.

México restableció su sistema bicameral mediante un conjunto de reformas constitucionales efectuadas el 13 de noviembre de 1874. El Senado sería la segunda Cámara, representativa del pacto federal ya que se constituiría con dos senadores por cada estado, tal y como había sido el modelo original 50 años atrás. Es claro que los redactores de la reforma tomaron como base el texto de 1824 al que ya nos hemos referido, pero en virtud de que había asuntos cuya determinación correspondía a una sola de las cámaras, entre ellos el presupuesto, se hacía necesario introducir la salvedad de que la discusión sucesiva en ambos cuerpos colegiados tendría lugar, cuando no se tratare de asuntos correspondientes a una sola Cámara.

Es interesante hacer notar que la vuelta al sistema bicameral significó también la reposición del voto presidencial prácticamente inexistente en la Constitución de 1857. Cabría preguntarse si la reforma pretendió realmente excluir el presupuesto de la posibilidad de ser vetado. Es claro

que la definición de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para autorizarlo demuestra que el Congreso unicameral anterior quiso mantener el control sobre esta materia y no trasladarlo al Senado, pero la adecuación de la redacción del antiguo primer párrafo del artículo 53 de la Constitución de 1824 al hecho de que ahora habría temas de resolución unicameral no parece demostrar sin ninguna duda que se haya pretendido excluir el presupuesto de la aplicación del veto del Ejecutivo, dado que se dedicó un inciso específico a señalar las excepciones a dicho voto y ahí no se incluyó al presupuesto.

El actual contenido del párrafo inicial del artículo 72 es prácticamente idéntico al del artículo 71 reformado en noviembre de 1874. Asimismo, la metodología de comprender en diferentes incisos de este artículo los pasos del proceso legislativo proviene de la citada reforma.

Las dificultades interpretativas respecto a la posibilidad de vetar o no el presupuesto se inician con el texto que reformó la Constitución para restablecer el Senado. En aquel artículo 71 al final de su inciso *h* aparecen los casos en que el Ejecutivo no podía formular observaciones a las resoluciones del Congreso. Efectivamente el texto original de esta disposición no aludía separadamente a resoluciones del Congreso o de cada una de sus cámaras, pero inmediatamente después de mencionar al Congreso señalaba que los casos que no podían ser vetados eran el relativo a la prórroga de sesiones del mismo, lo cual si correspondía a ambas cámaras, pero también aquellos casos en que el mencionado Congreso ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado y de acuerdo con las atribuciones exclusivas que la reforma señalaba a cada Cámara, las funciones electorales correspondían a cada una de ellas puesto que el artículo 60 del propio conjunto de reformas indicaba que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros.

Otra función electoral correspondía a la Cámara de Diputados de manera exclusiva y era la de erigirse en colegio electoral para ejercer las funciones relativas al nombramiento del “Presidente Constitucional de la República”. Las actividades como jurado también estaban separadas para cada Cámara, la de Diputados podía erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios, en tanto que la de Senadores fungiría como jurado de sentencia. Encontramos ya pues el germen de la contradicción posterior, si bien en el texto de 1874 podía arguirse que las exclusiones a las observaciones del Ejecutivo eran respecto de resoluciones del Con-

greso, también resultaba claro que había casos en que se aludía a determinaciones de las cámaras consideradas separadamente y actuando en uso de facultades exclusivas.

En el proyecto de reformas remitido por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917 se conservó prácticamente la estructura y redacción del artículo 71 de la Constitución de 1857, ahora con el número 72. El inciso *j* de este artículo modificaba la referencia que el anterior inciso *h* del artículo 71 hacía al Congreso, para precisar que podía tratarse de resoluciones de éste o de alguna de las cámaras las que no serían materia del voto presidencial. Éstos casos son los que actualmente se conservan. El ejercicio de funciones del cuerpo electoral, en la actualidad solamente puede ser el que desarrolla el Congreso actuando como asamblea única para elegir presidente de la República en caso de falta absoluta de quien hubiese resultado popularmente electo. Las funciones de jurado siguen realizándose separadamente por cada una de las cámaras, así como la declaratoria de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto establecer la procedencia de una acusación penal en contra de alguno de los funcionarios que disfrutan de fuenro.

Éste es el texto que permanece en nuestra Constitución vigente y dada la precisión introducida respecto a la posibilidad de vetar alguna resolución de una sola de las cámaras se reitera el criterio de que sí es posible vetar el presupuesto por parte del Ejecutivo dado que el propósito de excluir al presupuesto de la facultad de voto por parte del presidente de la República no aparece en la historia constitucional ni cuando se trataba de una resolución bicameral ni ahora que es unicameral.

#### IV. EL VETO EN LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO

El Ejecutivo de la Unión, con el propósito de concluir la discusión relativa a la posibilidad de vetar o no el presupuesto de egresos plantea expresamente en su iniciativa la posibilidad de dicho voto. Para ello propone, en el artículo 75, cuyo texto se destinaría exclusivamente a regular el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación que “el Ejecutivo federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso o, en su caso, por la Cámara de Diputados”.

Además plantea el establecimiento de un régimen temporal diferente al que se aplica al veto presidencial en términos generales, el cual según el artículo 72 es de diez días hábiles salvo que durante ese tiempo concluyan las sesiones del Congreso, caso en el cual la devolución con observaciones deberá hacerse el primer día “útil” en que el Congreso esté reunido.

El cambio consiste cuando tratándose de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo haga la devolución “dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación”. Las observaciones formuladas al presupuesto tendrían que ser discutidas en la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Estos cambios serían necesarios para garantizar que el proceso concluyera en tiempo para que el presupuesto entre en vigor el 1o. de enero. El veto del Ejecutivo sólo podría ejercerse, de acuerdo con el párrafo 2 de la fracción II del artículo 75 propuesto, respecto de las modificaciones aprobadas por el Congreso o por la Cámara de Diputados a sus iniciativas de Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos respectivamente. Ello es obvio puesto que la aprobación de la Cámara a los proyectos presentados por el Ejecutivo no debería dar lugar, como es lógico, a ninguna observación por parte de éste.

Así pues, respecto de las modificaciones introducidas por la Cámara al presupuesto ésta quedaría en la posibilidad de confirmar o no dichas modificaciones. Para confirmarlas se requeriría el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, como ocurre en los casos generales de voto, y entonces el presupuesto de egresos tendría que ser promulgado por el presidente en los términos acordados por la Cámara. Si la Cámara no lograse confirmar sus modificaciones, éstas no formarían parte del presupuesto y el Ejecutivo podría promulgarlo sin incluirlas.

Aquí se plantean varios problemas ¿puede la Cámara confirmar separadamente cada modificación?, ¿qué pasa si las modificaciones son tales que se trata de un proyecto completamente diferente en que no pudiesen identificarse separadamente tales modificaciones?, ¿podría haber un voto total? ¿qué pasa si una modificación aceptada por el presidente tiene incidencia sobre otro aspecto del presupuesto no confirmado?

El voto presidencial, lógicamente sólo tendría sentido respecto de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados en el presu-

puesto. La iniciativa propone que tales modificaciones sólo pueden hacerse sujetándose a determinadas reglas que son:

Que en el dictamen correspondiente se señalen los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas, por las mismas razones expuestas para el caso de las modificaciones a la Ley de Ingresos.

Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento. Asimismo, procederán cuando en el dictamen respectivo se señalen las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes, para cubrir los incrementos en los gastos de otros programas o los nuevos gastos. Estas disposiciones impulsarían el equilibrio presupuestario y lograrían que las modificaciones que se propongan se justifiquen ampliamente ante la sociedad.

El autor de la iniciativa de reformas explica que dichas reglas “tienen por objeto hacer más transparente la toma de decisiones, abriendo el proceso de aprobación a la sociedad en general, ante la cual deberán justificarse los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Como puede apreciarse, el Ejecutivo justifica sólo la parte relativa a las motivaciones de los cambios, pero no lo relativo a que la fuente de recursos adicionales no sea el “financiamiento”. Debe entenderse que lo que se trata de evitar es el “endeudamiento”, lo cual parece muy razonable y procedente pues el Legislativo podría caer en la tentación de expandir el gasto aumentando excesivamente la deuda nacional, pero no hay una motivación clara en la iniciativa.

Para superar el voto se requeriría el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

## V. LAS REGLAS EN MATERIA DE RECONDUCCIÓN

El análisis de esta propuesta necesariamente tiene que vincularse al problema que podría surgir en caso de que la aprobación del presupuesto no estuviere concluida en tiempo, puesto que el voto supone una confrontación entre ambos poderes la cual impediría el acuerdo, y las normas aplicables a la denominada “reconducción presupuestal” podrían incen-

tivar o desalentar la construcción de tal acuerdo. Por ejemplo, en la hipótesis planteada en la iniciativa, según la cual, si las modificaciones son vetadas por el presidente, la Cámara necesitará los dos tercios de los votos para hacer prevalecer su voluntad. Este modelo podría provocar que quienes impulsen los cambios no se animen a formalizarlos si saben que no contarán con las dos terceras partes, puesto que la regulación propuesta señala que si la Cámara no supera el veto mediante la votación calificada, entonces el presidente podrá poner en vigor el proyecto original sin modificaciones. Ello conduciría a un predominio injustificado de la minoría. Así un presidente con escaso apoyo parlamentario le bastaría contar con un voto más que la tercera parte para imponer su criterio sobre un acuerdo mayoritario del Congreso. Ello provocaría a su vez que si los diputados quisieran modificar lo propuesto para programas nuevos, en lugar de conseguir con su mayoría introducir las reformas, la usarían para impedir la aprobación y así obligar al Ejecutivo a negociar.

Actualmente, como es sabido, no existe disposición constitucional expresa para resolver la carencia de presupuesto. El Ejecutivo propone en su iniciativa colmar esta laguna en el texto de la norma suprema, adoptando las siguientes reglas contenidas en la fracción II del apartado B del proyecto del nuevo artículo 75 constitucional:

En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.

Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el presupuesto de egresos para cubrir lo siguiente:

- a) Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes.
  - b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley.
  - c) Las remuneraciones de los servidores públicos.
  - d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública.
  - e) El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.
- El Ejecutivo federal determinará los gastos a los cuales se dará prioridad, conforme a los criterios que establezca la ley.

La solución planteada por el Ejecutivo supone la continuación del presupuesto del año anterior casi en su totalidad, dado que la mayor parte del presupuesto se compone de los gastos que en la iniciativa se catalogan como “obligatorios”. En rigor, solamente lo que pudiera asignarse a nuevos programas o modificaciones a los existentes quedarían detenidos de no aprobarse el presupuesto. El esquema tiene la ventaja de que garantiza estabilidad y continuidad al gasto, pero priva a la representación popular de hacer valer su decisión mayoritaria en cuanto a la reorientación de dicho gasto, cuando el presupuesto no pueda entrar en vigor a consecuencia de un veto presidencial.

## VI. AVANCES DEL ANÁLISIS LEGISLATIVO

La necesidad de normar en forma más precisa la presentación y el estudio tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos ha llevado a la presentación de diversas iniciativas en ambas cámaras. En la de Diputados la Comisión de Puntos Constitucionales ha estado revisando conjuntamente con la iniciativa del Ejecutivo otras presentadas con anterioridad por los diputados cuyo examen minucioso queda más allá del alcance que pretendemos dar a este trabajo. En razón del contenido de esas variadas iniciativas la Comisión ha avanzado en la determinación de algunos criterios que, sin ser definitivos, resulta conveniente examinar respecto de los temas de esta ponencia, que son la reconducción y el veto en materia presupuestal.

En forma meramente ilustrativa valdría señalar que el enfoque integral del proyecto de dictamen en proceso de elaboración comprende asuntos como la aprobación, por parte de la Cámara de Diputados, del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, así como la posibilidad de que la propia Cámara autorice programas y proyectos de inversión que requieran previsiones multianuales de gastos. En los avances realizados hasta fines del año 2001 no se contempla aún la posibilidad de que ambas cámaras intervengan en la aprobación del presupuesto de egresos.

En torno a los asuntos que venimos examinando la Comisión de Puntos Constitucionales se inclina en principio por privar explícitamente al presidente de la República de la facultad de voto en materia presupuestal. Existen razones importantes que sostienen esta postura. Ya hemos indi-

cado que la mayoría calificada necesaria para superar un veto presidencial podría provocar el efecto perverso de alentar el bloqueo en la aprobación del presupuesto por parte de una mayoría, que al no tener la certeza de conseguir el apoyo de los dos tercios preferiría no aprobar por mayoría absoluta sus propuestas y sí tratar de garantizar el apoyo del partido del presidente para el proyecto en su conjunto, obligando a una ampliación de la negociación.

También debe tomarse en cuenta el efecto que tiene el veto sobre la legislación en general, el cual es diferente a lo que ocurre con el decreto por el que se establece el presupuesto de egresos. Cuando se trata de leyes, la interposición de un veto no supone lanzar a la sociedad y al gobierno a un vacío normativo que provoque la disfunción de éste y la incertidumbre de aquélla. Si se pretende emitir una legislación pueden presentarse dos hipótesis: que ya exista una o varias leyes en la materia, que se quieren modificar, o bien que se trate de introducir una regulación de ciertas conductas no existentes hasta entonces.

En el primer caso, si las reformas no cuentan con la anuencia del Ejecutivo el efecto es que la legislación vigente se continúa aplicando; el marco legal opera y los cambios futuros quedan sujetos a la negociación entre los poderes o a una eventual decisión del electorado en la siguiente elección. El gobierno, entonces, sigue aplicando la legislación establecida y la sociedad sometiéndose a ella. Todo mundo sabe a qué atenerse.

En el segundo caso, si no llega a ponerse en práctica un marco normativo en áreas que no han estado sujetas a él, la sociedad continuará actuando conforme con el principio de que lo que no está prohibido está permitido; si no hay una regulación específica no se derivan para el ciudadano ni nuevas obligaciones ni nuevos derechos, tampoco para el gobierno surgen facultades o deberes. Prevalece el *statu quo* imperante hasta entonces y también todo mundo sabe que así es.

Empero, el presupuesto es una norma de vigencia anual, de la cual deriva la posibilidad de que el gobierno realice erogaciones; éstas comprenden el otorgamiento de remuneraciones a servidores públicos, la cobertura de los compromisos de deuda, el pago a proveedores, apoyos a productores y otros compromisos de cuyo cumplimiento puede depender incluso la buena marcha de la economía general del país. Si no hay presupuesto, la actividad gubernamental prácticamente se paraliza y gran

parte de la sociedad queda sumida en la incertidumbre respecto de las expectativas económicas importantes.

Estos fenómenos son relevantes para los dos temas que venimos analizando, por un lado la posibilidad de reconducir el presupuesto de un año a otro mediante normas que garanticen la continuidad de los gastos. La carencia puede ocurrir por falta de presentación del proyecto o por ausencia de acuerdo en el órgano legislativo que permita emitirlo; u otro, la situación de enfrentamiento entre poderes manifestada por la interposición del veto presidencial al presupuesto aprobado por la Cámara.

La manera de atender a la primera circunstancia en los anteproyectos que pueden servir de base al dictamen legislativo, se apegue considerablemente al texto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo en relación con la reconducción presupuestal a la que ya hemos aludido. Esto es, en caso de que al inicio del año no estuviese aprobado el presupuesto, se continuarían efectuando las erogaciones que tengan un sustento legal; el gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta un porcentaje cuya determinación se dejaría a la ley; las remuneraciones de los servidores públicos; las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidad y costos adicionales, así como el pago de la deuda pública y de los adeudos del ejercicio fiscal anterior. En este punto, por cierto, sería preferible el uso del plural para referirse a los adeudos provenientes de “ejercicios fiscales anteriores”.

De esta manera, si la Cámara de Diputados no consigue definir una alternativa de presupuesto distinto al proyecto presentado por el Ejecutivo, éste queda confinado al ejercicio estricto de los gastos indicados sin poder llevar a la práctica ningún nuevo programa ni la aplicación de nuevas políticas que podrían derivar incluso de compromisos electorales.

Al combinarse esta situación con la intención de evitar que el presidente pueda formular observaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, podría estarse incurriendo en la creación de un desequilibrio en que el Legislativo, sin establecer una política propia, impide al Ejecutivo desarrollar la suya.

A mi juicio, una fórmula más razonable debería ir en el sentido de privilegiar lo que podríamos denominar la “eficiencia política” de cada uno de los poderes. Ello significa que impere la visión de aquél que haya efectuado mejor su tarea. Así, por ejemplo, debería preverse, lo

cual no está considerado en la iniciativa del Ejecutivo ni deriva del análisis de otras iniciativas, el escenario en el cual el Ejecutivo no presentase en tiempo su proyecto de presupuesto. Este asunto está previsto en otras Constituciones y generalmente se resuelve en el sentido de que el Legislativo asuma la iniciativa, elabore y apruebe el proyecto y, en consecuencia, el Ejecutivo como sanción a su incumplimiento esté obligado a aplicar la solución establecida por el Legislativo. Ahora bien, la posibilidad de que el presidente vete el presupuesto sólo se concibe si no cuenta con una mayoría parlamentaria que lo respalde, lo cual significaría o bien que los electores optaron por un gobierno dividido, dándole a los opositores del presidente la mayoría en el Congreso, o que el Ejecutivo ha entrado en un grave conflicto con su propio partido.

En cualquiera de las dos situaciones hemos ya explicado que otorgarle la facultad de voto al presidente significaría hacer prevalecer el criterio de éste y de una minoría en el órgano legislativo que se impondría a una resolución ya tomada por la mayoría. En consecuencia, si parece sensato impedir que el presidente cuente con un instrumento de esa naturaleza, como contrapartida debería existir una sanción para un Poder Legislativo que no consigue construir una alternativa con apoyo mayoritario y cuya indecisión pondría contra la pared al Ejecutivo, el cual quedaría imposibilitado para realizar las erogaciones requeridas para la implementación de los programas, propuestos al Legislativo, que éste se niegue a aprobar sin sustituirlos por otros.

De los anteriores razonamientos podría concluirse que el punto medio se encuentra en una norma en virtud de la cual si la Cámara modifica el presupuesto presentado por el presidente y consigue un acuerdo mayoritario en torno a una propuesta alterna, entonces debe prevalecer ese criterio que se entiende representa el sentir mayoritario de la población y el presidente debería quedar obligado, sin derecho de voto, a ejecutarlo; pero, por el contrario, si el órgano legislativo no se pone de acuerdo y su indeterminación se traduce en el bloqueo de los proyectos del Ejecutivo, éste debería quedar facultado para poner en vigor el proyecto tal cual lo presentó a los legisladores, puesto que si éstos no toman una decisión, su representación no se traduce en actos positivos y por lo tanto el presidente, que también tiene un origen representativo y que sí ha sido capaz de elaborar un proyecto, debería estar en condiciones de ejecutarlo.

El esquema anterior lo prevén las Constituciones de Colombia, Chile, Ecuador y Perú en Latinoamérica. Panamá tiene un sistema más sofisticado; si la Asamblea no aprueba oportunamente el proyecto presupuestal, se pone en práctica la propuesta del gobierno. Como hemos explicado, este procedimiento sanciona la falta de acuerdo en el órgano legislativo. Pero existe una disposición adicional en virtud de la cual se establece que si la Asamblea rechaza expresamente el proyecto del gobierno, sigue vigente el presupuesto anterior. En este matiz, podría decirse que se ha manifestado expresamente una voluntad negativa, que se supone debe ser motivada y por ello se justifica la no aplicación del proyecto gubernamental aunque el Poder Legislativo no haya sido capaz de elaborar uno diferente.

En Europa, Austria permite al gobierno poner en vigor su proyecto si el Consejo Federal no aprueba en tiempo el presupuesto. En Alemania, en cambio, el gobierno sólo puede realizar ciertas erogaciones derivadas de compromisos anteriores, mecanismo que ha venido prevaleciendo en el criterio de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. España prorroga la vigencia del presupuesto anterior hasta la aprobación del nuevo.<sup>2</sup>

Como puede apreciarse, las soluciones son variadas, pero en el caso mexicano es preciso evitar que el afán de corregir la existencia de un presidencialismo omnímodo conduzca a un presidencialismo arrinconado por el Legislativo. Desde mi punto de vista el criterio del Legislativo, en caso de discrepancia, debe prevalecer en caso de conflicto sobre el Ejecutivo, siempre y cuando se exprese mediante un acuerdo mayoritario que permita identificar las políticas positivamente apoyadas por la representación nacional, pero no debe imponerse una actitud que sin concretar acuerdos paralice al Ejecutivo obligándolo sólo a cumplir compromisos previos, pero cercenándole la posibilidad de ejecutar, cuál es su función, ya sea su propio proyecto o el que el Legislativo le hubiese señalado.

<sup>2</sup> Véase la obra de Gutiérrez, Jerónimo *et al.*, *op. cit.*