EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y EL VETO

JESÚS A. ARROYO MORENO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución*. III. *Adivinando el futuro*. IV. *La historia necesaria*. V. *Siete juristas*. 1. *Crítica a los críticos*. VI. *Incongruencias*. VII. *La solución*. VIII. *La controversia constitucional*. IX. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

1. La Cámara de Diputados modificó el presupuesto de egresos que le entregó el presidente de la República para regir el año de 2005. El presidente posteriormente envió a la Cámara sus observaciones sobre los presupuestos, que fueron rechazadas sin estudiarlas, según se ha informado, dando como razón que el presidente no tiene derecho a hacer observaciones al presupuesto de egresos, pues limitaría las facultades legislativas.

Esto implica un problema jurídico que se sintetiza en una pregunta: ¿puede el presidente de la República hacer observaciones al proyecto de presupuesto de egresos que elabora la Cámara de Diputados?

2. De alguna manera este es un problema nuevo, porque durante décadas, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, y las dos juntas, estaban sometidas al Ejecutivo apro-

bando todas sus iniciativas, tal vez con algunas modificaciones menores; pero ahora, como el presidente de la República es de un partido y la mayoría de los diputados lo es de otros,¹ existe la posibilidad de que las Cámaras presenten iniciativas contrarias a los propósitos del Ejecutivo o que modifiquen de tal manera sus iniciativas, que cambien su sentido y su propósito. Y esto es lo que ocurrió con el presupuesto de egresos, porque la Cámara de Diputados modificó en forma tal la iniciativa presidencial que, al decir del Ejecutivo, es imposible cumplirla.

En este ensayo no se examinará el fondo del problema: si el presupuesto de egresos es adecuado o es inadecuado; si es constitucional o no, porque no se trata de estudiar tal presupuesto. Se trata, simplemente, de determinar, con fundamento en la Constitución mexicana y su interpretación, si el presidente puede hacer observaciones al presupuesto de egresos, observaciones que reciben el nombre de “veto”, que sólo implica, en caso de que se haga, la obligación de la Cámara de Diputados de examinar las observaciones y si, por las dos terceras partes del número total de votos, la Cámara estima que no son atendibles confirmará el presupuesto de egresos y lo devolverá al Ejecutivo, quien no tiene otra opción que publicarlo.²

3. Para precisar la situación debo recordar que el presidente de la República, mediante un programa de televisión dirigido a todo el país, manifestó que impugnaría jurídicamente el presupuesto de egresos que había hecho la Cámara de Diputados.

Varios diputados, entre ellos los coordinadores de los diversos partidos de oposición, opinaron que el presidente no tenía derecho a impugnar el presupuesto y, enfáticamente, han dicho que no tiene facultades para vetarlo.

Entrevistado el doctor Ignacio Burgoa por una estación de radio, con énfasis, manifestó que no podía ser vetado el presu-

¹ La realidad, en mi concepto, es más grave. La Constitución adoptó un régimen presidencial, pero la Cámara de Diputados pretende gobernar como si fuera un parlamento, a grado tal que un presidente de partido ha dicho que ahora se gobierna desde el Congreso; más adelante trataré este punto con más extensión.

² Artículo 72, incisos B y C de la Constitución.

puesto de egresos y citó el artículo 72 de la Constitución. Otros más dijeron que la impugnación al presupuesto de egresos debía hacerse a través de la controversia constitucional.

José Roldán Xopa, en entrevista publicada por la revista *Proceso*,³ concluye: “Hay razones válidas para las dos posturas”, para quienes apoyan el veto presidencial como para quien lo niega; sin embargo, este jurista aparentemente apoyaría la posibilidad de un veto parcial del presupuesto de egresos, aun cuando en su sentir, el escenario más negativo sería la controversia constitucional, para definir cuáles son las funciones del presidente y de la Cámara de Diputados.

En un artículo publicado en *Enfoque*,⁴ Ignacio Marván Laborde estima que el presidente de la República sí puede hacer observaciones al presupuesto antes de publicarlo y, en relación con el artículo 72 dice:

La confusión pública, que no crisis constitucional, consiste en que para nuestros más prestigiados tratadistas del derecho constitucional mexicano, el presidente no puede devolver a la Cámara el presupuesto. Sin embargo, hay elementos suficientes para demostrar que sí puede hacer observaciones al presupuesto antes de publicarlo.

¿Qué dice el artículo 72 de la Constitución con respecto al tema del veto?

Primero, que todo proyecto de ley o decreto, “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas”; esto únicamente quiere decir que si no es facultad exclusiva de una Cámara, se discutirá sucesivamente en cada una y, si es facultad exclusiva, la otra no interviene y sólo en ella se

³ *Proceso*, 28 de noviembre de 2004, p. 27.

⁴ *Enfoque*, 28 de noviembre de 2004, suplemento del periódico *Reforma*, pp. 4-7. Este trabajo merece destacarse entre otros publicados, porque se hizo con estudio, investigación y seriedad.

discute, aprueba y lo envía al Ejecutivo para “sus efectos constitucionales”. Segundo, en el inciso c), se precisa el procedimiento de discusión y aceptación o rechazo, en cada Cámara, de las observaciones a un proyecto de ley o decreto enviadas por el Ejecutivo. Y, tercero, en el inciso j), se enumeran, limitativamente, las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras a las que el Ejecutivo no puede hacer observaciones y no se hace mención a la facultad de aprobar el presupuesto que es exclusiva de la Cámara de Diputados; es decir, que sólo hay algunas resoluciones, no todas, del Congreso o de una de las Cámaras, con respecto de las cuales el presidente no puede hacer observaciones.

4. Lo cierto es que el presidente de la República hizo observaciones al presupuesto de egresos para 2005 y las envió el día 30 de noviembre de 2004 a la Cámara de Diputados, que rechazó las observaciones presidenciales sin analizarlas alegando que el presidente de la República no tiene esa facultad.

Considero que los diputados que rechazaron las observaciones, o, si se quiere, quienes dirigen los diversos grupos parlamentarios, al rechazarlas, piensan más en lo político que en lo jurídico, porque el veto contra el presupuesto de egresos lo admite la Constitución, aun cuando, como en muchísimos otros casos, es necesario interpretar las normas, para llegar a una decisión cierta.

II. LA CONSTITUCIÓN

5. Frecuentemente la interpretación de las leyes no llega a una solución adecuada, porque no se examinan todos los aspectos involucrados en ella o por no estudiar cuál es el sistema adoptado por la ley de que se trate para, a través de las conclusiones que se obtengan, interpretar de la mejor manera posible a la norma, teniendo en cuenta siempre, que no puede interpretarse un solo artículo de la ley pues debe relacionarse con todos los que rigen la institución.

6. La Constitución mexicana la hizo un Congreso constituyente, al igual que su modelo, la Constitución de Estados Uni-

dos, cuyo fundamento esencial es: todas las autoridades reciben sus poderes o son creadas por la Constitución, por lo que ninguna autoridad puede estar encima de ella ni tampoco desacatarla. Y esta es la posición de la Constitución mexicana: las autoridades no pueden transgredir los límites que les fija la Constitución y la justificación teórica se encuentra en la forma en que se interpretó y aplicó en Estados Unidos el contrato social.⁵

La Constitución implica un pacto para constituir al Estado. Hecha la Constitución el constituyente desaparece, queda su obra: la creación de las autoridades y el otorgamiento de sus facultades quienes, lógicamente, no pueden actuar contra la ley que las crea. En esta doctrina está la base de la Constitución de México como la consagra su artículo 133, cuyo texto es, palabras más palabras menos, igual al texto de la sección 2a. del artículo VI de la Constitución de Estados Unidos.⁶

7. Termina la labor del constituyente al nacer la Constitución, las autoridades que ella crea empiezan a funcionar. Por otra parte, en la Constitución mexicana, de acuerdo con su artículo 135, se admite la posibilidad de reformarla, mediante la reunión de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, pero se requiere para que tal cosa suceda válidamente, una mayoría calificada en el Congreso apoyando la modificación constitucional y una mayoría de las legislaturas estatales aceptándola, lo que resulta lógico porque se estima que el Congreso federal representará a la nación y las legislaturas estatales a los estados, por lo que aprobada la reforma a la Constitución forma parte de ésta.

Del procedimiento de reforma se ha hecho en México uso y abuso, ya que han habido cientos de reformas, que no es el caso detallar aquí, pero sí afirmar que muchas de ellas no debieron haberse hecho.

⁵ Véase la sentencia *Marbury vs. Madison* por John Marshall, en *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 60-79. En el mismo sentido *El Federalista de Hamilton, Madison y Jay*, México, Fondo de Cultura Económica. Cfr. Los artículos VI, sección segunda, de la Constitución de Estados Unidos y 133 de la mexicana.

⁶ Comentario abreviado de la Constitución federal de Estados Unidos, por Joseph Store, México, Imprenta del Comercio de Dublín y Cía., 1879, pp. XXXIII, 558-560.

8. Las afirmaciones anteriores requieren una explicación que aclarará y hará posible la mejor comprensión de la Constitución y de la forma en que —según esa norma— colaboran los poderes entre sí.

Una doctrina puede causar efectos diversos de acuerdo con la idiosincrasia de los hombres que la siguen. La doctrina del contrato social de Rousseau, en el sentido de que los individuos entregaron a la nación todos sus derechos y ésta se los devolvía quedando la nación con el poder supremo, que ejerce mediante la llamada “volonté generale”, tuvo manifestaciones distintas en ambos lados del Atlántico.

a) En Francia, la expresión de la voluntad general la tuvo el parlamento, formado por representantes de la nación, naciendo así el parlamentarismo francés y gobernando, por consiguiente, a través de un consejo de ministros. Llegó a ser tan fuerte la idea de que sólo el parlamento presentaba la voluntad general, que el Poder Judicial se convirtió en una simple administración de justicia o sea en una parte de la administración del Estado, ya que se decía que el parlamento legislaba, el Ejecutivo aplicaba la ley dictada por el parlamento, misma actividad que tenía el Judicial, que, por tanto, era parte de la administración llamada de justicia. Tan es cierto esto, que no podían los tribunales examinar las disposiciones legales y sólo hasta después de la segunda guerra mundial, se aceptó en Francia la posibilidad de que los tribunales examinaran las leyes.⁷

b) En Estados Unidos la voluntad general se expresó mediante un constituyente, que redactó la Constitución, norma suprema del Estado a la cual deben someterse todos los habitantes del país, incluyendo al Ejecutivo, al Congreso y al Judicial. Esto trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Estados Unidos pueda examinar si las leyes del Congreso son conformes

⁷ Barthelemy, Joseph, y Duez, Paul, *Traite elementaire de droit constitutionnel*, París, Librería Dalloz, 1926. Esmein, A., *Elementos de droit constitutionnel francais et comparé*, 7a. ed., París, Recueil Sirey, 1921.

con la Constitución y, en su caso, privarlas de aplicación, porque ella —y sólo ella— interpreta la Constitución, ya que es quien resuelve las controversias que se suscitan, aun entre autoridades.

9. Esta segunda doctrina es la que se adoptó por parte de nuestros constituyentes: la Constitución es la ley suprema y todos los habitantes del país, incluyendo a los tres poderes como institución, están obligados a acatarla. Las desobediencias a la Constitución que afectan a los particulares pueden remediarse mediante el juicio de amparo, inclusive si se cometen mediante una ley que puede ser declarada contraria a la Constitución por el Poder Judicial Federal. Si se trata de controversias entre los estados, desde 1857 (artículos 87, fracción III y 98 de la Constitución de 1857, que nunca se reformaron) la Suprema Corte podía conocerlas. La Constitución de 1917, en su texto original, facultaba a la Suprema Corte de Justicia (artículo 105) a resolver las controversias que se suscitaban entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, de los conflictos entre la federación y uno o más estados, precepto bajo cuya vigencia hubo controversias constitucionales de importancia, como la que resolvió la Suprema Corte de Justicia, en relación con los bienes arqueológicos de Monte Albán, que habían sido considerados por el Congreso del estado de Oaxaca como bienes de dicho estado, en el sentido de que eran bienes de la nación, por lo que, hasta hoy, los bienes arqueológicos se consideran propiedad de la nación.

El artículo 105, original, se cambió por el actual, que implica que el Poder Judicial Federal puede examinar los actos de las autoridades de México para, en su caso, declararlos inconstitucionales y a esto hay que agregar las llamadas acciones de inconstitucionalidad.

10. La Constitución, así entendida, es una Constitución presidencialista y a cada uno de los tres poderes, que yo llamaría funciones, se señala su ámbito de acción, sus facultades que, en términos generales, son: las del Legislativo, legislar; las del Ejecutivo, gobernar y administrar y las del Judicial, juzgar, es decir resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y el Estado, los estados entre sí, la federación y los estados, éstos

y los municipios, los estados y la federación, etcétera; pero esto no significa que no haya colaboración entre las autoridades.

11. En principio la Constitución mexicana establece las autoridades y les otorga facultades.⁸ Idealmente se supone que cada uno de los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen plenamente marcadas sus facultades y se supone, también, que deben caminar en armonía, de manera que ni el Ejecutivo invada las facultades legislativas, ni el Congreso invada las facultades administrativas y de gobernación del Ejecutivo.

La situación ideal no es ciertamente la situación real. El Congreso, en especial la Cámara de Diputados, tiene tendencia a ampliar sus facultades e invadir las del Poder Ejecutivo.

12. En México, más o menos desde el gobierno del presidente Salinas de Gortari, se empezó hablar de parlamentarismo, es decir se deseó que el gobierno mexicano fuera parlamentario, lo que hasta la fecha no ha ocurrido, pero ha dado lugar a que la Cámara de Diputados en especial, de una manera o de otra, pretenda gobernar, es decir invadir las facultades del presidente de la República, lo que se agravó cuando el actual presidente dijo: el presidente propone y el Congreso dispone, lo que ha permitido al Congreso excederse en sus facultades y, aun a falta de ellas, tratar de gobernar en detrimento del Poder Ejecutivo y, por ende, de la nación entera.⁹

Un gobierno parlamentario no daría ningún resultado favorable para el país, pese a los ditirambos que sus propugnadores

⁸ La Constitución, propiamente hablando debe contener, exclusivamente, la creación de los órganos del Estado y el señalamiento de sus facultades incluyendo, como es lógico, las normas relativas a los habitantes del Estado y el ámbito territorial en que el Estado ejercite su jurisdicción.

La parte dogmática de la Constitución, necesaria en ella lo es por su importancia para todos, al establecer cuáles son los derechos del hombre; pero, repito, propiamente hablando Constitución es la creación de las autoridades y el otorgamiento de sus facultades.

⁹ No es el momento de estudiar porque la adopción de un régimen parlamentario en México, sería nefasta. Sólo queda afirmar que en México jamás han funcionado las asambleas.

hacen. Y digo que no daría resultado por diversas razones como son, entre otras, las siguientes.

Primero, la tradición de México siempre ha sido tener un Ejecutivo fuerte. Así fue en la época prehispánica, así fue en el virreinato. México independiente ha progresado bajo gobiernos fuertes; pero entiéndase gobierno fuerte significa un gobierno con autoridad, no un gobierno autoritario, arbitrario. Un gobierno que cumpla con la ley y la haga cumplir.

La segunda razón es que hasta hoy todas las asambleas en México han demostrado que llevan a la anarquía, así ha sido desde los primeros congresos hasta los actuales (salvo aquellos sometidos al Ejecutivo). El Congreso que expidió la Constitución de 1824 discutía acerca del título que debía dársele y no de los textos de ley. Si observamos el comportamiento de las dos últimas Cámaras de Diputados nos daremos cuenta que prefieren hacer ostentación de su “soberanía” y prefieren humillar al presidente que el bien del país.

Evidentemente, hoy el Ejecutivo tiene gran responsabilidad en la situación, tanto por la frase ya citada, como por el hecho de que no ejerce la autoridad que la Constitución le otorga, pues no se gobierna “por consenso” sino que se gobierna haciendo cumplir la ley incluso, si eso es necesario, mediante la fuerza y para que no haya escándalo diré que es uso de la fuerza el embargo y remate de bienes, cuando el deudor no paga sus deudas; es uso de la fuerza la imposición de una pena para quien viole la ley penal. Hay que recordar que la última *ratio* del derecho es la fuerza. La experiencia dice que aquellas veces en que la Suprema Corte de Justicia ha hecho uso de la facultad que le confiere la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, de destituir y consignar a un funcionario por desacato, durante un tiempo ningún funcionario desobedece las resoluciones judiciales federales.

13. Si, por tanto, la Constitución determina un régimen presidencial con facultades para el Legislativo y el Ejecutivo, no es posible admitir que uno u otro de los poderes invada las facultades del otro; por tal motivo la Constitución asocia al presidente de la República en la labor legislativa otorgándole la facultad de iniciar leyes (artículo 71, fracción I) y concediéndole (artículo 72)

la facultad de hacer observaciones a las leyes del Congreso, de manera tal, que aun en aquellos casos en que el Ejecutivo no inicia las leyes, puede hacer observaciones, lo que implica su responsabilidad, sea porque no haga uso de la facultad adhiriéndose a la ley, sea porque haga uso de la facultad de hacer observaciones que puede originar reformas a la ley o a su ratificación por parte del Congreso; pero en todo caso el presidente está asociado a la tarea legislativa.

14. La facultad de hacer observaciones a una ley es lo que en México, de manera impropia, se llama veto. No es un veto porque no implica una prohibición, sino sólo la posibilidad del Ejecutivo de observar el proyecto de ley o de decreto con el fin de que el Legislativo lo vuelva a estudiar a la luz de esas observaciones, para que, si son pertinentes, las adopte y si no lo son, ratifique el proyecto por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

15. Dentro del sistema de la Constitución mexicana la nación está formada de 31 estados y un Distrito Federal, unidos en una federación a cuya cabeza se encuentra el gobierno federal, compuesto de “tres poderes un Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial”. Cada poder tiene una serie de facultades que le asigna la Constitución. Cada estado, a su vez, tiene un gobierno con tres poderes, pero todos sometidos a la Constitución.

Las facultades de cada uno de los tres poderes responden a su nombre: el Ejecutivo ordena y manda hacer cumplir las leyes que expide el Congreso; éste legisla, y el Judicial Federal tiene una doble función: una, por decirlo así, ordinaria, que consiste en el conocimiento de los juicios civiles y penales en materia federal. En esta hipótesis su labor es similar, si no idéntica, a la de cualquier tribunal de cada uno de los estados; la otra función, que podríamos llamar política, es el conocimiento de las controversias que se suscitan entre los particulares y las autoridades estatales, federales y municipales, por actos o leyes que violen las garantías individuales; los derechos humanos; conoce, asimismo, de las controversias que puedan entablarse entre los gobiernos federales estatales y municipales y, por último, conoce de las llamadas acciones de inconstitucionalidad, que se han con-

cedido a las minorías del Congreso y legislaturas para que se puedan revisar las leyes que, según tales minorías, han aprobado las mayorías en contra de la Constitución, pudiendo hacerlo también el Procurador de la República y los partidos políticos, pero éstos sólo contra las leyes electorales.¹⁰

16. Las principales facultades del Congreso las otorga el artículo 73 en sus diversas fracciones: básicamente facultades para legislar en las diversas materias en que es competente la autoridad federal. Los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente.

Se ha dicho, y con verdad, que la Constitución implica un conjunto de pesos y contrapesos, para lograr el equilibrio entre diversos órganos del Estado federal. Existen mecanismos mediante los cuales se trata de evitar que el Legislativo sea superior al Ejecutivo o el Ejecutivo superior al Legislativo, para demostrarlo citaré lo siguiente:

a) El presidente debe realizar los gastos que se requieren en el país de acuerdo con los presupuestos, tanto de ingresos como de egresos; pero la cuenta pública será revisada por la Cámara de Diputados apoyada en el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 74, fracción IV, párrafos cuarto y quinto).

b) La Constitución faculta al presidente (artículo 73, fracción XVI), mediante un organismo denominado Consejo de Salubridad General, a dictar resoluciones generales en la campaña contra el alcoholismo o para prevenir y combatir la contaminación ambiental; pero estas resoluciones deben ser revisadas por el Congreso de la Unión.

c) De acuerdo con el artículo 131 el presidente puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación o para expedir otras; pero deberá someter al Congreso lo que haya hecho en esta materia.

¹⁰ Artículo 105 de la Constitución. En adelante los artículos de la Constitución los citaré sin precisar que son de la Constitución.

d) El Congreso es quien legisla; pero el presidente tiene la facultad, de acuerdo con el artículo 72, inciso B, de devolver a la Cámara de origen el proyecto de ley o decreto que no apruebe, incluyendo las observaciones que al respecto hubiera hecho, a lo que se le da impropia el nombre de “veto”.

Devuelto el proyecto con observaciones (artículo 72, inciso c) lo discute la Cámara de origen y si se aprueba en ésta por dos terceras del número total de votos, pasa a la Cámara revisora; si ésta la aprueba por la misma mayoría, se devuelve el proyecto al Ejecutivo para su promulgación.

En este punto hay que notar que se trata de las dos terceras partes del número total de votos, o sea dos terceras partes de 128 senadores y dos terceras partes de 500 diputados. Aclaro este punto porque hay quienes piensan, entre ellos Manuel Herrera y Lasso, que se puede superar el veto con las dos terceras de los diputados o senadores presentes en la sesión de que se trate.¹¹

El sistema de pesos y de contrapesos pretende equilibrar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de manera tal que pueda legislar el uno y gobernar el otro en armonía, sin que haya superioridad del uno sobre el otro.

¹¹ Quien defiende esta tesis con buena copia de argumentos es Manuel Herrera y Lasso en *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964, pp. 125-131. En contra de esta tesis hay que tomar en cuenta el objeto del veto. Éste se usa para impedir una ley o decreto que el Ejecutivo considera nocivo o inconveniente y pretende, mediante las observaciones que el presidente hace a la ley o al decreto, impedir su promulgación, su entrada en vigor.

Si para superar el veto se requieren las dos terceras partes de los presentes se puede burlar, a mi entender, su finalidad, pues puede suceder que esa mayoría sea inferior a la que aprobó la ley o el decreto. Un ejemplo aclarará este razonamiento: la ley de que se trata se aprobó por 300 diputados y las observaciones presidenciales las conoce la Cámara de Diputados en una sesión a la que concurre el quórum legal: 251 diputados (artículo 63). Las dos terceras partes de 251 son 168. Así las cosas para superar en este caso el veto, bastan 168 votos y la ley se aprobó por 300 votos.

Considero que el veto presidencial debe superarse, como lo dice la Constitución, por las dos terceras partes de los miembros totales, o sean, 334 votos, pues sólo así se obliga a cada Cámara a tener una mayoría de asistentes y una mayoría calificada, para superar el veto.

17. El constituyente, al hacer la Constitución federal imitando a la de Estados Unidos, mediante el llamado “pacto federal”,¹² delimita a cada “poder” o, por mejor decir, a cada función: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, señalándole a cada una sus facultades y sus límites, pues el federalismo, en esencia, es la distribución de facultades entre poderes, uno denominado por antonomasia federal y otro denominado local.

La distribución de facultades entre las diversas funciones del poder federal las hace la Constitución que, además de atribuir a los estados las suyas (artículo 124), contiene normas con prohibiciones, con prevenciones y deja, como es lógico, la organización de los estados a sus respectivas Constituciones, pero todas bajo las normas de la federal, que en el artículo 122 organiza al Distrito Federal a grandes rasgos.

La distribución de las facultades tiene una finalidad: que las diversas instituciones trabajen armónicamente; que el Legislativo respete al Ejecutivo y no trate de suplantarlo, de humillarlo, de convertirlo en figura decorativa. Que el Ejecutivo no pretenda ser dictador anulando al Congreso. Que trabajen armónicamente, estados, municipios y federación. Y esto dije en el ensayo citado, llamándolo “caminando por la República de Utopía”.

Y es cierto, es la utopía; pero hay que tratar de vivir en “utopía” aun cuando la realidad sea distinta, pues tratar de vivir en “utopía” significa buscar lo mejor.

¹² Esto es real en la Constitución de Estados Unidos, pues mediante ella las trece colonias se convierten en trece estados y forman la federación, en la que respondiendo a la realidad, los estados ceden al gobierno federal parte de sus facultades: comercio interestatal, moneda, paz y guerra y otras, conservando todas las demás.

En México, la adopción del federalismo en el Acta Constitutiva de 1823 y, después en la Constitución de 1824, fue una mala decisión y una copia mal hecha, fue dividir lo unido, tanto que hoy, a 120 años de esa decisión, todavía no se vive el federalismo aun cuando, por qué no decirlo, se está creando un federalismo a la mexicana.

Sin embargo, lo cierto es que en México se vive la ficción de un Estado federal, ficción que está desapareciendo y lo ocurrido en estos días respecto del presupuesto de egresos puede hacer avanzar al federalismo mexicano. He tratado el origen del federalismo mexicano y otros temas en el ensayo “Federalismo y Reforma del Estado”, *Anuario de Derecho Público*, ITAM, núm. 2, México, McGrawHill, 2000, pp. 135-186.

18. El Poder Judicial Federal, por su parte, es el fiel de la balanza, pues a través de sus resoluciones en materia electoral o en materia política, mediante los recursos electorales, el amparo y la controversia constitucional, busca dar a cada poder lo suyo; su papel, por tanto, es relevante pues busca que la justicia sea el fundamento de la paz.

19. Otras de las maneras que emplea la Constitución para el equilibrio de los poderes es asociarlos, es decir, que en determinados actos participen dos de ellos; como ocurre en la designación de funcionarios del servicio exterior, de oficiales del ejército, de la armada y de la fuerza aérea, que el presidente nombra, pero aprueba el Senado (artículo 89, fracciones III y IV). Los tratados los celebra el presidente con aprobación del senado (artículo 89, fracción X).

20. Finalmente, el sistema de la Constitución de armonía y equilibrio entre poderes, de pesos y contrapesos, está buscando que un poder no sobrepase a otro poder o esté encima de él, fundamentalmente por lo que se refiere al Legislativo y al Ejecutivo, ya que el Judicial, como carece de fuerza salvo la moral, no representa el mismo riesgo o, por mejor decir, no se está en posibilidad real de que el Poder Judicial intente suprimir o sobreponerse a alguno de los otros poderes. Ciertamente es que la Constitución le da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en general al Poder Judicial, la facultad de juzgar sobre la actuación de las diversas autoridades del país, a través del juicio de amparo, cuando el gobernado sufre una lesión de parte de alguna o algunas de ellas o a través de la controversia constitucional cuando existen desavenencias, intereses encontrados entre los diversos órganos de poder: municipios, estados, congresos, Cámaras del Congreso de la Unión. Mediante sus resoluciones puede impedir la ejecución de alguna ley o de algún acto o puede anular lo ya hecho; pero en todo caso la observación y cumplimiento de las resoluciones judiciales se finca en la fuerza moral que el tribunal tenga; lo mismo puede decirse de las resoluciones del Tribunal Federal Electoral.

21. Es frecuente que el titular del Ejecutivo pueda abusar de su poder y convertirse en dictador, haciendo caso omiso del Con-

greso; en México podemos citar los nombres de Juárez, que siempre gobernó a base de facultades extraordinarias, de Porfirio Díaz y, después de la revolución, del gobierno de un partido único con un Congreso sometido al presidente en turno.

III. ADIVINANDO EL FUTURO

22. Puede ocurrir que el Congreso, es decir, las cámaras, más fácilmente la de diputados, traten de gobernar haciendo a un lado al Ejecutivo y esto también ya se vio en México, pues el Constituyente de 1857, teniendo fresco en la memoria el recuerdo de la dictadura de Santa Anna y de la revolución de Ayutla, en la Constitución eliminó a la Cámara de Senadores y magnificó las facultades de la cámara única o sea la de Diputados, tanto que Comonfort, el primer presidente de México bajo la Constitución de 1857, al unirse al Plan de Tacubaya dijo, según parece: “con la Constitución no se puede gobernar” y no gobernó con ella ninguno de los presidentes posteriores.¹³

23. En la Constitución y la dictadura¹⁴ Emilio Rabasa en tres diversos capítulos denominados “Supremacía del Poder Legislativo”; “Las armas del Congreso” y “El veto y el congresismo”, hace un retrato de la Cámara de Diputados. De esos capítulos entresaco algunas ideas.

Afirma Rabasa que el hecho de compartir dos organismos distintos: el Ejecutivo y el Legislativo, la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, pues cada uno trata de ensanchar su campo de acción a costa del otro, es decir el Legislativo se propone convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo en dictadura.

24. Cita para apoyar sus ideas a dos autores: W. Wilson, en la obra denominada *Congressional Government* y Bagehot, en el libro *Principles of Constitutional Law*, quienes afirmaron, respecti-

¹³ Arroyo Moreno, Jesús A., *op. cit.*, nota 12.

¹⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

vamente: “El Congreso es el espíritu agresivo”, “El Congreso es un déspota que tiene un tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo”. Después de la cita, afirma Rabasa que teniendo el Congreso facultades superiores a las otras ramas del poder, instinto de ataque y capacidad, reúne las condiciones más completas para desconcertar la armonía del gobierno y defraudar las previsiones mejor calculadas de la Ley Fundamental.

25. El Congreso se siente el primero de los poderes; se hace invasor, provocador, agresivo; su cultura general es baja; su hostilidad es irreflexiva, porque procede de concepciones erróneas, que le dan como primera y hasta como única la convicción la de su omnipotencia y el sentimiento de su irresponsabilidad y, textualmente respecto del Congreso, afirma Rabasa:

La resistencia del Ejecutivo a la invasión de su terreno jurisdiccional, le parece rebeldía y desborda la elocuencia de los oradores, siempre convincente para los bancos mudos; y después de algún tiempo de cargarse de excitantes del orgullo, de estimulantes de la codicia, acaba por persuadirse de que debe someter incondicionalmente al Jefe del Poder Ejecutivo u obligarlo a dimitir.

En otra parte dice que el Congreso no deja perder la supremacía que le ofrece la autoridad de hacer las leyes, que origina y sustenta la amenaza de paralizar las actividades del gobierno, pues “introducirá subrepticamente una forma de parlamentarismo forzado, hecho a expensas de la libertad del Ejecutivo y merced a complacencias tímidas de éste o a concesiones que arranca el temor de choques violentos entre los dos poderes”. Supone ser el único representante de la voluntad de la nación, motivo de su altivez como autoridad suprema. La libertad excesiva del Congreso lo pone por encima del Poder Ejecutivo, lo que puede costar caro a la nación, si por motivos de desavenencia política o por resentimientos personales llega a ser un adversario del jefe de gobierno, se propondrá expresamente abatirlo y lo consigui-

rá, sin duda, con dictar leyes reglamentarias, de intento restrictivas de las facultades del presidente.

26. El gobierno congresista se constituye por sí solo, por la fuerza de las cosas, como el Congreso domina, rechazando las iniciativas del gobierno, negándole los recursos que ha menester, el presidente pierde su autoridad y el gobierno congresista ha sustituido al presidencial, con el peligro, afirma Rabasa, de que se llega al gobierno congresista sin preparación en las leyes, que sería tan malo como el parlamentario y aun peor, porque tendría su origen en la usurpación del Congreso y el despojo humillante para el Ejecutivo, pues el Congreso cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora. Para tener la seguridad y la libertad es indispensable que los dos poderes funcionen con amplitud, pero dentro de límites infranqueables, porque los dos son necesarios para el gobierno y la preponderancia del uno sobre el otro no es una solución, sino una destrucción.

Y para que eso ocurra la intervención del Poder Judicial, de la Suprema Corte, es indispensable, pues sólo ella puede resolver las controversias y señalar a cada poder lo que dice la Constitución, sobre sus facultades y sus límites.

27. Podría abundarse, sin salir del territorio mexicano, en los desmanes que en un momento dado puede incurrir una Cámara de Diputados celosa de sus prerrogativas, numerosa, y con deseos de imponer sus puntos de vista, pues o no hace nada perdiendo el tiempo en discusiones inútiles o en éxitos sin mayor importancia; como ejemplo vale el siguiente: cuando el Congreso federal, el primero bajo la Constitución de 1824, que empezó a trabajar el 1o. de enero de 1825, para el 22 de mayo de ese año no había hecho ninguna legislación importante, no se había conseguido nada, a menos que se tome como de importancia un proyecto presentado por un diputado de nombre Febles el 20 de abril, cuyo primer artículo decía: “todo médico, boticario, sanador, dentista, oculista, hernista, algebrista o partera, examinado por el protomedicato de algún Estado, puede ejercer su profesión en todos los lugares de la nación mexicana” y esto ocurría

cuando había que organizar todo el gobierno del país, de acuerdo con la Constitución de 1824.¹⁵

28. El primer jefe, Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de Constitución tuvo en consideración lo que aquí se ha dicho al manifestar lo siguiente ante el constituyente el día 1o. de diciembre de 1916 en la sesión inaugural:¹⁶

La división de las ramas del Poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

29. Como conclusión de este capítulo no puedo más que insistir en que de acuerdo con la Constitución, y sin negar que no siempre acierta en sus medios, se busca una armonía entre los poderes para que trabajen juntos.

¹⁵ Costeloe, Michael P., *La primera República Federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 37-38. Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, México, 1960, p. 658.

¹⁶ Diario de Debates, p. 394.

IV. LA HISTORIA NECESARIA

30. La Constitución de 1857 fue hecha por el constituyente ampliando las facultades del Congreso, entonces unicameral, eliminando al senado por crearlo un elemento conservador, que sólo serviría de rémora “al progreso”. La adopción de una sola cámara mediante la supresión del Senado, fue objeto de debates intensos triunfando quienes pensaban en que era preferible el sistema unicameral.

Por lo que se refiere a los presupuestos de ingresos y de egresos, el artículo 69 de la Constitución de 1857 (texto original) prevenía que el penúltimo día del primer periodo de sesiones se presentara el proyecto de presupuesto del año siguiente, nombrándose una comisión para su examen, quien debía presentar su dictamen en la segunda sesión del segundo periodo; en congruencia con este precepto, el artículo 72, fracción VII, facultaba al Congreso (o sea a la Cámara de Diputados) para aprobar al presupuesto de gastos, que debía presentarse anualmente, y para imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

El sistema adoptado por la Constitución de 1857 demostró su inviabilidad, por lo que el 13 de noviembre de 1874 se reformaron diversos preceptos: el artículo 51 para que el Congreso se dividiera en dos Cámaras, una de senadores y otra de diputados; el 71, que disponía que todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no fuera exclusiva de alguna de las cámaras, se discutiría sucesivamente en ambas; el inciso b) de dicho precepto decía que se reputaría como aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de 10 días útiles; el inciso c) mandaba que el proyecto de ley o de decreto desechado, en todo o en parte, por el Ejecutivo, debía discutirse en la Cámara de origen y si fuera aprobado por mayoría absoluta, pasaría a la revisora, que si lo sancionaba por la misma mayoría, se enviaba al Ejecutivo para su promulgación.

Este artículo 71, cuyo contenido es similar al artículo 72 actual, no tenía el inciso j, que sí tiene el artículo 72, pero prohibía al Ejecutivo hacer observaciones a las resoluciones del Con-

greso que prorrogaran sus sesiones o al ejercicio de sus funciones de cuerpo electoral o de jurado.

El artículo 72 contenía las facultades del Congreso y en dos párrafos A y B, determinaba las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y las de Senadores, respectivamente. En dicho párrafo A, fracción VI, se facultaba a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su vez, debían decretarse para cubrir a aquél.

Esta relación demuestra que la facultad de aprobar el presupuesto de gastos e iniciar lo que hoy sería la ley de ingresos, no fue motivo de cambio en las reformas de 1874, pues siguió atribuyéndose en forma exclusiva a la Cámara de Diputados; pero en la fracción VII de ese mismo artículo, referente a las facultades del Congreso, se facultaba a éste para aprobar el presupuesto de gastos e imponer las contribuciones para cubrirlo.¹⁷

31. En la Constitución de 1917, en el artículo 74, fracción IV, se siguió atribuyendo a la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos, agregándose que tal cosa se haría una vez aprobadas las contribuciones, que a su vez debían decretarse para cubrirlo, bien entendido que la facultad de imponer las contribuciones no es de la Cámara de Diputados sino del Congreso, de acuerdo con la fracción VII del artículo 73,¹⁸ si

¹⁷ Hago la cita tomándola del libro *Constitución Federal anotada por el licenciado Juan de la Torre*, 5a. ed., México, Antigua Imprenta de Murguía, 1907.

¹⁸ Cabe hacer una observación a la fracción IV que se examina: en una reforma publicada en el *Diario Oficial* de 30 de julio de 2004, se agregó al primer párrafo el siguiente texto: “y, en su caso, modificación” del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Si he de creer las publicaciones que han hecho diversos periódicos, los diputados están muy ufanos de este agregado porque, según ellos, tienen ahora una facultad de la que carecían, que es la de modificar el presupuesto enviado por el presidente e inclusive afirmó algún diputado que era una trampa para el Ejecutivo.

Sea cierto o no lo anterior, lo cierto es que la reforma era inútil pues el texto anterior a la misma que decía, en la parte relativa: “examinar, discutir y aprobar” anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, y las palabras “examinar, discutir y aprobar” implicaban e implican la facultad para la Cámara de Diputados, de estudiar el presupuesto de egresos, de discutirlo, aprobarlo como se encontraba, de rechazarlo o de modificarlo, pues de otra manera no se podía entender la facultad, que no podía ser

bien en la Constitución de 1917 se conservó la facultad exclusiva para la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos, lo cierto es que se le agregó el inciso j al artículo 74 que, como dije anteriormente, contradice el texto del primer párrafo de esa fracción y se agregó al artículo 126, cuyo texto no existía en la Constitución de 1857, que implica una incongruencia pues el presupuesto de egresos, se aprueba sólo por la Cámara de Diputados, pero sus modificaciones deben aprobarse, necesariamente, por las dos cámaras.

Por otra parte, en su redacción original la Constitución de 1917 atribuyó en el artículo 65, fracción II al Congreso, a ambas cámaras la facultad de aprobar los gastos y los impuestos. El texto original del artículo 65 decía, en la fracción II:

Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada mes para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:... II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Como se puede apreciar, con este precepto la Constitución de 1917 incurría en el mismo error que la de 1857, se facultaba a la Cámara de Diputados a estudiar y aprobar el presupuesto de egresos, pero también se facultaba al Congreso, a las dos cámaras.

El texto del artículo fue modificado por reforma publicada en el *Diario Oficial* el día 6 de diciembre de 1977, desapareciendo las tres fracciones originales y modificándose la cabeza del precepto, con lo que desapareció la duplicación, pero quedó como cierto que el constituyente de 1917 facultó tanto a los diputados,

simplemente la de aprobar lo enviado por el presidente, porque en tal caso la facultad sería inútil; para hacerla útil la Cámara debía, además de examinar el proyecto y de discutirlo podría aprobarlo, modificarlo o rechazarlo. Por este motivo la reforma es inútil y sólo debo agregar un comentario: he notado hace ya varios años que no se interpreta la ley, se aplica en sus términos y si algo falta o algo sobra, se dictan, una modificación u otra ley, como en el caso, por lo que las reformas inútiles o las leyes sin justificación, se multiplican.

como al Congreso para aprobar el presupuesto de egresos, por lo que cabe la pregunta: ¿confusión o negligencia?

32. Dos explicaciones posibles hay para que en la Constitución de 1857 se facultara a la Cámara de Diputados y al Congreso para conocer del presupuesto: la primera, que para que se aprobara la creación del Senado en 1874, la Cámara de Diputados exigió que se le conservara esa facultad. La segunda, que considero la más lógica, es que tal facultad se conservó por inadvertencia, ya que en la Constitución de 1824 (artículo 50, fracción VIII)¹⁹ facultaba en forma exclusiva al Congreso formado por dos cámaras (artículo 7 de la Constitución de 1824) para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos.

En las Leyes Constitucionales de 1836, ley tercera, artículo 1o.,²⁰ se estableció un Congreso bicameral, que tenía la facultad exclusiva, según el artículo 44, fracción III, para decretar anualmente los gastos que habían de hacerse y las contribuciones con las que debían cubrirse.

En las Bases Orgánicas de 1843,²¹ el Congreso estaba dividido en dos cámaras (artículo 25) y, conforme a su artículo 66, fracción II, tenía facultades para decretar anualmente los gastos y las contribuciones.

Esta enumeración significa que anteriormente a la Constitución de 1857, tanto los egresos como los ingresos de la nación, eran decretados por un Congreso bicameral.

33. Entre 1843 y 1857 hay acontecimientos de gravedad, como la invasión norteamericana, la dictadura de Santa Anna y la revolución de Ayutla, cuyo resultado fue la convocatoria del constituyente que expidió la Constitución de 1857. Consecuencia de todos esos acontecimientos, como dije con anterioridad, los constituyentes de 1857 no tenían ningún aprecio del senado, al

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 9a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 174.

²⁰ *Ibidem*, p. 212.

²¹ *Ibidem*, pp. 410 y 414.

que consideraban elitista, por lo que lo eliminaron y todas las facultades del Congreso se atribuyeron a la Cámara de Diputados.

Al hacerse la reforma de 1874,²² se le conservó a la Cámara de Diputados, en el artículo 72, párrafo A, fracción VI, la facultad de aprobar presupuesto e iniciar las contribuciones, en texto cuya redacción es muy parecida a las anteriores sobre la misma materia; pero no se derogó la fracción VII del mismo artículo (texto original), que otorgaba la facultad al Congreso de aprobar los presupuestos de ingresos y de egresos.

Si se examinan las seis fracciones de ese párrafo A, la única que se refiere a la facultad de dictar una norma de carácter general es la sexta, pues las anteriores facultaron a la Cámara de Diputados a erigirse en un colegio electoral, a calificar y decidir sobre las renunciaciones del presidente de la República o magistrados de la Suprema Corte; en vigilar el desempeño de las funciones de la Contraloría Mayor, en nombrar a los jefes y empleados de la misma y en erigirse como jurado de acusación.

34. Atento a lo anterior, estimo que la supervivencia de la facultad otorgada a la Cámara de Diputados, de aprobar el presupuesto de egresos, en las reformas de 1874 a la Constitución de 1857, carece de sentido, pues es la única facultad para dictar normas generales que queda en manos de la Cámara de Diputados, porque todas las demás son del Congreso y se entiende menos esa supervivencia, cuando en todas las Constituciones anteriores, incluso la de 1824, la aprobación de los egresos, correspondía a las dos Cámaras.²³

²² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 19, artículo 72 (texto original), pp. 618 y 72 (texto reformado), p. 702.

²³ Para la redacción de este capítulo consulté a Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1999; Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en palacio, 1871; Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, México, Imprenta de la calle del Hospicio de San Nicolás, 1875; Vallarta, Ignacio, *Votos*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1894; Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar de la 3a. ed., 1906, Librería de Bouret, México, UNAM, 1977.

En la Constitución de 1917 (texto original), al igual que en 1857, se otorga a la Cámara de Diputados la prerrogativa de aprobar los egresos (artículo 74, fracción IV); y al Congreso se le facultó para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para conocer de este último (artículo 65, fracción II, texto original).

La Constitución de 1917 siguió el sistema de la de 1857 en esta materia por simple inercia, pues en el Diario de Debates no existe discusión al respecto. Por tanto esa facultad se atribuyó a diversas instituciones, por descuido, por inercia, pero sin razón jurídica válida; sin embargo, por lo que se refiere a la Constitución de 1917, esta incongruencia desapareció mediante publicación en el *Diario Oficial* de 6 de diciembre de 1977, que modificó el artículo 65 desapareciendo la facultad otorgada al Congreso para aprobar los gastos.

V. SIETE JURISTAS

35. Tena Ramírez²⁴ afirma que el veto fortalece al Ejecutivo frente al Congreso, aseveración que considero incompleta, porque el veto es, además, el contrapeso a las leyes o decretos del Congreso, que pueden ser nocivos para la nación en el sentir del presidente de la República, quien mediante las observaciones que hace obliga al Congreso a reestudiarlas y a votarlas nuevamente, pero con la salvedad de que si se rechazan debe ser por las dos terceras partes de los votos totales o sea por, cuando menos, 334 votos aprobatorios en la Cámara de Diputados y 86 en la de Senadores.

Se trata de las facultades que se otorgan al Congreso y al Ejecutivo para equilibrar el ejercicio del gobierno, con objeto de que ninguno de los dos pueda excederse en perjuicio del país.

Tena afirma que el veto tiene otra ventaja que es asociar al presidente de la República en la responsabilidad de la formación

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1955, pp. 276-282.

de la ley, cuando ésta es hecha exclusivamente por el Congreso y no a iniciativa del presidente y concluye que el artículo 72 de la Constitución sólo otorga el derecho de veto respecto de las resoluciones del Congreso de la Unión y no existe respecto de las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión permanente, agregando que el inciso j del artículo 72 sería superfluo, si no condujera a conclusiones inexactas. Finaliza su exposición citando una circunstancia, que fue verdad en México hasta hace poco tiempo: que el veto perdió todo interés práctico, porque las leyes se iniciaban en su totalidad por el presidente de la República, lo que a la fecha de este ensayo ya no ocurre.

36. Burgoa²⁵ afirma que el veto consiste en la facultad del presidente de la República de observar los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso de la Unión, sin que sea absoluto pues es sólo suspensivo, ya que no significa una prohibición o impedimento no superable o ineludible para que una ley o decreto entre en vigor, sino que implica objeciones al proyecto para que vuelva a ser discutido por las Cámaras, quienes podrán considerarlas inoperantes, por lo que deberá promulgarse la ley.

Respecto del veto a las resoluciones de una de las dos Cámaras, opina que no tiene esa facultad el presidente.

37. Elisur Arteaga Nava²⁶ considera que el veto es una facultad ejecutiva que impide injerencias indebidas e inoportunas en la actuación del Congreso, pues sólo puede hacerse valer cuando concluye su intervención y sólo contra actos de naturaleza legislativa; leyes o decretos de naturaleza positiva. De acuerdo con este autor, si la ley se aprueba por las dos terceras partes de los votos de las Cámaras no sería vetable.

No procede el veto cuando el Congreso actúa como colegio electoral, cuando actúa como jurado, cuando se trata de declara-

²⁵ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 776-778.

²⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, vol. I, 2000, pp. 459-466.

ciones de procedencia o resoluciones de la Comisión permanente. Tampoco puede vetarse la Ley Orgánica del Congreso o su Reglamento. Agrega que tampoco son vetables las reformas constitucionales, salvo cuando se trata de la admisión de nuevos estados, arreglo de sus límites o cambio de residencia de los poderes federales.

En relación con los actos de alguna de las Cámaras al hablar del presupuesto de egresos, dice que no es vetable por la regla general del artículo 72 de la Constitución, por no ser obra del Congreso de la Unión, independientemente de su naturaleza suspensiva, porque el presupuesto de egresos no admite dilaciones pues no habría posibilidades, si es vetado, de realizar los gastos.

38. Manuel Herrera y Lasso²⁷ sostiene que el veto instituido en el inciso c del artículo 72 sólo procede contra los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, por tanto, en su sentir, son inoperantes, por superfluas, las prohibiciones enumeradas en el inciso j, pues el artículo 72 en sus diez fracciones regula el funcionamiento del Congreso bicameral y concluye diciendo que el inciso j es absolutamente inútil.

Respecto del veto en sí mismo, afirma Herrera y Lasso, que el presidente ni aprueba ni desecha las leyes o decretos, porque no tiene la facultad de estatuir sino una limitada facultad de impedir. Las leyes o decretos no vetados deben promulgarse sin demora, los vetados son resoluciones de promulgación diferida o frustrada, pues las observaciones obligan a la cámara a discutir y votar por segunda vez el proyecto, pero son ellas las que lo aprueban por segunda vez, si superan el veto por una votación de dos terceras partes de sus miembros, y son ellas las que lo desechan, si no se logra esa mayoría; repite que el inciso j es inútil y no sirve (la síntesis del pensamiento de Herrera y Lasso la he tomado de dos trabajos distintos, uno denominado "La Reforma del

²⁷ *Ibidem*, pp. 179-181.

artículo 4o. de la Constitución” y el otro denominado “Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución”, ambos publicados en la obra citada.

39. Diego Valadés, en la entrada o voz, “veto presidencial”, que aparece en la p. 911 del t. VI de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*,²⁸ dice, en relación con este tema, que de acuerdo con el inciso j del artículo 72, todo lo que no menciona ese inciso es susceptible de ser vetado, lo que no es exacto, porque el propio artículo establece la regla de que sólo puede vetar el presidente las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, por tanto según este autor, el presidente no puede vetar las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, las facultades de la comisión permanente, las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral o de jurado, haciendo acusaciones, ni las facultades del Congreso en asamblea única, ni la Ley Orgánica del Congreso, ni las reformas constitucionales. Termina afirmando que en virtud de la realidad mexicana el veto no ha jugado el papel que tiene reservado, pues, de hecho, es el presidente quien legisla y el veto lo ejerce el Congreso a través de las reformas a las leyes que le envía el presidente.

Este criterio se repite por Diego Valadés, en un artículo publicado en *Enfoque*,²⁹ suplemento del periódico *Reforma*.

40. Emilio Rabasa,³⁰ al hablar del veto afirma que en la Constitución de 1857 se redujo su importancia a la simple reconsideración de los proyectos que objeta el Ejecutivo, pues es el pueblo mismo quien legisla. El dogma de la infalibilidad popular debía cobijar a las resoluciones del Congreso, que se suponían siempre rectas y siempre en pro de la utilidad, de por sí el veto del Ejecutivo incitaba a los creyentes a la herejía, pues el Congreso de 1857 trabajaba bajo el sentimiento congresista y anti-ejecutivista, que había sido la fuerza del movimiento de Ayutla.

²⁸ Porrúa-UNAM, México, 2002.

²⁹ *Reforma*, 5 de diciembre de 2004, suplemento *Enfoque*, pp. 20-21.

³⁰ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 14, pp. 170-185.

Dice Rabasa que el Ejecutivo, al intervenir en la formación de las leyes por medio del veto se liga a la función legislativa con el poder legislador; son elementos coadyuvantes sin dejar de ser independientes; que esto en nada pugna con el principio de representación, porque el presidente, electo por la nación es tan representante del pueblo por su origen, como el Congreso que viene de los comicios, pero los legisladores veían en el veto una humillación al Poder Legislativo: del pueblo por el Poder Ejecutivo.

Cita Rabasa a Madison que dice en *El Federalista* que el veto tiene dos fines, que se refieren a la seguridad de la nación: dar una garantía de prudencia legislativa mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente y dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo. Cita también a Barthélemy en *Le role du pouvoir exécutif*, quien afirma: “El veto protege al Ejecutivo contra el peligro de ser suprimido por una sola ley; pero, sobre todo, contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas”.

Agrega Rabasa que el Congreso tiene dos caminos para abatir al Ejecutivo: reducir sus facultades al dar las leyes que han de hacerlas ejecutivas o al reglamentar las suyas, ampliándolas sobre el terreno del otro poder. Esta acción invasora, pacífica, presume de legalidad, en tanto que la resistencia del Ejecutivo tiende a mostrarse en forma de rebeldía, que siempre hay que suponer dañada.

Para terminar con el pensamiento de Rabasa transcribo textualmente lo siguiente:

No hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes en cada Cámara. Por el veto, el presidente se constituye guardián de los derechos del pueblo, como una especie de tribuno del pueblo con respecto a la legislatura; él lo salvaguarda del espíritu de facción, de la precipitación y de otros vicios contrarios al bien público, de los que el Congreso no escapa nunca de un modo absoluto.

El veto que la Constitución establece, es, simplemente, el derecho del presidente para que, reconsiderado el proyecto de ley vuelva a votarse; y es fácil comprender que si las Cámaras cuentan con una mayoría adversa el Ejecutivo, o bien interesada en llevar adelante un proyecto político o un interés de administración, la mayoría que votó la ley la confirmará sin duda.

La prerrogativa es irrisoria; sin embargo, en las discusiones de 1857 se la llamaba veto absoluto para hacerla más odiosa.

La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar.

Para no confundirse con el pensamiento de Rabasa hay que recordar que en la Constitución de 1857, el veto era superable por mayoría simple.

41. Miguel Carbonell afirma, fundado en el artículo 72, inciso c, que el veto no procede en el caso de facultades exclusivas de alguna de las Cámaras.³¹

1. *Crítica a los críticos*

42. Si se lee atentamente lo que afirman Tena Ramírez, Burgoa, Elisur, Valadés, Herrera y Lasso y Carbonell, se observará que su objeción a las observaciones sobre el presupuesto de egresos o, si se quiere, a la facultad del presidente para vetar una resolución exclusiva de la Cámara de Diputados, como es el presupuesto de egresos, la hacen analizando, esencialmente, al artículo 72 en sus diversos incisos que, efectivamente, leyéndolo y aplicándolo a la letra, da la impresión de que la facultad de hacer observaciones concedida al presidente sólo lo es para las leyes del Congreso y no así para una facultad exclusiva de una de las cámaras; por ello hacen caso omiso del inciso j que, para Herrera y Lasso, es inútil y no sirve.

³¹ Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, México, UNAM, 2002.

Considero que esta actitud, absolutamente lógica en los citados juristas, no es correcta. Y digo que es absolutamente lógica porque en la época en que escribieron (salvo Carbonell) la facultad de vetar, de hacer observaciones, no tenía aplicación práctica desde el momento en que el Congreso no era más que una oficina del Ejecutivo para hacer las leyes, pues formado por miembros de un partido único, del que era el presidente el jefe, no actuaban en contra de él y, tan es cierto esto, que para que hubiera un contrapeso en el Congreso a esa mayoría aplastante del partido oficial se crearon los diputados y senadores de representación proporcional, para darles a los partidos opositores la posibilidad de actuar; pero esta situación, nefasta por más de un motivo, ya no existe y hoy se presenta, después de muchas décadas, la oportunidad de determinar si el veto, la facultad de hacer observaciones al presupuesto de egresos, es o no posible. Considero que para llegar a una situación interpretativa adecuada es necesario analizar, como lo hago, los precedentes constitucionales, su historia y el sistema general de la Constitución.

Mi crítica a estos autores (dos de ellos mis maestros) la fundo en que —como el veto era una facultad que sólo existía en el limbo— no estudiaron su relación con otros preceptos, ni la tradición jurídica mexicana ni, menos aún, la realidad —valga la expresión— real de México. Esto vale también para Carbonell, cuyo trabajo es meramente de escritorio y remitiendo a instituciones extranjeras, sin analizar si son aplicables en México.

Y cito a Rabasa, porque aun cuando en su época tampoco se dio el veto, lo cierto es que tuvo el acierto de prever la posible forma de actuar de la Cámara de Diputados y su pensamiento no puede pasar desapercibido, pues de cierta manera profetizó lo que ahora ocurre, teniendo en cuenta, además, que influyó en los mejores constituyentes de 1917.

VI. INCONGRUENCIAS

43. La ley de ingresos debe ser aprobada sucesivamente por las dos cámaras, aunque la de origen es la de Diputados, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 72, inciso h. La razón de este precepto se encuentra en el hecho de que los diputados son los representantes del pueblo, por lo que toda contribución en dinero o en sangre, la vota, en primer lugar, la Cámara de Diputados (hay que observar que con los diputados de representación proporcional esto ya no es exacto).

Aprobada la ley de ingresos por ambas Cámaras, podrá la de Diputados aprobar los egresos, lo que es lógico, pues se autoriza al gasto de aquello que se va a recaudar (véanse artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV). Y esto es una primera incongruencia, pues lo lógico hubiera sido que la Cámara de Senadores aprobara ambos ordenamientos, porque aprueba la ley de ingresos en unión de la Cámara de Diputados; pero los egresos o sea la forma en que se gasta lo recaudado, no puede ni estudiarlo ni aprobarlo, lo que significa que el Senado aprueba un ingreso que no sabe cómo se va a gastar y, representando a los estados, que tienen participación en los egresos, no puede saber cómo se reparte. Esto es ilógico, incongruente, porque las leyes las deben aprobar ambas Cámaras y el presupuesto de egresos, por sus efectos generales, por su abstracción, debe tenerse como una ley.

44. El presupuesto de egresos, de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, se aprueba exclusivamente por la Cámara de Diputados; pero de acuerdo con el artículo 126 las modificaciones a ese presupuesto sólo pueden realizarse por ley posterior, pues este artículo prohíbe hacer pago alguno no comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Esto significa que la modificación del proyecto de egresos debe ser aprobada por las dos Cámaras.

Carece de *sindéresis* este sistema; lo importante, el presupuesto, se aprueba por los diputados; lo secundario, la modificación, se aprueba por diputados y senadores. El procedimiento carece de lógica. Esta es la segunda incongruencia.

45. En la Constitución de 1857 (reforma de 1874), coexistieron las facultades, tanto para el Congreso como para la Cámara de Diputados, para aprobar los egresos, como se aprecia de los artículos 72, fracción VII, y 72, parágrafo A, fracción VI, duplicación que en mi opinión se debió a la inercia o al descuido,

porque de acuerdo con el original de la Constitución, cuando había una sola Cámara, a ella le correspondían todas las atribuciones; pero al establecer el bicammarismo hubiera sido lógica cualquiera de dos soluciones: atribuir exclusivamente al Congreso, es decir a las dos Cámaras, la facultad de aprobar los egresos, o atribuir únicamente a la Cámara de Diputados y no al Congreso, esa facultad, lo que no se hizo pues se otorga a las dos instituciones.

46. Al aprobarse en la Constitución de 1917, el artículo 65, fracción II (texto original), atribuyó al Congreso de la Unión la aprobación de los ingresos y de los egresos. A la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV) se le atribuyó la facultad de aprobar “el presupuesto de gastos” repitiéndose el error que se cometió en 1874 al volver al bicammarismo. Como en el Diario de Debates no existe una razón expresa para esta situación se puede suponer que se debió, exclusivamente, a la inercia; se copió la Constitución de 1857 reformada en 1874 sin mayor discusión ni análisis. Este sistema es obviamente incongruente, aun cuando por reforma de 6 de diciembre de 1977 se haya suprimido la facultad otorgada al Congreso, por lo que desapareció la incongruencia en la Constitución de 1917; pero queda el hecho de que el constituyente otorgó la facultad de aprobar los egresos al Congreso y a la Cámara de Diputados. Y esta es la tercera incongruencia.

47. En el artículo 72, párrafo inicial, se dispone que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente por ambas. En los diversos incisos de este precepto se establece el procedimiento a seguir, salvo en el inciso j, que se refiere a aquellos casos en que el presidente no puede hacer observaciones a ciertos actos de una o de las dos Cámaras: diputados y senadores, prohibición que no incluye al presupuesto de egresos. Hay quienes afirman, de acuerdo con el artículo 72, incisos b y c, que el presidente de la República no puede hacer observaciones al presupuesto de egresos; que el inciso j es inútil.

Otros aseveran que el inciso j (que fue incluido en la Constitución de 1917 sin que se haya expresado la razón), al establecer en qué casos no puede el Ejecutivo hacer observaciones a ciertas resoluciones de una o de las dos Cámaras sin estar comprendido

en esos casos el presupuesto de egresos, significa que éste puede vetarse, por no prohibirse el veto expresamente. Estiman además, que hay una oposición entre el inciso j y el resto del artículo 72, lo que constituye la cuarta incongruencia, máxime que también es expresa la prohibición a hacer observaciones a la Ley Orgánica del Congreso (artículo 70) que incluso, como es lógico, no requiere ni siquiera ser promulgada por el presidente, lo que es congruente con el sistema de división de poderes, porque se trata de una ley exclusiva del Congreso.

48. De acuerdo con la fracción IV del artículo 74 es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados discutir y aprobar el presupuesto de egresos, lo que en buen castellano implicaría que la Cámara de Diputados podría disminuir el número de empleados de la federación u omitir su retribución; pero los empleos de la administración pública los crea la Ley Orgánica de dicha administración, de acuerdo con su artículo 90, que por ser ley, fue hecha por las dos Cámaras.

Interpretando a la letra la fracción IV, podría decirse que la Cámara de Diputados podría disminuir el número de empleos, lo que no puede hacer porque no es ella quien los crea, sino ambas Cámaras; podría pensarse que puede no señalar la retribución que corresponde a cada empleo; pero previniendo esta omisión, el artículo 75 expresamente dispone que la Cámara de Diputados debe señalar la retribución que corresponda a cada empleo y, si omite señalarla, los empleados recibirán la que se fijó en el presupuesto anterior. Esto demuestra que la facultad “exclusiva” de la Cámara de Diputados no es tan exclusiva como pudiera parecer, sobre todo si se tiene en cuenta otra facultad de que carece en esta materia: por disposición del artículo 94, párrafo décimo, la retribución de los ministros de la Suprema Corte; de los magistrados de circuito; de los jueces de distrito; de los magistrados electorales y de los consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo, por lo que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto no puede disminuir la retribución que corresponda a cada uno de los funcionarios antes mencionados; por ello dije que la facultad exclusiva de la Cámara no es tan exclusiva. Y esta es la quinta incongruencia.

VII. LA SOLUCIÓN

49. Todos los capítulos anteriores han tratado, cada uno de ellos en forma aislada, uno de los aspectos que en mi concepto es necesario conocer para resolver la pregunta inicial: ¿puede el presidente de la República hacer observaciones al presupuesto de egresos? La solución del problema se encuentra en unir y armonizar todos los elementos que se han estudiado con anterioridad, teniendo en cuenta algunos principios de interpretación de la ley, que frecuentemente no se observan, principios que dicen: la interpretación no puede destruir el sistema establecido en la ley que se interpreta; no puede interpretarse un artículo aislado, sino que éste debe interpretarse en relación y en armonía con los demás que contiene la ley de que se trata. El intérprete deberá aceptar la mejor solución, es decir la que resuelve todos los problemas que se suscitan, o cuando menos, la mayoría, sin causar mayor daño o, por mejor decir, sin llegar a soluciones que pudieran ser dañinas.

50. Tomando en consideración lo que he dicho anteriormente, expondré lo que es la mejor solución a este problema.

La naturaleza del veto en la Constitución mexicana implica, exclusivamente, la posibilidad para el presidente de la República de hacer observaciones al proyecto de ley o de decreto aprobado por el Congreso. Estas observaciones no son una prohibición, una negativa, al contenido del proyecto de ley o de decreto, sino un medio para suspender, durante un tiempo, la entrada en vigor de la ley o del decreto, pues si ambas cámaras, sucesivamente, pueden superar el veto, mediante el voto en contra de las dos terceras partes del total de sus miembros, es decir ratifican el proyecto de ley o decreto; en este caso el presidente debe promulgar esa ley o ese decreto y ordenar su publicación.

El sistema, en mi concepto, merece el calificativo que le dio el licenciado Herrera y Lasso: la Cámara de Diputados es la que, al aceptar las observaciones, veta la ley en la parte observada. Si la aprueba, esta aprobación implica la frustración del veto.

51. La Constitución establece un sistema de pesos y contrapesos, con el objeto de armonizar el ejercicio de las funciones de

los tres poderes, de que trabajen en colaboración, todo con la finalidad de que se cumplan los fines de todo gobierno; que todos los gobernados gocen de seguridad, libertad, justicia, educación, paz y se les respeten sus derechos. Se puede afirmar que el sistema puede funcionar en México, pues las facultades del Legislativo son hacer las leyes, a lo que está asociado el Ejecutivo con su facultad de iniciarlas y la posibilidad de vetarlas. Y así ocurre en otras materias.

El Poder Judicial es, en relación con los otros dos, el árbitro, el que resuelve sus controversias, para que actúen bajo las normas constitucionales, cuyo intérprete es la Suprema Corte de Justicia.

Al tener el Ejecutivo el derecho de objetar las leyes puede, a través de sus observaciones, mejorar el trabajo legislativo, sea porque se aceptan, sea porque se rechazan, pues si esto ocurre, y están fundados los motivos del rechazo, la ley de que se trata fue mejor estudiada; pero esta armonía la rompe el artículo 72, incisos b y c, pues si, como piensan muchos, no se pueden hacer observaciones al presupuesto de egresos, la Cámara de Diputados puede disponer de los ingresos a su antojo, salvo los límites, que ya se mencionaron, que se refieren a las retribuciones de los funcionarios y empleados del gobierno.

Emplear las palabras “a su antojo” no es una exageración, pues ya ha ocurrido que se cercenen las sumas que el Poder Judicial Federal solicita sin razón real alguna. En otras ocasiones se destinan partidas a asuntos concretos, invadiendo los terrenos del Ejecutivo, ya que el presupuesto de egresos debe fijar los gastos de forma general, para que quien gobierna pueda destinarlos a objetivos concretos. Un ejemplo aclara este punto: en el presupuesto de egresos se debe decir: para carreteras se asignan tantos millones y el Ejecutivo —antes o después de la aprobación— es el que va a determinar qué carreteras se van a hacer con ese dinero; pero si la Cámara de Diputados es quien determina las carreteras que deben hacerse, invade las facultades del Ejecutivo, pues la labor de la Cámara es legislar y no gobernar, no es convertir al Ejecutivo en su agente.

Y esto no es impensable ni es imposible, pues ya se dijo que las asambleas, cualquier asamblea, tiende a ampliar sus facultades, máxime que la Cámara de Diputados, cuyos miembros han sido electos (en México no todos, pues 200 de los diputados no reciben su encargo de las urnas) se siente dueña del poder, tanto que en el México de hoy hay ejemplos de su abuso de poder, ya que en forma constante los miembros de la Cámara de Diputados hacen recomendaciones al Ejecutivo y pretenden gobernar incluso, de manera totalmente inexacta, dicen que la Cámara de Diputados es “soberana” y hablan de “esta soberanía”; pero la cámara no es soberana pues soberanía viene de dos palabras latinas “*super omnia*”, sobre todos. Es evidente que la Cámara de Diputados no está sobre todos, pues tiene como contrapesos a la de senadores, al Ejecutivo y al Judicial y, en especial, a la Constitución, y si a alguien o algo en México puede decirse que está sobre todos es la Constitución, a la que todos deben acatar.

Si esto es así —y lo es— es evidente que se requiere que el presupuesto de egresos pueda ser vetado para —en lo posible— evitar daños mayores, pero la interpretación que hacen muchos del artículo 72 no toma en cuenta la realidad, pues ni armonizan ese artículo con otras normas de la Constitución, ni toman en cuenta el sistema de pesos y contrapesos, que es esencial en un gobierno federal. Por estos motivos debe poder vetarse el presupuesto de egresos.

52. Analizando el primer párrafo del artículo 72 se advierte que ordena que todo proyecto que deben estudiar las dos Cámaras se discutirá sucesivamente por ambas, tal como lo disponen los incisos a, b, c, d, e, g, h, i.

Si se omite, en ese párrafo inicial, la frase que “no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, el precepto dice exactamente lo mismo, o sea que todo proyecto de ley o de decreto que de acuerdo con la Constitución no corresponda a alguna de las Cámaras en exclusiva, se discutirá por ambas. La frase antes citada puede omitirse, sin que el precepto sufra algún menoscabo.

Y si se acepta esta interpretación, es más clara la de los incisos b y c, pues las observaciones se harán, de acuerdo con tales incisos, a un proyecto de ley o decreto ya aprobado por ambas Cámaras.

Así cobra sentido el inciso j, que enumera algunos casos en los cuales el presidente no puede hacer observaciones, entre los que no se encuentra el presupuesto de egresos. Si esto es así el presupuesto de egresos puede ser observado o, si se quiere vetado.

La interpretación al artículo 72 que propongo, estimo que es la correcta, pues la frase omitida no se requiere ya que es lógico que un acto exclusivo de alguna cámara no va a ser enviada a la otra; la declaración de procedencia, que sólo puede hacer la Cámara de Diputados no se enviará a la de Senadores, lo diga o no el artículo 72.

Esto significa que el veto se puede oponer a los proyectos de ley o de decreto aprobados por las dos Cámaras; pero no prohíbe que exista respecto de otros actos, por ello cobra sentido el inciso j del artículo 72 y el artículo 70, al establecer ambos, un catálogo de actos que no pueden vetarse, por lo que al no estar comprendido en él, el presupuesto de egresos, puede ser vetado.

Estas observaciones son congruentes con el sistema de pesos y contrapesos de la Constitución pues evitan, hasta cierto punto, un poder desmedido de la Cámara de Diputados. Evitan, hasta donde es posible, que la Cámara de Diputados pretenda gobernar, en lugar del Ejecutivo como ocurre con el presupuesto de egresos, que ha dado lugar a este artículo, entre otros hechos.

53. El presupuesto de egresos en forma impersonal, abstracta y general señala (o debe señalar) las partidas, los rubros en que deben emplearse los impuestos, de acuerdo con las necesidades de los órganos de gobierno, poderes, estados, que integran el gobierno del país. Se asigna determinada cantidad a la Secretaría de Comunicaciones, otra a la de Educación, una tercera a la de Salud y así sucesivamente; pero la distribución de ese dinero en proyectos concretos es el ejercicio propio del gobierno quien, por lógica, debe tener planes concretos. La asignación concreta de los recursos, como lo dije con anterioridad, toca al Ejecutivo pues si la Cámara de Diputados lo señala en forma individual un gasto para proyectos concretos, se está sustituyendo al presidente de la República, está gobernando. Esto, ya se dijo, obviamente rompe el sistema de la Constitución que otorga a cada

poder las facultades necesarias para el ejercicio de su función; pero no para que invada el campo de acción de otro de los poderes.

54. La afirmación de que el presidente de la República tiene derecho a hacer observaciones al presupuesto de egresos es la más lógica, porque termina con las incongruencias que se han enumerado en otro capítulo, sin que se produzca algún daño, por el contrario, trae beneficios por cuanto que obliga a la Cámara de Diputados a reestudiar, a reexaminar, el presupuesto de egresos de acuerdo con las observaciones del presidente, teniendo en cuenta que las observaciones son simplemente una suspensión temporal de la publicación del presupuesto, sin que ocurra el peligro que señala Elisur Arteaga, de que el país quede sin presupuesto, porque de acuerdo con las últimas reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución hay tiempo suficiente, entre la fecha en que se aprueba el presupuesto de egresos y aquella en que debe entrar en vigor, para el desahogo de las observaciones que se hagan a dicho presupuesto.

Atento a lo anterior, me parece evidente, que las opiniones de los juristas que se citaron en el capítulo respectivo, acerca de que no puede el presidente hacer observaciones, no son atendibles, porque no hubo una profundización en el estudio, ni tampoco una relación entre los diversos preceptos de la ley y, menos aún, se estudió la génesis del precepto.

55. Otorgarle a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar, por sí sola, el presupuesto de egresos, rompe el sistema de pesos y contrapesos, como ya se dijo. Esta afirmación es tanto más válida, al estudiar (lo que no han hecho otros) cómo y por qué se otorgó esa facultad a la Cámara de Diputados, lo que se hizo porque en la Constitución de 1857, la Cámara de Diputados era el Congreso. Esta atribución, se vio con anterioridad, no se corrigió en el año de 1874 ni en el año de 1917, a pesar de que es incongruente.

56. En mi concepto la solución debe de ser atribuir a ambas Cámaras la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, para que las dos intervengan, tanto en la aprobación de los impuestos como en la aprobación de los gastos, máxime que eliminar al senado en cuanto a la aprobación de los gastos es obligarlo a

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y EL VETO

aprobar ingresos cuyo destino no conoce, teniendo en cuenta que en la teoría constitucional mexicana (por mucho que la han bastardeado por la inclusión de los senadores de representación proporcional y de primera minoría), el senado representa a los estados y éstos deben recibir de parte de la federación determinadas sumas para sus presupuestos; pero el senado, al no tener intervención en los egresos, no puede determinar nada.

Esta solución llevaría también a la necesidad de reformar la Constitución, reforma que la haría más congruente.

VIII. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se dijo con anterioridad que en el presente caso el presidente de la República hizo observaciones al presupuesto de egresos; que los que aprobaron el presupuesto de egresos modificado, presentado por el presidente, son mayoría y han afirmado ante quien quiera oírlos, que el presidente no tiene facultades para hacer observaciones al presupuesto de egresos. El Ejecutivo presentó una controversia constitucional en contra de la negativa de la Cámara a dar entrada y estudiar las observaciones, a la que le dio entrada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acto jurisdiccional impugnado mediante diversos recursos por la Cámara de Diputados, ya que en su sentir, al no tener el presidente de la República facultades para vetar, tampoco la tiene para oponerse de alguna manera a la determinación de la cámara que, según ella, es “soberana”.

Desde el punto de vista procesal, quien tiene un derecho o cree tener un derecho a cargo de otro, tiene también una acción para acudir ante los tribunales a que éstos decidan si, efectivamente lo tiene o no, salvo que haya prohibición expresa en la ley vedando la promoción de un juicio, como sucede con la Ley de Amparo que prohíbe promover el juicio de garantías contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por consiguiente, si el presidente de la República estima tener el derecho de hacer observaciones a la Cámara de Diputados sobre el presupuesto de egresos, y se niega que lo tenga, ante esa negativa el

presidente de la República tiene, a su vez, el derecho de presentar ante la Suprema Corte un juicio para que ésta determine cuál de los dos poderes está en lo justo, en los términos del artículo 105 de la Constitución, juicio que desde 1857 se llama “controversia constitucional”. Y el derecho de acción lo concede la fracción I, inciso C, de dicho artículo 105, que establece la controversia constitucional entre el Poder Ejecutivo y cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, lógicamente en este caso, la Cámara de Diputados.

IX. CONCLUSIÓN

Considero que el presidente de la República tiene el derecho de hacer observaciones a la Cámara de Diputados respecto del presupuesto de egresos, es decir de vetarlo. Si la cámara niega ese derecho, el presidente de la República puede controvertir la negativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien entendido que si la Cámara de Diputados hubiera aceptado las observaciones y las hubiera rechazado por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, el presupuesto de egresos se hubiera publicado y hubiera entrado en vigor tal como lo modificó la Cámara de Diputados pero, me atrevo a decir, en el caso no se trata tanto de modificar el presupuesto de egresos, sino de invadir, a como dé lugar, el campo de acción del Poder Ejecutivo; me lleva a esta conclusión una frase dicha por un diputado y publicada en diversos periódicos, en el sentido que la modificación a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución para incluir la palabra “modificarlo”, era una trampa para el presidente. Esta impresión se hace más viva, si se toma en cuenta que la Cámara de Diputados desde hace tiempo busca gobernar, excluyendo obviamente, al presidente de la República.