

CITE #1

M&W 2001



Hola, alger

ayuda a usuarios

desconectar

[regresar](#)

palabra clave:

[búsqueda avanzada](#)[tips de búsqueda](#)

formato impresión

envíalo por e-mail

comentarios al editor

¿Crisis constitucional o confusión?

El Ejecutivo federal advirtió inconsistencias en el presupuesto y anunció que establecería impugnaciones jurídicas. Ante esta incertidumbre, está la historia.

Por Ignacio Marván Laborde

Grupo Reforma

(27 Noviembre 2004).- En el proceso de promulgación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, el siguiente paso lógico y necesario es que, si como lo manifestó Fox, no está de acuerdo con lo aprobado por la Cámara, lo devuelva con sus observaciones, porque de no ejercer esta posibilidad que le otorga la Constitución, la Suprema Corte podría no admitir su controversia. 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 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. Veamos qué han dicho dos tratadistas de reconocido prestigio. Don Felipe Tena Ramírez, en 1944, señaló que aunque no se mencionara explícitamente la prohibición del presupuesto, no consideraba válida la interpretación "a contrario sensu", porque las autoridades federales sólo tienen las facultades que expresamente les otorga la Constitución.¹ Ya en la actualidad, uno de los constitucionalistas más consultados, mi querido maestro y amigo, Elisur Arteaga Nava, sostiene lo mismo, pero con el argumento de que sería ilógico que el Presidente pudiera hacer observaciones, pues la iniciativa de presupuesto es suya.² Antes de desarrollar mi argumento contrario a esta posición, convengamos en que son interpretaciones y, como tales, sujetas a controversia, aunque frecuentemente se usen como meros argumentos de autoridad. Evolución de la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones en nuestra historia constitucional La estructura básica de las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial fue establecida en la Constitución de 1857. En el Constituyente de 1856-1857 se estableció la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto, ello como un intento de remediar las consecuencias negativas que tendría para el proceso legislativo la supresión del Senado; y, con el argumento democrático de que un tercio de los diputados no tenía el derecho de bloquear una decisión de la mayoría, se estableció que las observaciones del Ejecutivo no fueran superadas por una mayoría calificada, sino que podían ser rechazadas por la mayoría de los diputados presentes. Esto dio al Ejecutivo una participación débil en el proceso legislativo. Con la restauración del Senado en 1874, por razones de la negociación política, se optó por el sistema de dar algunas facultades exclusivas a cada Cámara. De hecho, conservar como exclusiva la facultad de aprobar el presupuesto fue una de las condiciones que pusieron los diputados para aprobar las reformas constitucionales que restablecían el Senado. Como lo señaló el diputado Joaquín Baranda en el debate celebrado el 25 de abril de 1870: "Lo más admirable es que se pretenda que el Congreso abdique de sus facultades en el senado. Ningún cuerpo se suicida, y es un suicidio lo que se nos propone, puesto que votando en pro del dictamen, la Cámara de diputados quedará reducida a la nulidad"³ Al día siguiente, el secretario de Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, contestaba que no era la intención del gobierno dividir funciones entre

vigente, se limita a reglamentar el caso en el que intervienen las dos Cámaras, uno de los ejemplos que pone par justificar la necesidad de incorporar esta reforma a nuestra Constitución fue, precisamente, un caso en el que el presidente Madero hizo una observación a una ley de presupuesto, en la que los diputados se doblaban su ingreso y el de los senadores, para "gastos de representación", que Madero devolvió con observaciones, "pero -sostiene el dictamen- la falta de una buena organización del veto presidencial, permitió que la nueva votación, por simple mayoría absoluta de votos, sacara adelante el proyecto de ley".¹¹ Si bien, el inciso C del artículo 72 se limitó a reglamentar el veto en el caso de resoluciones del Congreso, no deja de ser muy relevante que uno de los ejemplos utilizados para sostener la necesidad de incorporar esta figura se refirió a una cuestión de presupuestos. La utilización del veto en materia de presupuestos después de 1917 queda claro que los constituyentes de 1916-17 introdujeron el veto para garantizar la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo y que una de sus preocupaciones principales fue la de contener los riesgos que implica la aprobación unicameral del presupuesto. Con estas reglas, después de 1917 el veto fue utilizado muchas más veces de lo que se cree. A partir de una revisión exhaustiva del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, alumnos y profesores del departamento de Ciencia Política del ITAM, en sus investigaciones han recuperado la base empírica para poder hacer la historia real de la Cámara de Diputados y de sus relaciones con el Ejecutivo, después de 1917. Por lo que se refiere al veto, los resultados son que entre 1917 y 1963 el veto presidencial se utilizó en 223 ocasiones, en 45 de las cuales se trató de cuestiones presupuestales; y que estas últimas tuvieron lugar en el periodo 1918-1933,¹² lo cual me parece lógico, no sólo por el proceso de consolidación del partido único fundado en 1929, sino porque fue hasta 1935 que el Congreso aprobó la primera ley del presupuesto federal posterior a la revolución. A partir de entonces, se fueron concentrando los presupuestos en una sola iniciativa y, para fortalecerse en la negociación, el Ejecutivo fue presentando el presupuesto a la Cámara cada vez más cerca de la fecha límite. Por tanto, cuando Tena Ramírez en unas cuantas frases pontificó acerca de que el Presidente no podía vetar el presupuesto, en 1944, ya se trataba de una práctica en desuso sin perspectivas de reactivarse. Después en diferentes "Variaciones sobre el mismo tema" esta interpretación parcial se siguió repitiendo sin que la realidad política del país la contradijera. Aun así, hay quien afirma que el hecho de que algunos presidentes de México hayan vetado presupuestos, entre ellos el propio Venustiano Carranza¹³, no quiere decir que ello estuviera constitucionalmente permitido. Yo les respondo que no se puede hacer análisis e interpretación de la Constitución, omitiendo los objetivos políticos con los que fueron establecidas determinadas instituciones e ignorando cómo funcionaron los mecanismos de pesos y contrapesos establecidos en la Constitución, en circunstancias históricas en las que el Presidente tampoco tuvo mayoría en las Cámaras. Queda claro que la Constitución previene situaciones como las que vivimos y que para ellas fue reformada en el Constituyente de 1916-1917. Por tanto, el problema actual no es jurídico, es político y aritmético. Ello, no porque no cuadren las cifras, sino porque los 150 votos del PAN no son suficientes para que los diputados no puedan superar las observaciones que les enviará Fox. NOTAS: 1 Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1995, Editorial Porrúa, pp. 266 y 267. 2 Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, Harla México, 1998. El autor sostiene primero que hay incongruencia constitucional en relación a la aprobación del presupuesto (p. 54); luego que no se puede vetar (p. 408) y, más adelante, de manera contundente demuestra que el Presupuesto de la Federación tiene plenas características de una ley (pp. 861 a 865). 3 Los debates sobre el atropellado proceso de restauración del Senado pueden consultarse en *La Restauración del Senado, 1867-1875*, México, 1985, Serie Biblioteca del Senado. 4 Las Adiciones al Plan de Guadalupe pueden consultarse en Jesús Acuña, *Memorias de la Secretaría de Gobernación*, 1ª Edición, s/l, México, 1916, y la edición facsimilar del INEHRM, 1985, pp. 323 a 326. 5 Ibid; pp. 356. 6 Discurso del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, ante el Congreso Constituyente, 10. de diciembre de 1916. 7 Congreso Constituyente, Segunda Comisión de Constitución, Dictamen de los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 79 y 93 del 11 de enero de 1916 y aprobado los días 14, 15 y 21 de enero de 1917. Los dictámenes que cito se pueden consultar en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, a excepción del dictamen particular sobre el inciso C) del artículo 72, que en dicho diario se afirma que se leyó pero no fue publicado. Yo lo encontré en la colección completa de los dictámenes resguardada en el Archivo del General Francisco J. Mújica, en el Centro de Estudios de la Revolución Mexicana, Lázaro Cárdenas, localizado en Jiquilpan Michoacán. 8 Ibid, p. 3. 9 Congreso Constituyente, Segunda Comisión de Constitución, Dictamen del artículo 72, con excepción de los incisos C y H. del 5 de enero y aprobado el 14 de enero. 10 Congreso Constituyente, Segunda Comisión de Constitución, Dictamen del inciso H, del artículo 72, del 6 de enero, aprobado el 18 de enero de 1917. 11 Congreso Constituyente, Dictamen del inciso C del artículo 72, 4 de enero, aprobado el 18 de enero de 1917. 12 Al respecto pueden consultarse diferentes trabajos publicados, entre otros, por María del Carmen Nava, Jorge Yáñez, Jeff Weldon y Eric Magar. Los datos sobre el uso del veto presidencial los tomé de la ponencia presentada por Eric Magar y Jeff Weldon, "The Paradox of Veto in

Mexico 1917-1997", presentada en el Congreso de LASA en septiembre de 2001.13 Al respecto véase, **Ignacio Marván** Laborde, "De Instituciones y Caudillos: las Relaciones entre la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y el Presidente Carranza" en Historia mexicana, 202, octubre diciembre de 2001, Centro de Estudios Históricos del Colegio de México. El autor es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Actualmente imparte la clase de Sistema Político Mexicano y está elaborando el libro ¿Cómo se aprobó la Constitución de 1917?, así como una edición crítica del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

búsqueda avanzada

palabra clave: sección:

fechas: ☒ desde 1993 ☐ entre el: y el:

[tips de búsqueda](#)

[mapa del sitio](#) | [ayuda a usuarios](#)

GRUPO REFORMA: [reforma.com](#) | [elnorte.com](#) | [mural.com](#) | [palabra.com](#)

© C.I.C.S.A. 2000 - 2004

[Aviso Legal](#)