

## PRESENTACIÓN

**L**a aprobación del presupuesto de egresos es una de las facultades legislativas más importantes de la Cámara de Diputados en México y en cualquier parlamento del mundo. Al examinar, discutir, modificar y aprobar el gasto federal esta cámara no sólo ejerce un control constitucional sobre el Ejecutivo sino que influye en la orientación de la política económica y en la determinación de sus prioridades. La disputa por el presupuesto es, en buena medida, una disputa por la conducción económica del país, concentrada en el instrumento más poderoso que tiene el gobierno federal para fomentar el crecimiento, la inversión y el empleo.

El peso creciente del Poder Legislativo en la vida política del país, fruto del pluralismo con que desde 1997 se han integrado sus cámaras, le ha permitido influir en el contenido, no sólo del Presupuesto de Egresos, sino de la Ley de Ingresos y del conjunto de reformas tributarias que acompañan cada ejercicio fiscal. Así, la discusión de los ingresos y egresos que requiere nuestro país se ha convertido en un ejercicio complejo en el que los legisladores han podido modificar en beneficio de las mayorías la propuesta del Ejecutivo. Ese fue el caso del intento frustrado de gravar con el IVA las medicinas y los alimentos. Por otra parte, en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2005, el Congreso modificó una de las variables macroeconómicas más importantes del proyecto del Ejecutivo: el déficit fiscal, lo que le permitió a la Cámara de Diputados disponer de un monto adicional de recursos del orden de los 6 mil millones de pesos para distribuir en el presupuesto de egresos.

Ejercer con firmeza y decisión sus facultades constitucionales ha conducido a que la Cámara de Diputados haya modificado por ocho

años consecutivos –incluyendo el de 2005–, el proyecto de presupuesto de egresos que el Ejecutivo le ha enviado. Lo anterior es un dato revelador que indica que se ha abierto un nuevo capítulo en nuestro sistema de división de poderes y pone de manifiesto una nueva realidad en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Sin embargo, a pesar de las diferencias, durante los siete ejercicios fiscales anteriores no se había presentado un clima de polarización y enfrentamiento entre ambos poderes como el que ha protagonizado el actual presidente de la república, respecto del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005. En ejercicio de su soberanía, la Cámara decidió modificar el proyecto del Ejecutivo, lo que significó, entre otras cosas, una ampliación del gasto de 111 844.3 millones de pesos, respecto del proyecto del presidente. Lo anterior permitió un incremento de recursos para el campo, la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, educación pública, salud y agua potable. Las reasignaciones fueron acompañadas de ajustes del gasto en algunas dependencias, en el renglón de servicios personales para eliminar prebendas de altos funcionarios, y de recortes en los recursos solicitados por el Ejecutivo para los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, así como para el Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Los ajustes de la Cámara de Diputados fueron realizados con responsabilidad, haciendo un esfuerzo por satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, largamente postergadas.

En forma inusitada, el Ejecutivo Federal decidió “impugnar jurídicamente” el Presupuesto de Egresos 2005. Sin conocer aún el proyecto de decreto que le sería enviado, dio un mensaje por los medios electrónicos de comunicación en cadena nacional. Sus argumentos fueron vagos, más aún los recursos jurídicos que utilizaría para combatir la resolución de la Cámara de Diputados. Adujo razones de orden económico y político, así como una posible invasión de su esfera de gobierno. Su malestar por el contenido del proyecto era evidente.

Con el curso de los días fue quedando claro que las vías del presidente serían parlamentarias y jurídicas. En un caso interponiendo un veto a disposiciones del presupuesto que no compartía y, por ende, a todo el presupuesto. En el otro, presentando controversia constitucional si el recurso del veto era rechazado, superado por la Cámara de Diputados o la resolución respecto de sus observaciones no fuera satisfactoria para el Ejecutivo. Con su determinación inició el conflicto

político de connotaciones constitucionales más importante que hayamos conocido desde la llegada del pluralismo y la alternancia. Su desenlace es crucial para la consolidación democrática de nuestro país.

Nos atrevemos a hacer esta afirmación porque con él se ponen en juego facultades legales, relaciones institucionales, equilibrios políticos y la propia gobernabilidad de la nación.

El conflicto pone a prueba los dispositivos constitucionales que garantizan nuestro sistema de división de poderes; el equilibrio que se necesita para alcanzar la armonía y la colaboración entre éstos, sin que ninguno se subordine a otro; el contenido preciso de sus atribuciones emanadas de la Constitución y las leyes. Asimismo, su solución permitirá desentrañar el verdadero alcance de la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para modificar o aprobar un proyecto de presupuesto distinto al del Ejecutivo. También, la obligación que tiene éste de acatar la resolución de otro poder del Estado.

El recurso del veto al presupuesto anunciado por el presidente de la república ha desencadenado una polémica entre quienes le niegan esta atribución y quienes se la conceden. Ha conducido a revisar la doctrina jurídica existente al respecto y los antecedentes registrados en nuestra historia parlamentaria. El debate se ha complicado porque el marco constitucional en que se da el conflicto está sujeto a interpretación frente a la nueva realidad política. No hay una respuesta jurídica definitiva ni sólo un camino de solución. Lo cierto es que ahí donde antes se impuso la política, con el arreglo institucional sobre el presupuesto, ahora se impone el desacuerdo y la confrontación por parte del Ejecutivo.

Una cuestión toral es si el presidente tendrá capacidad para encontrar el camino del acuerdo político o si, como lo ha anticipado, hará participar a la Suprema Corte de Justicia para zanjar sus diferencias con la Cámara de Diputados. Al respecto existen voces que se alzan para señalar la necesidad de un árbitro imparcial en la solución de esta disputa, pero también hay quienes ven un peligro en la intervención de la Suprema Corte e incluso le niegan capacidad jurídica para conocer del conflicto o para decidir sobre el contenido final del presupuesto.

Sea cual fuere el resultado de esta disputa, es evidente que la relación Ejecutivo-Legislativo sufrirá un cambio. Si el conflicto es bien conducido puede fortalecer las atribuciones del Congreso sin demérito de

las del Ejecutivo que, debido a las características de nuestro régimen político, se mantuvo en ventaja frente a aquél en prácticamente todos los asuntos que conocía y resolvía. Durante el régimen autoritario, la hegemonía del PRI nunca permitió cambios al presupuesto enviado por el Ejecutivo, anulando las atribuciones presupuestales de la Cámara de Diputados.

La solución política y jurídica de esta diferencia nos permitirá dar respuesta a varias interrogantes que se han abierto. En particular nos interesa la siguiente, por sus implicaciones para el Poder Legislativo, ¿tiene el presidente de la república facultad para vetar el presupuesto de egresos? La doctrina jurídica ha sostenido por mucho tiempo que no. Existe una opinión extendida, aunque no unánime, de que las resoluciones exclusivas de una cámara, como es el presupuesto de egresos, no son susceptibles de ser vetadas por el Ejecutivo. No obstante, el amago del presidente ha hecho que varios expertos y analistas revisen sus posturas para actualizarlas o confirmarlas. El análisis del veto presidencial ha sido motivo de diversas publicaciones, seminarios y foros, sobre todo a raíz de la nueva configuración política del país, en donde el presidente no tiene mayoría en el Congreso. Su veto a la Ley de Desarrollo Rural durante la LVIII Legislatura puso al día el examen de esta facultad del presidente. De esta forma, el veto en materia de presupuesto poco a poco se ha convertido en una preocupación académica, política y legislativa. Hoy, frente a los acontecimientos, es obligado discutirla.

La presente compilación tiene el propósito de dotar a las y los legisladores, así como al público interesado, de información relevante sobre lo que la doctrina ha denominado *veto presidencial*. En particular busca ofrecer elementos de juicio sobre las posibilidades del veto en cuanto al presupuesto de egresos. Para ello se incluyen textos que abordan el origen del veto presidencial, sus antecedentes constitucionales, el debate de 1917 en torno al artículo 72 constitucional donde está considerada esta figura, algunos casos importantes en que la historia parlamentaria registra vetos al presupuesto de egresos y ensayos donde se recrea el debate académico que subsiste al respecto. Aunque la mayoría de los textos aquí incluidos fueron elaborados en el pasado, las tesis contenidas en ellos cobran relevancia ante el conflicto suscitado por la aprobación del Presupuesto de Egresos 2005. Como podrá apreciarse con la lectura del material,

varios autores ya anticipaban conflictos de esta naturaleza, y proponían posibles soluciones. A todos les reiteramos nuestro agradecimiento por aceptar que sus ensayos fueran incluidos en esta compilación, que incluye artículos periodísticos de diputados que escriben sobre las implicaciones del veto al Presupuesto de Egresos 2005.

Otro objetivo de esta publicación es contribuir al esclarecimiento de un asunto de enorme relevancia para las instituciones del Estado, los ámbitos de gobierno, las fuerzas políticas del país, los distintos sectores que pretenden ver reflejados sus intereses en el presupuesto y para los ciudadanos. La Cámara de Diputados, asiento de la representación popular, debe coadyuvar a la reflexión política informada. Este es el fin último de la compilación que ponemos en manos de los lectores.

*Diputado Eduardo Espinoza Pérez*  
Coordinador de Proceso Legislativo  
Noviembre de 2004