

El veto al presupuesto

Luis Charpentier Acuña

SUMARIO

Introducción — I. Aspectos generales sobre el veto: A. Concepto; B. Naturaleza; C. Motivos de objeción; D. Objeto. — II. Los presupuestos ordinario y extraordinario de la República. A. Concepto; B. Contenido; C. Regulación Constitucional — III. La procedencia del veto contra el presupuesto: A. El veto al Presupuesto Ordinario; B. El veto a los presupuestos extraordinarios — Conclusión.

INTRODUCCION

Los artículos 125 y 140.5 de nuestra Constitución establecen la posibilidad para el Poder Ejecutivo de oponerse a un proyecto de ley a través de una institución jurídica llamada VETO. Esta figura ha sido tratada en la doctrina internacional por muchos autores, pero de una manera genérica. A nivel nacional, los estudios sobre el veto son más bien escasos y de poca profundidad. No obstante, en nuestro país ya se ha generado una problemática interesante sobre todo en lo referente al veto por razones de inconstitucionalidad. El debate ha sido en el sentido de si es posible vetar por inconstitucional el proyecto de ley de Presupuesto, a pesar de que el artículo 125 de la Constitución dice expresamente que no procede el veto contra el proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

Ante este problema, obviamente importante, queremos avanzar desde ya una respuesta al mismo. Consideramos que es enteramente procedente el veto por razones de inconstitucionalidad al Presupuesto Ordinario de la República. Con relación a los presupuestos extraordinarios, también puede el Poder Ejecutivo interponer el veto. Creemos que existen suficientes razones jurídicas, e incluso morales, que justifican esas hipótesis.

El presente trabajo se divide en tres secciones. En la primera, hemos considerado conveniente tratar ciertos aspectos generales sobre el veto, que deben tenerse en cuenta para resolver el punto principal al que nos abocamos aquí. En una segunda sección establecemos una caracterización general de los presupuestos ordinario y extraordinario en nuestro país. En la tercera sección enfocamos directamente el problema principal a que hemos hecho referencia.

Este artículo no pretende agotar el problema del veto al Presupuesto de la República. En su estudio tratamos de analizar la problemática con cierta profundidad y presentar nuestro punto de vista personal; queremos que el mismo sirva para incentivar a quienes estudian el Derecho a realizar investigaciones más profundas sobre este interesante tema.

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL VETO

Nuestra Constitución Política, como es natural, regula todo un procedimiento para la formación de las leyes. En la

creación de este tipo de normas jurídicas juega un papel preponderante la Asamblea Legislativa, como órgano constitucional encargado de la creación de las leyes (entre otras funciones).

No obstante, en muchos casos, el Poder Ejecutivo también asume un papel relevante en la formación de las leyes; este órgano está facultado constitucionalmente para interponer una institución jurídica llamada veto, con la cual podría incluso impedir que el proyecto vetado llegue a ser ley de la República. El veto está regulado normativamente en dos cuerpos jurídicos básicos: la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa; obviamente resulta preponderante la regulación constitucional, en tanto representa las normas jurídicas de más alta jerarquía; el reglamento interno de la Asamblea simplemente desarrolla en algunos aspectos específicos las normas constitucionales.

Con el ejercicio del veto el Poder Ejecutivo puede oponerse a que un proyecto de ley se convierta en norma jurídica vigente; esa oposición puede fundamentarse en motivos de oportunidad (conveniencia política) o de inconstitucionalidad (razones jurídicas); en el primer caso (razones de oportunidad) el veto reviste una naturaleza esencialmente política, en tanto que en el segundo caso (inconstitucionalidad), el veto adquiere -para nosotros- naturaleza jurídica.

A. Concepto

Con base en nuestra Constitución Política, el veto es una potestad atribuida exclusivamente al Poder Ejecutivo para oponerse a proyectos de ley de la Asamblea Legislativa, ya sea porque considere que un determinado proyecto no conviene por razones políticas, o bien por considerarlo contrario a la Constitución. Consideramos muy acertada, y por ello tomamos como base, la definición que del veto nos da el profesor Rubén Hernández:

"El veto se define como la potestad que tiene el Poder Ejecutivo para objetar, por razones de oportunidad o de inconstitucionalidad, proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa" (1).

Esa potestad se fundamenta en los artículos 125 y 140.5 de nuestra Constitución Política. Obviamente, la competencia del Poder Ejecutivo para vetar leyes, le concede a este poder una importante participación en la creación de las leyes, lo cual produce efectos que luego analizaremos.

"Esta competencia del Poder Ejecutivo (...) constituye uno de los controles interórganos más importantes en el Estado moderno, pues permite que el Poder Ejecutivo participe activamente en el procedimiento legislativo" (2).

El veto, para ser válido, debe ser ejercido en forma conjunta por el Presidente de la República y el Ministro del ramo:

"Son deberes y atribuciones conjuntas que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 5) ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto (3).

B. Naturaleza

Se ha considerado modernamente que el veto tiene naturaleza política, en razón de ser ejercido por el Poder Ejecutivo sobre proyectos de ley aprobados por el Poder Legislativo. La doctrina ha destacado la naturaleza política de esta institución con base en la relación concreta que para el caso se da entre dos órganos políticos (Ejecutivo y Legislativo).

Creemos que el criterio para establecer la naturaleza del veto debe ser otro: nos referimos a los motivos del veto, a su fundamentación. En este sentido, debemos distinguir entre veto por razones de inconstitucionalidad y veto por razones de oportunidad; en el primer caso -como luego veremos- el veto reclama la oposición que supuestamente existe entre el proyecto de ley y la Constitución, es decir, se arguyen razones de orden jurídico; en el segundo caso, el Ejecutivo alega motivos de conveniencia, es decir, se manifiestan razones de orden meramente político. Al respecto, Rubén Hernández nos dice:

"La naturaleza del veto por razones de inconstitucionalidad es jurídico-política, por cuanto en su ejercicio interviene, en última instancia, la Corte Suprema de Justicia, la cual resuelve el conflicto surgido entre ambos poderes, conforme a criterios estrictamente jurídicos y no políticos" (4).

Consideramos tal enfoque sumamente formalista y, en nuestro concepto, errado. El autor hace referencia al caso en que la Asamblea rechaza las razones de inconstitucionalidad alegadas por el Ejecutivo: en ese caso el proyecto es enviado a la Corte para que esta se pronuncie sobre el problema. En esa cita observamos que la naturaleza política le es asignada al veto por la mera intervención del Poder Ejecutivo, en tanto que al intervenir la Corte el veto "adquiere además" naturaleza jurídica. No compartimos ese criterio. Creemos que la naturaleza política o jurídica del veto depende de los caracteres fundamentales que este presenta. En el veto por razones de oportunidad, su esencia radica en ser una oposición por motivos estrictamente políticos. Por su parte, la esencia del veto por razones de inconstitucionalidad descansa en la consideración -jurídica y no política- de que hay un contraste normativo entre el proyecto de ley y la Carta Política.

Así pues, sencillamente debemos concluir que el veto por razones de oportunidad reviste naturaleza política, y el veto por inconstitucionalidad es de naturaleza jurídica; esto desde un punto de vista objetivo y no subjetivo, sin tomar en cuenta los órganos que participen. En orden a lo anterior, un veto en el que se aleguen a la vez razones de oportunidad y de in-

constitucionalidad, será de naturaleza jurídico-política. Manteniendo la tesis general de la naturaleza política del veto, Hernández Valle señala:

"Consecuencia de su naturaleza política, el veto está regulado directamente por la Constitución y sometido a ella" (5).

No creemos que la regulación constitucional del veto obedezca a su naturaleza política (6). Ello es claro, a nuestro entender, pues muchos institutos que están regulados en la Constitución no tienen una naturaleza política en sentido estricto. El que el veto esté regulado en la Constitución se explica por el hecho de ser ese un instrumento básico en el sistema de frenos y contrapesos, en la división de poderes; el veto obviamente tiene repercusiones políticas, pero en el caso del veto por razones de inconstitucionalidad, vemos que su naturaleza de base es jurídica: muchos fenómenos, por naturaleza, son jurídicos, lo cual no impide que tengan efectos políticos.

La regulación del veto en la Constitución Política es sumamente importante, pues las normas que regulan esa potestad se ubican en el máximo grado en la jerarquía de las normas. Por lo tanto, la Asamblea no podría mediante ley (por falta de competencia) regular el objeto, condiciones y efectos del veto; solo mediante normas de reforma constitucional se podría regular y limitar el ejercicio de esa potestad (7).

C. Motivos de objeción

Como ya adelantamos, la motivación del veto puede consistir en razones de oportunidad, o bien de inconstitucionalidad. Los motivos de oportunidad hacen referencia a razones de conveniencia política. Así, pues, se puede vetar un proyecto alegando falta de recursos para el caso, falta de adecuación a las necesidades sociales, mala planificación técnica, eventuales efectos indeseables, etc. En este caso, como en las razones de inconstitucionalidad, el veto debe ser debidamente fundamentado. Los motivos de inconstitucionalidad buscan combatir un proyecto que contrarie la Constitución.

"En el veto por razones de inconstitucionalidad, indudablemente estamos en presencia de un mecanismo de control preventivo, o control "a priori". Esto es claro, pues por ese medio se alega la inconstitucionalidad de un proyecto de ley para evitar la entrada en vigencia de normas inconstitucionales" (7).

Las razones de inconstitucionalidad pueden darse con respecto a vicios formales o sustanciales, según que el proyecto de ley incurra en defecto de procedimiento (sea que viole reglas procedimentales establecidas en la Constitución o en el reglamento de la Asamblea), o en violación de principios o normas sustantivas de la Constitución. Al respecto, ha dicho la doctrina:

"... en cuanto a los vicios formales, cuya comprobación es más fácil, el Ejecutivo está obligado a interponer el veto (...) En cambio, respecto de los vicios sustanciales, el veto sólo se debe interponer cuando el contraste entre la Constitución y el proyecto sea evidente y manifiesto, puesto que normalmente la inconstitucionalidad de las normas solo puede captarse al momento de su aplicación y no en abstracto" (8).

Consideramos acertada esa afirmación. En efecto, el veto es una potestad constitucional, y en cuanto tal, es una atribución que debe ser obligatoriamente ejercida cuando se den las condiciones requeridas. Cuando el Poder Ejecutivo detecte la violación (que debe ser evidente en los vicios sustanciales) de normas y de principios de la Constitución, debe interponer el veto: así lo exige una sana interpretación fundamentalmente de los artículos 125 y 140.5 constitucionales. Como bien lo ha dicho nuestra jurisprudencia, el veto debe ser debidamente fundamentado:

"De acuerdo con los artículos 125, 127 y 128 constitucionales, todo veto debe ser razonado y debe indicarse (en caso de inconstitucionalidad) clara y concretamente cuáles son las disposiciones del proyecto que se enfrentan a determinadas normas de la Constitución y por qué lo estima así el Poder Ejecutivo" (9).

D. Objeto del veto

El artículo 125 de nuestra Carta Magna reza: *"Si el poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes" (10).* Eso nos muestra claramente que el veto sólo puede interponerse contra los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa. El proyecto de ley para tal efecto debe estar debidamente aprobado, y debe haber recibido discusión en tres debates: *"Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtener la aprobación de la Asamblea ..." (11)*

El artículo 124 constitucional, in fine, nos dice: *"No tienen el carácter de leyes (...) los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos: 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 21, 22, 23 y 24 del artículo 121, que se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en el Diario Oficial" (12).*

Estos acuerdos que se toman en un solo debate, son los llamados "meros actos legislativos", los cuales no requieren sanción del Poder Ejecutivo: esto, aunado al hecho de que aun aprobados no tienen el carácter de leyes, confirma la tesis de que esos actos no son susceptibles de ser vetados.

Incluso los convenios, contratos, y otros actos de naturaleza administrativa, aunque se hagan por el trámite de formación de las leyes, tampoco pueden ser objeto del veto, precisamente por carecer del carácter de leyes, según lo prescribe expresamente el párrafo final del artículo 124 citado. Tampoco son objeto del veto, las llamadas "leyes de reforma constitucional", pues estas revisten un carácter de jerarquía netamente distintos con relación a las leyes ordinarias, en razón del procedimiento agravado que sufren para poder surgir a la vida jurídica. La problemática que se presenta es, indudablemente, con relación al Presupuesto Ordinario de la República. En principio, pareciera que tal problema no existe, pues el artículo 125 de la Constitución dispone:

"No procedé el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República" (13).

A primera vista, la prohibición se nota clara. No obstante, como veremos después, ella admite muchas limitaciones. Al respecto HERNANDEZ VALLE apunta:

"Esta prohibición es aparente, y su verdadero sentido sólo puede desentrañarse si se armoniza esa disposición con lo establecido en otras normas del mismo ordenamiento constitucional" (14).

II. LOS PRESUPUESTOS ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA

Tanto el presupuesto ordinario como los extraordinarios están regulados en la Constitución. Sus disposiciones son distintas de las que rigen para las leyes ordinarias. El presupuesto de la República se apueba, en lo fundamental, en la llamada "Ley de Presupuesto Ordinario"; esta ley, en nuestro ordenamiento constitucional, constituye el único caso en que aparentemente se le niega el derecho de veto al Poder Ejecutivo; no obstante, ya veremos que esa prescripción no puede tomarse al pie de la letra. La prohibición del artículo 125 constitucional no puede extenderse a los presupuestos extraordinarios de la República, ya que tal norma constituye una excepción a la regla general de que todos los proyectos de ley pueden ser vetados, y, como tal, solo es susceptible de aplicación para el caso que específicamente se indique.

La ley de Presupuesto Ordinario de la República se diferencia radicalmente de las leyes comunes, lo cual es evidenciado por la regulación específica que con respecto a ella hace nuestra Constitución. Así, por ejemplo, dicha ley cuenta con un término para su promulgación fijado constitucionalmente, el cual encuentra su justificación en la imperiosa necesidad de su rápida aprobación, ya que esa ley constituye, entre otras cosas, el mecanismo jurídico que autoriza el gasto público del Estado; así, pues, si esa ley no se aprobara, se paralizaría la Administración Central (15).

A. Concepto

En relación con la ley de Presupuesto Ordinario, diremos en primera instancia -aunque parezca perogrullesco- que ella es una ley, en sentido formal y material. Así lo ha dicho la Corte Plena:

"Las normas de Derecho Presupuestario contenidas en los artículos 176 a 180 de la Constitución permiten afirmar, fuera de toda duda, que en el ordenamiento jurídico costarricense la ley de Presupuesto es una ley formal (porque emana del órgano legislativo) y también ley material, pues no constituye una simple cuenta de ingresos y gastos sino que al propio tiempo impone deberes que tiene que cumplir el Poder Ejecutivo, todo lo cual le imprime un evidente carácter normativo, aunque sus disposiciones no estén estructuradas de la manera como se enuncian los preceptos de una ley común" (16).

Ese mismo tribunal ha dicho -acertadamente- que la Ley de Presupuesto reviste una naturaleza distinta a las leyes comunes:

"Se trata pues de una ley formal y material, aunque ciertamente deba calificarse de especial o sui generis, porque difiere de las otras leyes en cuanto a su iniciativa y a su preparación, formación y vigencia, al igual que por la acentuada supremacía de la Asamblea Legislativa en esta materia" (17).

En efecto, la ley de Presupuesto tiene carácter formal, en razón de ser emitida por el Poder Legislativo; asimismo, posee carácter material de ley en razón de su naturaleza normativa, la cual se deduce básicamente del artículo 180 de nuestra Carta Política, el cual señala:

"El Presupuesto Ordinario y los Extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado ..."

Esta ley, en razón de su naturaleza especial, no puede regular cualquier tipo de situaciones. De su regulación constitucional (arts. 176 a 182) podemos extraer que ella solo puede regular materia presupuestaria; no podría regular materias ajenas, por falta de competencia constitucional al efecto:

"No obstante su carácter normativo, su ámbito de competencia es limitado, pues esta ley sólo puede contener disposiciones generales (normas) que regulen el modo como la acción pública pueda realizarse durante el año. Es decir, la competencia necesaria de la ley de presupuesto, además de los rubros estrictamente contables, abarca también la regulación de aquellos aspectos que sean mera ejecución del presupuesto" (18).

Ello nos confirma que la Ley de Presupuesto es una ley atípica, pues difiere de las leyes comunes u ordinarias.

Relacionando todo lo anterior, para nosotros, la Ley de Presupuesto Ordinario, es un conjunto de normas jurídicas con carácter de ley formal y material, que regulan y autorizan durante el año económico todo lo relativo a los ingresos financieros y al gasto público del Estado, a efecto de dotarlos de carácter jurídico (19).

Ahora bien, dentro el curso del año pueden surgir problemas nuevos o situaciones que no fueron previstas en el Presupuesto Ordinario, que obligan a modificarlo, lo que se debe hacer por iniciativa del Poder Ejecutivo (20). A la vez, cuando existen entradas provenientes del crédito público o de otra fuente extraordinaria, también corresponde al Ejecutivo preparar los proyectos de Presupuestos Extraordinarios. Estos presupuestos, se pueden definir como aquellas leyes -de carácter extraordinario- destinadas a regular lo relativo a la inversión de esos ingresos provenientes del uso del crédito público, o de cualquier otra fuente extraordinaria (21). De acuerdo con el artículo 180 de nuestra Carta Magna, al igual que en el caso del Presupuesto Ordinario, las leyes que modifiquen a este y las que aprueben los presupuestos extraordinarios, constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado (22).

B. Contenido

Como hemos dicho anteriormente, la ley de Presupuesto solo puede contener materia presupuestaria, es decir, no puede contener materias ajenas a la regulación de ingresos y gastos del Estado. La doctrina permite hacer un deslinde claro y preciso entre las disposiciones típicamente presupuestarias y las que no tienen esa naturaleza; ello resulta relevante, sobre todo a efectos de determinar si cabe o no el veto contra el Presupuesto Ordinario. En los últimos años, ha sido costumbre, al aprobar la Ley de Presupuesto Ordinario, adicionar un capítulo denominado "Disposiciones Generales". Tales disposiciones se destinan a indicar la mecánica del Presupuesto y facilitar su ejecución. En tanto que esas normas generales se relacionen con el Presupuesto, son válidas; nuestra jurisprudencia ha sido en ese sentido:

"Al ser verdad, como lo dispone el artículo 180 de la Constitución, que el Presupuesto constituye el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado (...) si el presupuesto señala esos límites de acción, por ahí mismo la regla del artículo 188 está autorizando que se dicten determinadas normas para regular el modo como la acción de los poderes públicos debe realizarse durante el año (...) en la Ley de Presupuesto sí pueden dictarse las llamadas normas generales ..." (23)

La Ley de Presupuesto, por otra parte, y dejando de lado esas "normas generales", tiene siempre un contenido básico al cual nos referimos brevemente a continuación: En primer lugar, dicha ley regula lo referente a ingresos o, mejor dicho *"autoriza la recolección de tributos y demás entradas previstas en su texto aritmético (...) En punto a ingresos, el presupuesto es una mera previsión técnico-financiera"*. (24).

En segundo lugar -siguiendo a don Eduardo Ortiz- esta ley: *"autoriza la erogación de recursos para la satisfacción de fines y necesidades públicas, con lo que se constituye en un verdadero plan de inversiones públicas"*. (25) Así, pues, desde ese punto de vista, el Presupuesto se presenta como el plan anual de gastos del Estado para la realización de los distintos planes de gobierno, con el fin de dotarlo de carácter jurídico y proveer a una adecuada ejecución del mismo.

En relación con los gastos, la ley de Presupuesto regula la destinación de cada gasto a un fin específico, de tal manera que la erogación y el pago correspondiente sólo podrá hacerse para el fin indicado. Consecuentemente, los créditos que existen en contra del Estado, no podrán ser pagados si no se ha agotado previamente el trámite presupuestario al efecto (26). Obviamente, el Presupuesto debe regular adecuadamente el gasto, tomando en cuenta los ingresos probables, de tal manera que no puede autorizar algún gasto para el que no haya partida presupuestaria, o bien que esta exista pero sea insuficiente.

C. Regulación constitucional

De conformidad con el artículo 176 de la Constitución, la vigencia del Presupuesto Ordinario permanece durante el año para el cual se emite (del 1 de enero al 31 de dic.). Los gastos que se autoricen no pueden exceder los ingresos probables. Corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la iniciativa en la creación de la ley de Presupuesto; este debe preparar y enviar el proyecto a la Asamblea para que lo conozca (27). Así, vemos que la creación de la ley de Presupuesto requiere de un específico y particular procedimiento establecido constitucionalmente:

"El procedimiento especial (de la ley de Presupuesto) está llamado a garantizar que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa y la responsabilidad de elaborar el Presupuesto Nacional, en razón de su mayor conocimiento del gasto público, como su principal protagonista; al mismo tiempo que asegure que la Asamblea pueda tener la última palabra para modificar el plan de inversiones presentado" (28).

Consecuentemente, una norma ajena a la materia presupuestaria debe regularse por el procedimiento común de formación de las leyes (artículos 123 a 129) y no debe ser incluida en una ley como la de Presupuesto:

"El principio jurídico que justifica la prohibición de incluir normas ajenas a la materia presupuestaria, dentro de la

ley de Presupuesto, es el de la "ponderación legislativa", según el cual se exige que toda ley ordinaria debe recibir publicidad y ser discutida ampliamente en el seno legislativo, lo que no ocurre con la ley de presupuesto, por lo perentorio de sus plazos y por su complicación intrínseca" (29).

La Constitución expresa claramente en su artículo 180 que el Presupuesto Ordinario y los extraordinarios "constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado ...". Se advierte, pues, que el Presupuesto Ordinario rige para el estado, es decir, la Asamblea tiene la potestad constitucional de dictar los presupuestos del Estado: contrario sensu, no el de otros entes. (30). La Corte Plena se ha manifestado sobre el punto, pero con una fundamentación que consideramos técnicamente imprecisa; veamos:

"El Presupuesto de la República es el de la Administración Central, integrada por los órganos que menciona el artículo 177 párrafo primero de la Constitución, o sea los ministerios de gobierno, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, y el Tribunal Supremo de Elecciones; con lo cual los entes descentralizados quedaron excluidos de ese régimen y, por lo tanto, de la potestad presupuestaria que otorga a la Asamblea el artículo 121 inciso 11 de la Carta Política, desde que, por ser descentralizados, no forman parte de ninguno de aquellos órganos del Poder Central". (31).

Creemos que la resolución anterior parte de una terminología inaceptable, que debemos aclarar, pues ubica a la Corte Suprema de Justicia, al Parlamento y al Tribunal Supremo de Elecciones como integrantes de la Administración Central. Al respecto, BREWER CARIAS apunta:

"La Administración Central, como complejo orgánico es una parte del Estado, el cual tiene otros órganos políticamente separados: los órganos legislativos y los tribunales. Todos ellos forman el Estado, y participan de su sola y única personalidad" (32).

Más adelante agrega el mismo autor:

"La Administración Pública (...) no solo está constituida por la "Administración del Estado" o Administración Central, sino también por la Administración descentralizada, constituida por otros entes con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado" (33).

Así, pues, la Corte Plena debió haber dicho: *"El Presupuesto de la República es el del Estado"* y no el de la Administración Central como erróneamente se dijo, ya que con esa expresión se alude a la llamada Administración del Estado. La ley General de la Administración Pública nos aclara un poco más el asunto:

*"1. Los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado (equivalente de Administración Central) serán: el Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno.
2. El Poder Ejecutivo lo forman el Presidente de la República y el Ministro del ramo". (34).*

Lo correcto, pues, es afirmar que el Presupuesto Ordinario es el Presupuesto del Estado. Los entes descentralizados, en efecto, quedan excluidos de la potestad establecida en el artículo 121 inciso once.

III. LA PROCEDENCIA DEL VETO CONTRA EL PRESUPUESTO

La Constitución Política en su artículo 125 ab initio establece: *"Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes"*.

Aquí resulta claramente manifestada la regla general de que el Poder Ejecutivo cuenta con la potestad de vetar los proyectos de ley aprobados en tres debates por el Parlamento. No obstante, el mismo artículo establece inmediatamente la excepción a esa regla general, al disponer que: *"No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República"*.

Una interpretación aislada y literal de este artículo nos llevaría forzosamente a rechazar de plano la posibilidad de admitir el veto contra el Presupuesto Ordinario. Como ya hemos adelantado, esta prohibición no es absoluta, y más bien, debe ser considerablemente limitada. Por supuesto, la prohibición del 125 no puede extenderse a los proyectos que modifican el presupuesto ni a los que aprueban los presupuestos extraordinarios.

A. El veto al presupuesto ordinario

Creemos que el constituyente para establecer la supuesta prohibición del 125 se fundamentó en razones de tipo práctico. La ley de Presupuesto debe estar aprobada definitivamente para el 30 de noviembre de cada año (art. 178 C.P.); de ser vetado el Presupuesto por razones de inconstitucionalidad por la Asamblea, muy difícilmente la Corte resolvería el conflicto antes de esa fecha límite (35). No obstante, ya veremos que existe una solución para este problema.

No podemos aceptar de ninguna manera la prohibición absoluta en contra de que el Presupuesto Ordinario pueda ser vetado. Existen muchas razones que justifican esta tesis. En primer lugar, pareciera ilógico que una Ley de Presupuesto, por

el solo hecho de ser tal, pueda contener normas abiertamente contrarias a la Constitución, violentándose así el principio de que todas las normas jurídicas inferiores a la Constitución deben adecuarse a ella, según se deduce del artículo 10 de la Constitución (36). Así, pues,

"Si el veto por razones de inconstitucionalidad no se admitiera, se violaría el principio de supremacía constitucional (...) Si la ley de Presupuesto es una disposición de la Asamblea Legislativa, lógicamente su contenido debe respetar también el principio de supremacía constitucional". (37)

Si el Poder Ejecutivo no pudiera nunca vetar el Presupuesto, el Parlamento gozaría siempre de la posibilidad, con esa ley, de violar cuantas veces quiera la Constitución.

Piénsese, por ejemplo, si el día de mañana se aprobara un Presupuesto Ordinario que no contemplare ninguna partida para el Poder Judicial, a pesar de que la Constitución señala un porcentaje fijo para ese Poder. Es claro que en esa hipótesis, el Poder Ejecutivo podría válidamente vetar la ley por razones de inconstitucionalidad a pesar de la aparente prohibición del artículo 125". (38)

No parece razonable que para casos como el anterior se excluya el control "a priori", pues ello podría generar arbitrariedades obvias:

"Razones morales abonan la tesis de que las normas generales del Presupuesto puedan ser vetadas, ya que de no admitirse esa posibilidad, los diputados gozarían de una auténtica patente de corso para legislar sobre cualquier materia, a sabiendas de que no existe un control inmediato por parte del Ejecutivo para evitar que tales normas entren en vigencia". (39)

Ahora bien, si admitiéramos la posibilidad de vetar el Presupuesto Ordinario, el problema que se presenta es establecer los alcances de la prohibición del 125 de la Carta Fundamental.

Como se dijo en un aparte anterior (40), se acostumbra incluir las llamadas "normas generales" en la Ley de Presupuesto. Asimismo, la propia Constitución establece la materia que debe contener esta ley especial: debe contener materia presupuestaria. Por lo tanto, resulta enteramente legítimo incluir normas generales en el presupuesto, destinadas a indicar su mecánica y a facilitar su ejecución, sea referentes a materia presupuestaria.

No obstante, existen algunas de esas normas generales que no guardan relación con esos objetivos y vienen a significar materia ajena a la presupuestaria. Nuestra jurisprudencia se ha pronunciado al respecto, de la siguiente manera:

"No es posible incluir materia extraña al presupuesto en esa ley especial, a no ser con infracción de lo que disponen los incisos 1 y 11 del artículo 121 de la Constitución, pues el primero se refiere a la amplia potestad de "dictar leyes", y el otro (el once) a la de dictar los presupuestos; y si la Constitución contempla esas facultades por separado, ello es la razón lógica de que se trata de actos legislativos de distinta naturaleza y contenido" (41).

Don Eduardo ORTIZ, profundiza un poco más al respecto. Este autor parte del hecho de que la Constitución establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones:

"La Asamblea sólo puede hacer lo que expresamente le autorice la Constitución, cuando ejerce la representación del pueblo, y todo lo demás le está prohibido" (42).

Así, pues, la Asamblea es competente para lo que le autorice la Constitución; ésta prohíbe, verbigracia, que un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. El mismo autor señala:

"Las normas no presupuestarias por la materia incluidas dentro del Presupuesto son nulas (...) La nulidad nace, cuando la Ley de Presupuesto toca materia "no presupuestaria", puede explicarse como una carencia de capacidad legal al efecto por falta de "legitimación" para el ejercicio de la potestad legislativa común u ordinaria, en razón de diferente procedimiento" (43).

Con base en ello, las leyes ordinarias o de materia común (no presupuestaria) deben dictarse por el trámite ordinario de formación de las leyes, de lo contrario serían nulas en razón de violar normas procedimentales establecidas en la Constitución. En consecuencia, la prohibición del artículo 125 no se refiere a aquellas disposiciones jurídicas que son ajenas a la materia presupuestaria, pero que se incluyen materialmente en el Presupuesto Ordinario. Tales normas deben sujetarse al procedimiento de formación de las leyes ordinarias, y de ser incluidas en la Ley de Presupuesto pueden ser vetadas por el Ejecutivo;

"Tales disposiciones sí pueden ser objeto de veto por cuanto escapan a la naturaleza misma del presupuesto en cuanto a gastos e ingresos" (44).

Tales normas no serían parte de la ley de Presupuesto propiamente dicha, ya que ella —en estricto sentido jurídico—

solo incluye materia presupuestaria;

"Las llamadas disposiciones generales son un anexo y no forman parte en sí de la Ley de Presupuesto: no están amparadas en la prohibición constitucional a que se ha hecho mérito (art. 125) y, en consecuencia, es factible la procedencia en cuanto a ellas del veto del Poder Ejecutivo". (45)

Si la Constitución señala la materia que debe contener la Ley de Presupuesto, no es posible, por tanto, que ella incluya materias extrañas a su esencia específica, a no ser que sean normas destinadas a aclarar o complementar los capítulos o las partidas que integran el Presupuesto, o que establezcan procedimientos para la correcta disposición de los recursos financieros durante el período fiscal correspondiente.

Las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto no pueden (en razón del procedimiento) reformar leyes comunes, ni referirse a materia no presupuestaria, ni mucho menos violar la Constitución; ante tales hipótesis, procede vetar por razones de inconstitucionalidad las disposiciones generales de esa ley (46). Cabe agregar que, en cuanto a las normas generales, también cabe el veto por razones de oportunidad (47). Con base en todo lo anterior nos inclinamos por la tesis que afirma que el artículo 125 sólo prohíbe el veto por razones de oportunidad y respecto de la parte contable de la ley de Presupuesto, sea los ingresos probables y los gastos autorizados. En efecto, la parte contable del presupuesto podría ser vetada por inconstitucional: caso de que no se le asignara el seis por ciento del presupuesto al Poder Judicial, por ejemplo (48).

La prohibición del veto por razones de oportunidad a la parte contable del Presupuesto se da en razón de que es el órgano que veta las leyes (Ejecutivo) quien prepara el proyecto de Presupuesto; la Asamblea solo podría aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo si señala los nuevos ingresos para cubrir tales gastos, para lo cual requiere un informe de la Contraloría sobre la efectividad fiscal de los mismos; lo anterior parece indicar que no habría criterios objetivos suficientes por parte del Ejecutivo para justificar la inconveniencia del proyecto, al punto de que la modificación presupuestaria ha sido fiscalizada por la Contraloría General de la República (49).

Hemos admitido, pues, la facultad de vetar normas generales del Presupuesto Ordinario por parte del Poder Ejecutivo. No obstante, de vetarse normas del Presupuesto, se presentaría un problema práctico —al que ya habíamos aludido— y es que muy difícilmente la Corte, en caso de razones de inconstitucionalidad rechazadas por el Parlamento, resolvería el conflicto antes del 30 de noviembre (50).

En contra de lo dicho por HERNANDEZ VALLE (51), la única solución viable parece ser —para nosotros— el vetar una parte de la ley y sancionar el resto. Rafael BIELSA manifiesta:

"El veto puede ser total o bien parcial, respecto del proyecto sancionado por el Congreso, pues el Poder Ejecutivo puede desecharlo solo en parte, en cuyo caso solamente en parte vuelve con sus objeciones al Congreso (...); es admisible el veto parcial cuando la supresión de la parte objetada no afecte el sistema general o la unidad de la ley" (52).

Por su parte, LINARES QUINTANA sostiene que la Constitución argentina excluye el veto parcial (o promulgación fragmentaria de la ley), pero agrega:

"Pueden admitirse algunas excepciones, entre ellas la Ley de Presupuesto, pero siempre que la disposición crítica no afecte el resto del proyecto" (53).

Por nuestra parte, creemos que el veto parcial a la Ley de Presupuesto encuentra fundamento jurídico en nuestra propia Constitución Política. En efecto, según el artículo 128, si la Corte declara: "... que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente" (54).

Consideramos que esa remisión para que el proyecto reciba nuevamente tres debates se justifica, únicamente, en la medida en que las disposiciones declaradas inconstitucionales afecten el contenido y estructura del proyecto en general, lo cual —naturalmente— haría necesario revisar la unidad del proyecto como un todo. En caso de que la parte objetada no afecte el sistema o la unidad del proyecto, el Poder Ejecutivo estaría facultado para sancionar la parte no objetada, ya que esta ha sido completamente aprobada en la Asamblea y —manteniéndose la unidad general— no hay razón suficiente para impedir que esas normas entren en vigencia. Asimismo, una cuidadosa interpretación del artículo 125 de la Constitución, refuerza el anterior argumento. Este artículo dispone que,

"Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes".

No creemos apropiado considerar que "proyecto de ley" sea el conjunto de disposiciones tituladas —por ejemplo— como "Ley de Presupuesto". Para nosotros, proyecto de ley será cada una de las disposiciones incluidas en ese conjunto llamado Ley de Presupuesto, pues cada una de ellas eventualmente puede no llegar a adquirir el carácter de ley; cada una de las disposiciones presupuestarias son proyectos, en tanto que son disposiciones normativas con la "expectativa" de llegar a adquirir carácter de ley formal y material.

Con fundamento en lo anterior, resulta válidamente interpretable que la Ley de Presupuesto está compuesta de un conjunto de proyectos relacionados íntegramente entre sí. Por tanto, el Poder Ejecutivo —de acuerdo con esa interpretación— puede vetar uno o varios de esos "proyectos" articulados con el nombre de Ley de Presupuesto, y sancionar el resto, siempre y cuando la parte vetada no afecte el resto.

B. El veto a los presupuestos extraordinarios

En relación con los proyectos que modifican el Presupuesto y los que aprueban los presupuestos extraordinarios, el Ejecutivo puede ejercer ampliamente el veto, en razón de que para ellos la Constitución no lo prohíbe expresamente:

"El instrumento jurídico para el uso y disposición de los recursos del Estado durante el año económico, puede estar integrado en concurrencia con la ley principal de Presupuesto, por leyes modificativas y por cualquier otra que se emita en aprobación de presupuestos extraordinarios (...); pero lo cierto es que el constituyente sólo proscribió el derecho de veto en el caso del Presupuesto Ordinario, no así en lo que se refiere a las leyes que lo modifican o las que aprueban los presupuestos extraordinarios" (55).

El carácter presupuestario de esos proyectos, no autoriza su inclusión por analogía en la prohibición del artículo 125 in fine;

"No cabe aducir analogía o paridad de razones en situaciones que no solo difieren en oportunidad y circunstancias, sino también en cuanto a su naturaleza, pues el Presupuesto Ordinario es de carácter urgente e indispensable, sin cuya aprobación se paralizaría la Administración Central, lo que desde luego no ocurre con las leyes modificativas ni con las referentes a presupuestos extraordinarios" (56).

En igual sentido, refiriéndose al art. 125 constitucional, el Dr. Hugo Alfonso Muñoz señala:

"Establece la disposición que 'no procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el presupuesto de la República'. Interpretando esta disposición en sentido contrario, sí cabe el veto contra los presupuestos extraordinarios" (57).

CONCLUSION

Por ser la Constitución Política la norma fundamental de un Estado y parámetro de validez de todo el ordenamiento jurídico, toda norma o disposición que pretenda violentarla debe ser anulada o desaplicada, para lo cual se ha establecido un sistema de control constitucional que actúa "a priori" y "a posteriori". El veto por razones de inconstitucionalidad constituye un mecanismo de control "a priori", pues se interpone contra proyectos de ley emanados de la Asamblea Legislativa; en esto, se diferencia evidentemente del recurso de inconstitucionalidad, el cual sólo es oponible contra normas que ya están vigentes.

En Costa Rica, el veto constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo para oponerse, por razones de oportunidad o inconstitucionalidad, a que un proyecto de ley llegue a convertirse en norma jurídica de la nación. El veto por razones de oportunidad reviste naturaleza política, en tanto que el veto por razones de inconstitucionalidad es, para nosotros, un acto de carácter esencialmente jurídico. Como regla general, el veto puede ser interpuesto contra cualquier proyecto de ley. Esta regla solo encuentra una excepción: el proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República, excepción que debe ser interpretada restrictivamente.

A pesar de que el artículo 125 constitucional establece que "no procede el veto contra el proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario", creemos que sí procede vetar tal proyecto en muchas hipótesis. El Presupuesto Ordinario está constituido estrictu sensu por el balance normativo de ingresos probables y gastos autorizados para la disposición de los recursos del Estado. Las "normas generales" que se acostumbra incluir en el Presupuesto, en realidad no forman parte de él, y por tanto pueden ser vetadas tanto por razones de oportunidad como de inconstitucionalidad. La parte contable del Presupuesto Ordinario no puede ser vetada por oportunidad, ya que ello es lo que prohíbe el artículo 125 de la Constitución; sí podría serlo por razones de inconstitucionalidad en aquellos casos en que se oponga de una manera evidente a la Carta Política.

Las normas ajenas a la materia presupuestaria, por el solo hecho de incluirse en la ley de presupuesto, son inconstitucionales por vicio en el procedimiento de creación. La materia presupuestaria se rige por un procedimiento especial, el cual no puede ser utilizado para la formación de las leyes comunes; éstas deben sufrir el procedimiento ordinario de formación de las leyes. De no admitirse el veto al Presupuesto Ordinario, los legisladores estarían en la posibilidad de violar, mediante de esa vía, nuestra Constitución cuantas veces quisieran, perfectamente podrían "disfrazar" cualquier norma inconstitucional, simplemente incluyéndola en la ley de presupuesto. El Poder Ejecutivo debe tener la posibilidad de vetar por inconstitucionalidad disposiciones de la ley de Presupuesto Ordinario: así podrá impedir la entrada en vigencia de normas contrapuestas a la Carta Magna. Esto debe hacerse cuando la inconstitucionalidad sea manifiesta, ya que ella normalmente se detecta después de que la ley está vigente.

Por otro lado, es posible que el Poder Ejecutivo veto parcialmente el Presupuesto Ordinario y que sancione el resto, siempre y cuando la parte vetada no afecte la totalidad del mismo. Finalmente, los presupuestos extraordinarios de la República pueden ser ampliamente vetados por razones de oportunidad o inconstitucionalidad y de ninguna manera pueden ser alcanzados analógicamente por la prohibición del artículo 125 de nuestra Carta Política.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) HERNANDEZ VALLE (Rubén). El control de constitucionalidad de las leyes, pag. 107
- (2) *Ibid*, pag. 105
- (3) Constitución Política, art. 140.5
- (4) HERNANDEZ VALLE (Rubén), op. cit. pag. 109
- (5) *Ibid*., pag. 105
- (6) Partimos de que el veto por razones de inconstitucionalidad es de naturaleza jurídica.
- (7) MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso). La Asamblea Legislativa en Costa Rica, pag. 305
- (8) HERNANDEZ VALLE (Rubén), Op. cit. pag. 109
- (9) CORTE PLENA, citada por ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA. Constitución Política de la República de Costa Rica: anotada y concordada, pag. 433.
- (10) Constitución Política, art. 125
- (11) *Ibid*, art. 124
- (12) *Ibid*, art. 124 in fine.
- (13) *Ibid*., art. 125
- (14) HERNANDEZ VALLE (Rubén), Op. cit. pag. 106
- (15) Ver en igual sentido, CHACON MURILLO (Roberto). El veto por inconveniencia e inconstitucionalidad a la ley de Presupuesto Ordinario de la República, pag. 55
- (16) CORTE PLENA, cit. por TREJOS (Gerardo) y RAMIREZ (Marina), Jurisprudencia constitucional 1979-1982, pag. 71
- (17) CORTE PLENA, cit. por ASAMBLEA LEGISLATIVA, Op. cit. pag. 107
- (18) HERNANDEZ VALLE (Rubén), Op. cit. pag. 107
- (19) La definición se basa en el art. 176 constitucional.
- (20) Así, Constitución Política, art. 180.
- (21) *Ibid*, art. 177
- (22) Así, CHACON MURILLO (Roberto), Op. cit. pag. 54
- (23) CORTE PLENA, Cit. por TREJOS (Gerardo) Op. cit. pag. 70
- (24) ORTIZ ORTIZ (Eduardo), La ley de presupuesto: una doble reserva de ley especial, pag. 22
- (25) *Ibid*, pag. 33
- (26) Así, *ibid*, pag. 24
- (27) Véase, Constitución Política, arts. 140.5, 177 y 178
- (28) ORTIZ ORTIZ (Eduardo) Op. cit. pag. 39
- (29) HERNANDEZ VALLE (Rubén) Op. cit. pag. 108
- (30) Véase Constitución Política, arts. 121.11 y 180
- (31) CORTE PLENA, cit. por ASAMBLEA LEGISLATIVA, op. cit. p. 491
- (32) BREWER CARIAS (Allan R.). Comentario sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, pag. 35
- (33) *Ibid*, pag. 38
- (34) Ley General de la Administración Pública, art. 21.
- (35) Si el Poder Ejecutivo alega en el veto razones de inconstitucionalidad y éstas no son aceptadas por la Asamblea, debe enviarse el proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncie sobre la supuesta inconstitucionalidad; la resolución de la Corte es vinculante (128 C.P.)
- (36) Es el principio de supremacía constitucional.
- (37) HERNANDEZ VALLE (Rubén) Op. cit. pag. 107
- (38) HERNANDEZ VALLE (Rubén) Op. cit., 107
- (39) *Ibid*, pag. 109
- (40) Ver *supra*, contenido de la Ley de Presupuesto
- (41) CORTE PLENA, cit. por ASAMBLEA LEGISLATIVA, op. cit. 487
- (42) ORTIZ ORTIZ (Eduardo), op. cit. pag. 13
- (43) *Ibid*., pag. 39
- (44) MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso) op. cit. pag. 210
- (45) CHACON MURILLO (Roberto), op. cit. pag. 54
- (46) *Ibid*., pag. 55
- (47) Así, HERNANDEZ VALLE (Rubén), op. cit. pag. 108
- (48) En contra, MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso), op. cit. p. 211
- (49) Véase, artículo 184 constitucional

- (50) Véase artículo 178 constitucional.
- (51) Cfr. HERNANDEZ VALLE (Rubén), *op. cit.* pág. 109.
- (52) BIELSA (Rafael), citado por CHACON MURILLO, *op. cit.* p. 56
- (53) LINARES Q.(Segundo) cit. por CHACON MURILLO, *op. cit.* p. 35
- (54) Constitución Política, art. 128, (el subrayado es nuestro).
- (55) CHACON MURILLO (Roberto) *op. cit.*, pág. 54.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

LIBROS:

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA (Dpto. Servicios Técnicos). **Constitución Política de la República de Costa Rica: anotada y concordada**. San José. Ed. Juricentro, 1985, 572 pp.
- CHACON MURILLO (Roberto). **El veto por inconveniencia e inconstitucionalidad a la Ley de Presupuesto Ordinario de la República de Costa Rica**. San José, Tesis para optar el título de Licenciado en Derecho, UCR, 1970, 73 pp.
- HERNANDEZ VALLE (Rubén). **El control de constitucionalidad de las leyes**. San José, IVS Ediciones Jurídicas, 1988, 112 pp.
- KELSEN (Hans). **La garantía jurisdiccional de la Constitución**. México D.F. Ed. México, 3era. edición, 1974, 385 pp.

REVISTAS:

- BREWER CARIAS (Allan R.). Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica. **Revista del Seminario internacional de derecho administrativo**. San José, 1981, pp. 29-57
- ORTIZ ORTIZ (Eduardo). La Ley de Presupuesto: una doble reserva de ley especial. **Revista Judicial**. San José, Nº 33, junio de 1985, pp 10-72

LEYES:

- ASAMBLEA LEGISLATIVA. **Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior**. San José, Imprenta Nacional, 1970.
- Constitución Política de 7 de noviembre de 1949**. San José, Imprenta Nacional, 1980.
- Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 de 2 de mayo de 1978**.