

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL VETO A LA LEY DE PRESUPUESTO

*Licda. Elvira Batalla
Asesora Parlamentaria.*

La procedencia del veto a normas generales del Presupuesto Ordinario, aprobado por la Asamblea en su oportunidad, puede ser objeto de revisión por parte de la Corte Suprema de Justicia, que es el órgano competente para tal función cuando se está, como en el presente caso, ante un acto de alguno de los Supremos Poderes del Estado que pueda resultar contrario a la Constitución.

De conformidad con lo establecido por el artículo 10 del texto constitucional, la Corte tiene la atribución de declarar la inconstitucionalidad del veto enunciado, si luego de analizar el artículo 125 en relación con otras disposiciones que se refieren a la formación de la Ley de Presupuesto, considera procedente tal pronunciamiento. Concretamente el numeral 125 dispone el derecho de veto a cualesquiera proyectos de ley, excepto en el del Presupuesto Ordinario de la República, lo que en consecuencia lo aparta del procedimiento de las normas que rigen el veto, establecidas para aquellos.

En el proceso de "aprobación" de las leyes la Constitución contempla la posibilidad de participación de los Supremos Poderes del Estado e incluso de los entes autónomos, como claramente lo establece en sus artículos 88, 97, 125, 167 y 190; pero en lo que se refiere propiamente a la etapa de "formación" de las leyes, sólo pueden intervenir los Poderes Legislativo y Ejecutivo, empero en virtud del derecho de veto que este último tiene, también el Poder Judicial tiene acción en esta fase. Es el veto el instituto jurídico del cual depende el "resello" que pueda dar la Asamblea Legislativa a las normas tildadas por el Poder Ejecutivo como inconvenientes y también es el veto el presupuesto necesario para que la Asamblea haga la "consulta" a la Corte sobre las normas tachadas por el Ejecuti-

vo por razones de inconstitucionalidad. A causa del veto, los proyectos de ley que con él tropiezan solamente pueden quedar aprobados por la Asamblea cuando ésta los resella o luego de que la Corte declara que no contienen disposiciones contrarias a la Constitución, con lo cual terminan el trámite al cual los condicionó el veto.

Frente a una excepción como la contenida en el artículo 125, las figuras jurídicas indicadas están excluidas en el tratamiento para la "formación" de la ley de presupuesto, y aunque a ésta le corresponde ser sancionada por el Poder Ejecutivo y publicada en el Diario Oficial, al igual que se hace con otras leyes le está establecido en el texto constitucional un régimen de "formación" parcialmente distinto en razón de esta fase del proceso que es a la que exclusivamente está referido lo exceptuado en el citado numeral. El aspecto de la publicidad no ofrece problema alguno en el presente caso, puesto que el Poder Ejecutivo no eliminó de la misma las normas vetadas, con lo cual cumplió con el último requisito de forma para la validez de la ley. Esta se encuentra impresa en el Alcance No. 37 a La Gaceta Número 247 del 28 de diciembre de 1981 y surtirá desde esta fecha todos sus efectos una vez que sea publicada la resolución en que la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad del veto en examen.

En el régimen de creación de la ley de presupuesto, el artículo 178 de la Constitución es el que establece el trámite para la "aprobación" final del Presupuesto. Concluida ésta, cesa la competencia en materia presupuestaria que hasta ese momento tuvo el Poder Ejecutivo, debido a que el constituyente del cuarenta y nueve excluyó al Presidente de la República, por cuanto consideró —y así cons-

ta en las respectivas actas— que tal posibilidad podría ser “lesiva a la soberanía de la representación nacional”. La redacción dada a este artículo no es casual, es precisamente uno de los numerales del régimen de la Hacienda Pública que mereció más detenimiento; la terminología fue cuidadosamente escogida, así cuando se usa el vocablo “proyecto” éste está referido al documento que presenta el Poder Ejecutivo, elaborado por una oficina con esta tarea específica, y cuando se consigna el término “ley” es para indicarlo en el sentido de acto legislativo concluido y al cual solamente le cumplen los requisitos formales de sanción y publicación que toda ley requiere.

Como respuesta a la decisión del constituyente de no permitir que el Presidente participara en una etapa posterior a la aprobatoria de la ley de presupuesto, se dispuso en el artículo 178 que el “proyecto” de ley respectivo debía ser presentado “a más tardar el primero de setiembre de cada año” y se agregó que la “Ley de Presupuesto” debía estar aprobada “definitivamente” por la Asamblea, “antes del treinta de noviembre del mismo año”. Pero sobre el artículo 178 se encuentran otros importantes razonamientos del constituyente, entre ellos que la Asamblea es la que tiene la responsabilidad final en la aprobación de la Ley de Presupuesto. A eso obedece que no tenga alternativa para no hacerlo en la fecha dispuesta en la Constitución y asimismo es por este interés que fue eliminada la posibilidad de subsanar tal falta con el procedimiento de reconducción del presupuesto. Y es precisamente a raíz de la discusión de este punto que categóricamente se refirieron los constituyentes a la conveniencia de no permitir que el Presidente de la República tuviera injerencia en la acción parlamentaria.

Esta determinación del constituyente también explica la libertad que tiene el congreso para decidir cualesquiera normas en la ley que distribuye el presupuesto; su actuación en este sentido no quedó limitada por disposición constitucional alguna, a diferencia de lo que ocurre en sistemas semejantes al de Costa Rica, como por ejemplo el de Brasil, en que su Constitución de 1967 establece en el artículo 63: “la ley de presupuesto no incluirá disposición extraña a la fijación de gastos y la previsión de ingresos”. Y en el caso argentino, el afán por frenar las arbitrariedades de los diputados —que la Constitución no impide— ha llevado, inútilmente, a dictar leyes para regular el contenido de la ley de presupuesto en el sentido de que no

contenga “disposiciones de carácter orgánico ni derogatorias o modificatorias de leyes en vigor” (art. 18, Decreto-Ley 23.354/56) y que las referentes a recursos “no caducarán al fenecer el ejercicio en que fueron dictadas y serán aplicables hasta tanto se las derogue o modifique o caduquen por el tiempo” (art. 20, Decreto-Ley cit.). Otro claro ejemplo es el del procedimiento presupuestario francés en que la Constitución de 1958 suprimió la iniciativa parlamentaria en materia de aumento de los gastos públicos; “es un trasplante a Francia de una vieja regla británica. Esta reforma es, evidentemente, muy importante: protege a los parlamentarios contra las tentaciones demagógicas y les facilita la resistencia a los electores y a los grupos de presión”. (Duverger, “Hacienda Pública”, p. 243). El sistema francés asimismo se ha esforzado en impedir los llamados “jinetes” presupuestarios, los cuales no son más que disposiciones que una ley financiera incluye a pesar de que no tienen carácter financiero. (Duverger, ob. cit. p. 244).

En el derecho presupuestario costarricense la acción parlamentaria para la distribución del presupuesto es ilimitada indudablemente, pero la libertad de la Asamblea en algunos aspectos de la materia presupuestaria encuentra sus límites en varias disposiciones de la Constitución que exigen respeto al “equilibrio financiero”. El artículo 176 claramente lo establece, y por la importancia que tiene esta garantía de ordenamiento fiscal, se reitera con insistencia apreciable en los artículos 179 y 180. La finalidad de tales disposiciones es que en la distribución del presupuesto los diputados no dispongan gastos que no cuenten con el correspondiente ingreso, con lo cual se quiere evitar que se desequilibre el presupuesto.

A pesar de lo señalado en el párrafo precedente, el artículo 176, primordialmente dirigido al “equilibrio financiero” dentro de un período determinado, consagra un principio que en nuestra Constitución recibe un tratamiento de garantía poco rígido, toda vez que el artículo 180 autoriza el déficit, el cual se cubre mediante los presupuestos extraordinarios, lo cual viene a ampliar “el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado” y además violenta otro de los principios que caracterizan el presupuesto. El principio de anualidad que enuncia el artículo 176 se rompe con los diversos plazos de los empréstitos que se suscriben para financiar el déficit presupuestario que atiende la actividad económica del país.

El artículo 176 menciona los tres elementos fundamentales de la concepción clásica del presupuesto, pero no es una disposición que encierra el concepto de presupuesto ordinario de la República —como lo dice con gran ligereza el veto que se revisa—, ya que el carácter financiero, equilibrio y anualidad, son solamente algunos de los principios para la definición de lo que es el presupuesto del Estado. El numeral 176 en cambio contiene un concepto que se acerca más al de "cuenta", que es el correspondiente punto de partida para constituir un presupuesto. "Es esencial distinguir, ante todo, los conceptos de presupuesto y de cuenta, en el sentido técnico de estas palabras. Una cuenta es una recapitulación de gastos y de ingresos ya realizados; en cambio un presupuesto es una previsión de los gastos y los ingresos futuros. Evidentemente los dos actos están vinculados entre sí ya que cuando se forma el presupuesto se basa siempre sobre las cuentas de los años pasados". (Duverger, ob. cit., p. 179).

Los razonamientos jurídicos en que se fundamenta el veto, ciertamente demuestran un enorme desconocimiento de normas básicas del derecho presupuestario y de los principios definitorios del concepto de presupuesto estatal, que en materia tan delicada es inexcusable manejar con improvisación. Es evidente que a partir de la errónea idea del

presupuesto como "una cuenta de ingresos probables y gastos autorizados", no es posible precisar con acierto el concepto jurídico de este "acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable", como lo describe con gran propiedad el tratadista Giuliani Fonrouge ("Derecho Financiero", Vol. 1, p. 146) y que como "cuenta hacendaria" lo hace sin visión de conjunto pobremente el texto del veto. Pero hay otro aspecto, no menos grave en el documento que se examina, y es que aduciendo consideraciones de orden legal se sirve el Ejecutivo para apreciar las indudablemente criticables normas inconstitucionales que contiene la ley presupuestaria y hacer distinguos que lo llevan a calificar de tales sólo algunas de las que por ese vicio merecen ser declaradas absolutamente nulas e ingenuamente procede a vetarlas, con lo cual se hace acreedor al mismo tratamiento que corresponde a aquéllas, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política de Costa Rica.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia está llamada a intervenir en este delicado asunto y establecer con autoridad que el Poder Ejecutivo en la tramitación final del Presupuesto sólo le compete la promulgación de la ley que lo aprueba.