

EL PODER DE VETO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Procopio Osuna Guzmán

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La institución del veto en la historia del derecho mexicano*. III. *La naturaleza del veto*. IV. *El principio de responsabilidad pública y de prudencia legislativa*. V. *El veto interpuesto por intereses de orden político y la opinión pública*. VI. *Referencia al veto interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal contra el proyecto de Ley de Desarrollo Rural*. VII. *Conclusiones*.

I. Introducción

Una de las principales críticas a los sistemas presidencialistas es la tortuosa relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuando la mayoría de las Cámaras se encuentra representada por partidos de oposición. Al respecto, Giovanni Sartori señala: “*Salir bien librado en el Parlamento es, sin duda, un problema para los gobiernos parlamentarios, pero para los gobiernos presidencialistas, éste es el problema fundamental*”.¹

“*Salir bien librado en el Parlamento*” no debe entenderse como consecuencia de la ausencia de casos de veto en un periodo presidencial, es decir, la concordancia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no siempre coincide con el sentido del veto en la Constitución. Asimismo, los casos de veto no siempre deben ser interpretados como elementos de una política obstruccionista por parte del Ejecutivo. Sin duda, el ejercicio de esta facultad constitucional representa un asunto delicado en las relaciones con el Congreso. Sin embargo, la presente investigación pretende demostrar que las interpretaciones que consideran en primer lugar las cuestiones de oportunidad política en el ejercicio del veto contravienen lo dispuesto en la Constitución de 1917.

La importancia del veto en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo radica en que las democracias entienden que es imposible

¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 176.

gobernar sin que se aprueben las leyes, por lo que se hace necesaria la colaboración entre ambos poderes para la gobernabilidad² del Estado. Por lo tanto, el buen funcionamiento del gobierno presidencialista depende de una adecuada coordinación y cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este razonamiento deriva del principio de división de poderes, mismo que se encuentra contemplado en el artículo 49 de nuestra Constitución vigente. Sin embargo, ¿en qué momento el ejercicio de un mecanismo de control político como es el veto, contradice la colaboración entre poderes y en consecuencia, el principio de división de poderes?, ¿cuáles son los criterios que nos permiten determinar si un veto fue interpuesto en contra del principio mencionado y, por lo tanto, representa una violación a la Constitución?, y por el contrario, ¿en qué momento la omisión del ejercicio del veto contradice el sentido de los principios de división y equilibrio entre poderes?

El poder de veto es un elemento esencial de la Constitución de 1917, cuyo estudio ha adquirido gran relevancia a partir de la progresiva acotación de facultades metaconstitucionales que pertenecían al Presidente de la República.³ Estas nuevas circunstancias han permitido que el veto vislumbre amplias dimensiones de eficacia en la lógica del equilibrio de pesos y contrapesos.

No obstante que la Constitución establece el principio de división de poderes y un equilibrio entre los mismos, resulta importante identificar cuáles son los factores que impiden que los efectos negativos derivados de la interposición del veto, degeneren en un conflicto de tal magnitud que sumerja al Estado en una situación de parálisis legislativa.

² “Puede entenderse por gobernabilidad el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción de gobierno ... por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”. En este sentido, la colaboración de poderes es una condición de gobernabilidad. Alcántara Sáez, Manuel, *Los problemas de gobernabilidad de un sistema político. Cambio político y gobernabilidad*, 1a. ed., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992, p. 20.

³ Jorge Carpizo señala algunas de las facultades del Presidente que no están otorgadas por la Constitución, pero que provenían del sistema político. Se señalan, entre otras, el control político de los gobernadores y del Congreso. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., Porrúa, México, 1994, p. 330 y ss.

Para la presente investigación, considero apropiado el enfoque de estudio de los autores Juan Linz y Arturo Valenzuela, que proponen el análisis de la institución constitucional, así como de las conductas políticas en torno a la misma.⁴ El estudio del derecho constitucional debe completarse mediante consideraciones de orden político que analicen esta compleja dialéctica entre normas y conductas. Asimismo, es pertinente recurrir al derecho comparado, así como al estudio histórico de esta institución en México.

II. La institución del veto en la historia del derecho mexicano

La Constitución de 1917 adolece de numerosas lagunas de derecho en materia del veto, que dejan incierta la voluntad del constituyente para dar respuesta a las cuestiones que nos planteamos en la introducción de esta investigación. Por ello, el estudio de los antecedentes del veto resulta esclarecedor para ponderar sobre los criterios que rigen a la institución en comento.

El veto acompaña a nuestro país desde antes de su nacimiento como Estado independiente. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814, contempló la figura del veto, en su artículo 129, que otorga tal prerrogativa a los tres poderes supremos, ello en función de un criterio de corresponsabilidad en la producción de los actos legislativos.⁵

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene en sus artículos 55, 56 y 57, la facultad del veto con una fórmula casi idéntica a la expuesta por la Constitución estadounidense de 1787.⁶

Posteriormente, las Leyes Constitucionales de 1836 atribuyeron el veto al Supremo Poder Conservador como facultad de control no

⁴ Linz, Juan, *La crisis del presidencialismo*, Ed. Alianza, Madrid, 1998, p. 17.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18a. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 44 y 45.

⁶ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 1a. ed., Alianza Universidad Textos, Madrid, 1993, pp. 389-390.

sólo de las leyes que emite el Poder Legislativo sino también de los actos administrativos del Poder Ejecutivo y de las sentencias del Poder Judicial.⁷

La Constitución de 1857 originariamente no estableció el veto, en virtud de que en el Congreso Constituyente predominó un espíritu parlamentarista, que pretendía evitar la experiencia de una nueva dictadura.⁸ El 14 de agosto de 1867, el entonces Presidente de la República, Benito Juárez, expuso una convocatoria a la ciudadanía para que en el acto de elegir a sus representantes, expresara su consentimiento para autorizar al próximo Congreso de la Unión para la reforma de la Constitución en algunos puntos determinados, entre ellos, la introducción del veto.

La convocatoria justifica dicha adición diciendo: *“En todos los países donde hay sistema representativo, se estima como muy esencial para la buena formación de las leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo. Entre los requisitos para la formación de las leyes, que establece el artículo 70 de la Constitución de 1857, se comprende el de oír de alguna manera al Ejecutivo; pero el artículo 71 autorizó al Congreso para dispensarse de oírlo, calificando ese requisito como un simple trámite que pudiera omitirse”*.⁹

Posteriormente, en 1874, el Congreso aprobó la adición del veto en el texto constitucional con una fórmula parecida a la contemplada actualmente por el artículo 72 constitucional.

Respecto a nuestra presente Constitución, la doctrina jurídica señaló que el veto carece de todo interés práctico ya que el Poder Legislativo no era quien legislaba sino sólo ratificaba las iniciativas del

⁷ Se le llama veto a la facultad del Poder Supremo Conservador de declarar la nulidad de los actos administrativos, actos legislativos y sentencias, en virtud de su raíz latina que deduce la palabra prohibir. También existe una analogía en el derecho estadounidense en la institución del *veto legislativo*, por la cual el Poder Legislativo obstruye las facultades del Poder Ejecutivo al sujetar sus actos a la aprobación del Congreso o de algún Comité en particular.

⁸ En aquella época se opuso a la inclusión del veto, el diputado constituyente Francisco Zarco Mateos. La votación fue muy cerrada a favor de suprimir el veto (43-31).

⁹ Villegas Moreno, Gloria, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pp. 1025-1036.

Poder Ejecutivo.¹⁰ Ciertamente el proceso de centralización que vivió el sistema político mexicano en las últimas décadas influyó en la eficacia del veto como mecanismo de control. Sin embargo, es menester considerar los siguientes datos históricos:

- De 1917 a 1937 se presentaron 187 casos de veto; de 1937 a 1970 se ejercieron 34 vetos; y de 1970 a 2001 se presentó sólo un caso, en el año 2001.¹¹
- Las afirmaciones de la doctrina coinciden con el periodo de 1970 al año 2000, mas no es así en los periodos anteriores. El estudio de los casos concretos de los primeros periodos es de gran relevancia para el derecho constitucional, en tanto que nos permite observar los principios que han guiado el ejercicio del veto en la práctica, así como delimitar sus fines en el proceso legislativo. Por este motivo, haremos referencia a algunos casos concretos de dichos periodos.

III. La naturaleza del veto

Para entender la naturaleza del veto es necesario remitirnos a los sistemas de gobierno presidencialista y al principio de equilibrio entre poderes. Las constituciones de corte presidencialista establecen el poder de veto como un mecanismo de control del Ejecutivo hacia los actos legislativos del Congreso.¹² Siempre han existido mecanismos

¹⁰ En este sentido se han pronunciado la mayoría de los estudios académicos elaborados en el periodo de centralización que vivió el sistema político mexicano. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pp. 3229-3231.

¹¹ Conferencia del Dr. Ignacio Marbán Lavorde. Mesa redonda sobre veto presidencial, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹² El veto es un mecanismo particularmente fuerte en los sistemas presidencialistas. En los sistemas parlamentarios y semipresidencialistas se contempla el veto como una figura excepcional y de carácter limitado. Por ejemplo, en Francia, el Presidente posee un veto suspensivo que puede ser superado con una nueva aprobación en mayoría simple de la iniciativa por la Asamblea (art. 10 de la Constitución de 1958). La Presidencia cuenta con otras facultades de mayor relevancia, como es la disolución de la Asamblea Nacional o el sometimiento de una iniciativa de ley a la autorización de un referéndum. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 1a. ed., Alianza Universidad Textos, Madrid, 1993, p. 611.

de control sobre el Poder Legislativo, incluso en los sistemas parlamentarios; son ilustrativos, la facultad de convocar referéndum para la aprobación de leyes, la solicitud de nueva deliberación de las Cámaras, la disolución del Parlamento y la iniciativa popular, entre otros.

La Constitución de 1917 no ha pretendido asignar facultades para cada uno de los poderes con el criterio único de la delimitación del trabajo, mucho menos procura fortalecer a uno y someter al otro; en tanto que el espíritu constitucional busca estructurar el famoso equilibrio de poderes planteado por Montesquieu. No hay que perder de vista que el Constituyente se propuso realizar el ideal del constitucionalismo moderno, que consiste en la racionalización de los controles del poder.

El proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, mismo que finalmente dio origen a nuestra Constitución vigente, señala: *“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, por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino también la hay de relacionarles entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podían entorpecer la marcha de los negocios públicos...”*¹³

El equilibrio de pesos y contrapesos en el diseño constitucional comprende varios procesos y procedimientos, entre ellos, el proceso de perfeccionamiento de las leyes. El veto, como elemento de este último, cumple con dos funciones teóricas principales, las cuales fueron planteadas en la convención constituyente estadounidense de 1787. La primera se basa en la tendencia natural del Congreso de absorber y dominar los otros poderes federales, por lo que se dota al Ejecutivo de un medio de defensa ante un posible despojo de sus facultades legales.

¹³ “Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857”, presentado por Venustiano Carranza, al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro el día 1 de diciembre de 1916. “Leyes y Documentos constitutivos de la nación mexicana”, vol. I, t. 3, Enciclopedia Parlamentaria de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 349.

Al respecto, Hamilton, Madison y Jay, en su obra *El Federalista*, aclaran: “*Si la Legislatura dispone de facultades discrecionales por lo que hace al sueldo y emolumentos del primer magistrado, podría volverlo tan obsecuente a su voluntad como le placiera hacerlo. En la mayoría de los casos, estaría en sus manos dominarlo por hambre, o tentarlo con sus dádivas, a fin de que renunciara sin restricciones a su criterio propio, cediendo ante las inclinaciones del Legislativo*”.¹⁴

La segunda función considera el veto como una seguridad adicional contra los actos legislativos no saludables para el país. En la Convención se aclaró que este argumento no se fundamenta en la mayor sabiduría, experiencia o virtud de una sola persona, a pesar de que la más alta magistratura presume una distinción en todos estos aspectos, sino en la mayor distancia del Presidente hacia las contiendas políticas e influencias locales o seccionales que se debaten en el Congreso.¹⁵

Señalan los autores que la función anterior se basa en que la opinión del Presidente, vertida a través del veto, si no goza de mayor prudencia legislativa que aquella relativa al órgano parlamentario, por lo menos expondrá sus argumentos desde el punto de vista de una responsabilidad totalmente distinta a la propia de los legisladores.

Los argumentos expuestos en la antigua Convención americana deben ser matizados de acuerdo con la estructura de nuestras instituciones, ya que la exposición de la segunda finalidad del veto toma en consideración la influencia política de los estados confederados en aquel país, los cuales ocasionan debates en el Congreso que podrían favorecer injustamente a ciertas localidades.

En México, el desarrollo de nuestra vida constitucional nos indica que no sólo es necesario que los actos legislativos se beneficien de una opinión desde una responsabilidad distinta, como es la administración pública federal, sino, en algunos casos, incluso de un filtro crítico prudente.

Si bien es cierto que el autor Joseph Story señala claramente que el veto no se fundamenta en la mayor sabiduría y prudencia del Pre-

¹⁴ Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El Federalista*, 1a. ed., FCE, México, 1998, p. 311.

¹⁵ Story, Joseph, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Carolina Academic Press, 1987, pp. 320, 321.

sidente, posteriormente nos indica que el Congreso excepcionalmente puede ser abatido por la precipitación, la contienda y el interés regional, de tal manera que se prevé la posibilidad de que se emitan leyes no saludables para el país. Lo anterior implica admitir que el Congreso no es infalible. Hamilton, Madison y Jay señalan: “*La Legislatura en ocasiones podrá ser arrastrada a la inclinación de invadir los derechos de los otros miembros del gobierno; de que el espíritu de partido falseará sus deliberaciones a veces; de que bajo el imperio de impresiones pasajeras puede precipitarse a aprobar medidas que ella misma reprobaba al reflexionar más detenidamente*”.¹⁶

El veto, como filtro crítico prudente, cumple una importante función en relación con la teoría del acto legislativo defectuoso. El autor Arteaga Nava expone que en el proceso legislativo pueden ocurrir tres tipos de irregularidades:

1. Cuando la elaboración y aprobación de la ley o decreto no se realiza de conformidad con las normas que regulan su producción.
2. Cuando una ley o decreto, no obstante haber sido elaborado o aprobado siguiendo todas las formalidades que marca la ley, es contrario a los preceptos de la Constitución.
3. Cuando una ley o decreto ha sido elaborado y aprobado formalmente en términos correctos, pero la voluntad de los integrantes del cuerpo legislativo fue objeto de algún vicio del consentimiento, ya sea error, dolo o violencia.¹⁷

El órgano facultado para enderezar los actos legislativos defectuosos es el propio Poder Legislativo. Así lo manifiesta el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en su artículo 9: “La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado este criterio, en las siguientes resoluciones:

¹⁶ Hamilton, *op. cit.*, p. 313.

¹⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, t. II, UNAM, México, 1994, p. 472.

*Constitución de 1857. La usurpación de Victoriano Huerta rompió el orden constitucional de 1857, prácticamente quedó en suspenso y sin aplicación, en parte; pero no hubo ley que la derogara expresamente y, por el contrario, la revolución reconoció su vigencia, por lo cual, durante el periodo a que se ha dado el nombre de preconstitucional, la constitución de 1857 existió como ley, por más que la observancia de muchos de sus preceptos quedare en suspenso, por la imposibilidad física o por incompatibilidad absoluta.*¹⁸

Modificación o derogación de leyes. Es de la exclusiva competencia del Poder Legislativo.

Poder Judicial. Su única misión es la de aplicar exactamente la ley e impedir la conculsión de las garantías individuales, con referencia a casos concretos.

*Considerando: La institución del amparo no tiene por objeto modificar, ni derogar las leyes, ni entorpecer, en ninguna forma, su aplicación; pues es que su objeto fundamental es, precisamente, el de vigilar por su más exacto cumplimiento y remediar las violaciones que contra ellas se cometen. Si la aplicación de las leyes origina molestias a los particulares, esas molestias no pueden ni deben ser suspendidas por medio del amparo, a no ser que, por la inexacta aplicación de aquellas, se siga de inmediato y notorio perjuicio, pues, de lo contrario, conceder la suspensión por sistema, equivaldría a entorpecer el cumplimiento de la ley, en ningún caso les es permitido a los tribunales, ni aun con el pretexto de que la ley es mala, toda vez que la modificación o derogación de las leyes, es de la competencia exclusiva del Poder Legislativo, e impedir que se conculque cualquier garantía individual, pero con referencias únicamente a casos concretos.*¹⁹

No obstante, hay que considerar que a partir de la reforma constitucional de 1994, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para dictar la declaración general de invalidez de normas generales a través de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad.²⁰ En consecuencia, el Poder Judicial de la Federación está facultado para ordenar la no aplicación general de las leyes y reglamentos que considere anticonstitucionales en virtud de una controversia constitucional. La elaboración de las leyes es una gran res-

¹⁸ Tomo VI, p. 57, Amparo en revisión, Cícero L. de Díaz Mercedes y cogs. 26 de marzo de 1920, mayoría de ocho votos. Ezequiel Guerrero y Enrique Guadarrama, p. 97, *op. cit.*, t. I, Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 472 y ss.

¹⁹ Tomo II, p. 57, Amparo civil, remisión del auto de suspensión, Estrada, Antonio E., 14 de marzo de 1918, mayoría de seis votos (p. 44), Arteaga, *idem*.

²⁰ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, 1a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pp. 17, 18 y 19.

ponsabilidad del Poder Legislativo, mas en el perfeccionamiento de las mismas participa el Poder Judicial Federal y el Poder Ejecutivo Federal a través del veto.

Story explica que el veto interpuesto contra un acto legislativo, tiene el carácter de una apelación ante el propio órgano parlamentario en orden de reconsiderar su deliberación y juicio. Esta apelación, en teoría, no debe provocar resentimiento u hostilidad alguna en el Congreso. En tanto que la Constitución dispone una forma de superar el veto mediante el voto de las dos terceras partes de las cámaras.²¹

Por lo tanto, la Constitución impone una importante responsabilidad al otorgar el poder de veto. Un acto legislativo defectuoso por cualquiera de las tres razones que aludimos, debe ser vetado por el Ejecutivo Federal. En este sentido, el Ejecutivo tiene el poder de impedir momentáneamente la vigencia de los actos que señala el artículo 72 constitucional que a su juicio pueden ser reconsiderados en términos jurídicos o políticos,²² en esto consiste su responsabilidad en torno al perfeccionamiento de las leyes en nuestro país.

Un ejemplo de veto que pretende cumplir con la responsabilidad señalada anteriormente, es el presentado por Gustavo Díaz Ordaz, entonces Presidente de la República, al proyecto de decreto aprobado por el Congreso de la Unión, por el que se reforman los artículos 1, 5, fracción XII, 46, 56, fracción II, 61, 62 y 80, fracción I, de la Ley de Crédito Agrícola, el día 28 de diciembre de 1968. Las observaciones presentadas fueron de interés jurídico, en virtud de que se consideraba el artículo 46 como contradictorio del principio constitucional de igualdad jurídica. El veto recomienda cambiar el sentido del artícu-

²¹ Story, *op. cit.*, p. 322.

²² El artículo 72 menciona que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de las Cámaras, se someterá al procedimiento descrito en el cual está previsto el veto. En el inciso j) excluye del poder de veto a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras que se emitan en funciones de cuerpo electoral o de jurado. Con este fundamento la doctrina nos indica que no es constitucional el ejercicio del veto en contra del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación. A pesar de lo anterior, se tienen documentados 45 casos de veto en contra del presupuesto aprobado por el órgano legislativo. (Dato proveniente de iniciativa de reforma constitucional presentada por diversos diputados, en la sesión del día 5 de abril de 2001). Un ejemplo interesante es el veto interpuesto por Álvaro Obregón en contra del presupuesto federal, el día 7 de septiembre de 1921.

lo, de tal forma que los ejidatarios y los comuneros gocen de igualdad jurídica para efectos de hacer extensivos los beneficios del crédito rural. El Presidente apeló a la exposición de motivos de la ley que pretendía la equiparación jurídica entre los mencionados sujetos.

Del estudio de la referida reforma se desprende que en los artículos mencionados se cumple con el propósito deseado, a excepción del caso del artículo 46, en el que a los comuneros y ejidatarios se les da tratamiento diferente al establecer:

En las sociedades locales de crédito ejidal, los socios deberán ser ejidatarios que disfruten de posesión definitiva, o comuneros que puedan acreditar su posesión mediante título debidamente inscrito en el Registro Agrario Nacional,

...texto que además de provocar confusión, pone en evidente desigualdad a los comuneros respecto a los ejidatarios, al extremo de hacer inoperante y nugatorio el beneficio que se persigue, por razón de que los comuneros no podrán acreditar individualmente su posesión, mediante título inscrito en el Registro Agrario Nacional.

Atendiendo el sentido de justicia que encierra esta reforma para este importante sector y a su positiva e indiscutible repercusión en beneficio de la economía nacional, con base en los términos del artículo 130 del referido Código Agrario, que dice:

A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen”,

...me permito sugerir que el texto del artículo 46 quede redactado en la siguiente forma:

Artículo 46. En las sociedades locales de crédito ejidal o comunal los socios deberán ser ejidatarios o comuneros que disfruten de posesión definitiva.²³

IV. El principio de responsabilidad pública y de prudencia legislativa

El poder de veto a los proyectos de leyes debe vincularse al principio de responsabilidad pública. Es necesario considerar que la Constitu-

²³ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, Periodo Ordinario 09-09-69, Diario 6, p. 7.

ción establece un sistema presidencialista, en el cual, el Poder Ejecutivo goza de sendas facultades que le permiten conducir el Estado. Sin embargo, el poder presidencial no reside únicamente en las facultades constitucionales, está vinculado directamente a la capacidad de influenciar que posee el Presidente de la República. El autor Richard Neustadt relaciona el poder presidencial con la capacidad de convencer de la persona que ocupa la primera magistratura, dentro de la cual utiliza como último recurso las facultades formales que le otorga la ley.²⁴

Siguiendo el criterio del autor, el ejercicio de la facultad presidencial del veto significa que no fue posible detener la aprobación de una ley en el Congreso mediante medios más convenientes para el sistema político. En este sentido, la presentación del veto ante las Cámaras implica un costo político para la figura presidencial, el cual puede consistir en la crítica pública, en la exposición pública de intereses o intenciones que pudieran de alguna forma dificultar las negociaciones en el Congreso, entre otros.

Estas consideraciones no inhiben la interposición del veto y, en consecuencia, de ninguna manera limitan la responsabilidad que estableció la Constitución en la institución del veto.

Asimismo, que en la Constitución se permita la posibilidad de que las observaciones del Ejecutivo Federal puedan ser superadas por el Congreso de la Unión, no limita de ninguna manera la responsabilidad pública de ejercer el veto. En caso de existir un desacuerdo jurídico posterior a la superación del veto, el Ejecutivo cuenta con recursos adicionales como son la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo describe el artículo 105, fracción I y II, de la Constitución.

El veto debe comprenderse como un elemento importante en el perfeccionamiento de las leyes. Por lo tanto, la Constitución demanda la suficiente firmeza para el cumplimiento de las funciones del veto. Por ello el poder Ejecutivo, en la interposición del veto, debe considerar, por encima de los costos políticos, el criterio señalado por la Constitución.

²⁴ Neustadt, Richard, *Presidential Power*, Ed. Macmillan Publishing Company, EUA, 1980, pp. 9-25.

Es importante citar, como punto de referencia, las notas del autor Manuel García-Pelayo en torno a la frecuencia de los casos de veto en el gobierno estadounidense, ya que nuestra regulación constitucional del veto es muy parecida y nos ayuda a tener mayor claridad sobre la responsabilidad que implica esta facultad.

*...aunque ha habido presidentes que no han interpuesto ningún veto, lo normal es su reiterado uso, tanto para cuestiones grandes como para pequeñas, alcanzando una media de cinco o de seis por año, pero que frecuentemente se rebasa, como en el caso de Cleveland, con quinientos ochenta y cuatro vetos, marca sólo superada por F. D. Roosevelt, con seiscientos veinticuatro hasta fines de 1944, lo que constituye un tercio del número total de vetos interpuestos hasta entonces (1754). Desde luego, aunque con ciertas intermitencias, hay una tendencia hacia el aumento del uso de esta facultad.*²⁵

El segundo principio fundamental es el de prudencia legislativa, el cual también debe orientar al Ejecutivo en el ejercicio del veto.²⁶ En el uso de esta facultad, podemos destacar dos extremos viciosos; por un lado, su empleo como instrumento de animosidad, es decir, como un obstáculo ríspido en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y, por otro lado, la indebida omisión de su ejercicio en los casos que lo ameriten. En este último caso se perjudican los intereses de la nación al incumplir las funciones que previó la Constitución de 1917 para el veto, por lo cual resulta menos caro el empleo del veto en términos políticos, que la costosa omisión de su debido ejercicio.

¿Quién va a velar por la aplicación de estos dos principios en el ejercicio del veto? La opinión pública desempeña un papel importante en este sentido. Un caso de veto se someterá al debate público, se emitirá un juicio de valor sobre su utilidad evidente o de su pertinencia, y se respaldará con una sanción que puede consistir en la reprobación o en el elogio por parte de la sociedad de tal acción

²⁵ García-Pelayo, *op. cit.*, p. 390.

²⁶ Massini señala que Aristóteles escribió sobre la gran importancia de la prudencia legislativa en la elaboración de las leyes. Esta virtud se alcanza precisamente en un equilibrio entre dos extremos viciosos. Massini, Carlos Ignacio, *La prudencia jurídica*, 1a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983, pp. 43-67.

política.²⁷ A continuación analizaremos la importancia de la opinión pública en un caso concreto.

V. El veto interpuesto por intereses de orden político y la opinión pública

La Constitución no indica expresamente el carácter de los argumentos que esgrimirán las observaciones que comprende el veto. La doctrina jurídica señala que el veto se puede ejercer obedeciendo a dos tipos de intereses: los de orden jurídico y los de orden político. Este último tipo llama la atención por la amplitud de argumentos que se pueden considerar de orden político.

Un ejemplo de veto que argumenta razones de conveniencia política, es el presentado el 29 de octubre de 1924 en contra del proyecto de decreto que reconoce como cabecera municipal del municipio de Mulegé, distrito sur de Baja California, al pueblo de Santa Rosalía, en el cual se señalan tres consideraciones:

Primera. Es verdad que, en apoyo de la iniciativa, se ha dicho que el puerto de Santa Rosalía —gracias a la existencia del mineral “El boleo”— ha tenido en poco tiempo un aumento importante de población, y cuenta con los elementos necesarios para su desarrollo ulterior; que a él influyen en busca de ocupación todos los trabajadores cesantes del Distrito y, finalmente, que da contribuciones suficientes para el sostenimiento de los diversos servicios públicos y para proporcionar indirectamente ayuda a la población de Mulegé, a lo menos por ahora, pues es bien sabido que la radiación de las autoridades superiores de un Municipio en determinado lugar produce siempre consecuencias benéficas para sus habitantes, ya que el mejor arreglo y aseo de las calles, el alumbrado público, las condiciones sanitarias de los mercados y, en una palabra, todos los servicios públicos son mejor atendidos. Por otra parte, es indudable que el movimiento comercial recibe incremento de consideración a virtud de la circulación del dinero procedente de los sueldos y demás operaciones que verifica las autoridades, y todo ello ha servido muchas veces como razón de conveniencia pública indiscutible para señalar como asiento de las autoridades aque-

²⁷ La Constitución no establece ningún límite respecto a la estructura o fundamentación de las observaciones. Alexander Hamilton identifica a la opinión pública como freno natural para evitar que el Presidente se desborde en el ejercicio del veto, “en previsión de la sanción de sus electores”.

llas poblaciones que —como Mulegé, en el caso presente— necesitan para su desenvolvimiento ulterior —siquiera temporalmente— de los elementos apuntados.

Segunda. El hecho de que los habitantes de Santa Rosalía que resultan designados para Municipales, no concurran a Mulegé al desempeño de su encargo —entorpeciendo así las funciones del Ayuntamiento— tampoco puede justificar aquel cambio de cabecera, pues aparte de que igual hecho podrá también ocurrir cuando los habitantes de Mulegé sean designados para desempeñar funciones edilicias en Santa Rosalía, es indudable que tales omisiones o negligencias, en uno y otro caso, importan la violación de disposiciones legales que tienen todos los ciudadanos obligación de obedecer, y mal pueden invocarse como razones de conveniencia pública hechos punibles que ameritan el castigo de los responsables.

Tercera. No debe pasarse inadvertido el hecho capital de que los servicios públicos que actualmente se hallan establecidos en Santa Rosalía, los edificios de la población, y aun su propio suelo son propiedad particular de la compañía “El Boleo”, y esto constituye, a no dudar, un serio obstáculo para el desarrollo creciente de aquella población, que debe contar con su fundo legal y prerrogativas que le son inherentes, siendo de notarse que este mismo inconveniente ha sido reconocido en el relacionado decreto, toda vez que en el segundo artículo transitorio del mismo se faculta al Ayuntamiento de Santa Rosalía para proponer la extensión y límites del fundo legal con que debe dotarse a la nueva cabecera.

Por las anteriores consideraciones, estima el Ejecutivo de la Unión que por ahora no es conveniente cambiar la cabecera del Municipio de Mulegé, y que debe subsistir como tal el pueblo del mismo nombre.²⁸

Ciertamente una consideración política, es un término sumamente abstracto, no obstante, nos queda claro que la Constitución no faculta al Ejecutivo Federal para poder abusar del veto. Las consideraciones políticas deben estructurarse como observaciones que precisen las razones del veto. Éstas, incluso deben ser acompañadas de estudios que sostengan sus propuestas.

La discrecionalidad que permite la Constitución debe ser contrarrestada por la opinión pública como control material del veto. Nos preguntamos si dicho control funcionaría de manera más eficaz, en cuanto a la valoración de argumentos políticos que respecto de aquellos relativos a la técnica jurídica.

²⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados 1916-1994, Legislatura XXXI, año legislativo I, periodo ordinario 04-11-24, núm. 39.

En este sentido, es menester que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal promuevan la difusión de la información pormenorizada de los casos de veto, independientemente de si se trata de un asunto complejo de técnica jurídica u otro de carácter político. De esta manera, el ciudadano contará con los elementos suficientes en orden de realizar un juicio de valoración adecuado.

VI. Referencia al veto interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal contra el proyecto de Ley de Desarrollo Rural

A la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fueron turnadas las iniciativas de la Ley General Agropecuaria y Forestal presentada por diputados de la fracción del PAN; de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada por diversos diputados de las fracciones parlamentarias del PRD, PAN, PVEM y del PT; y de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada por integrantes de la fracción del PRI, las cuales fueron presentadas los días 28 de octubre, 11 y 13 de diciembre de 1999, respectivamente.

La Comisión de Agricultura consideró conveniente integrar en un dictamen las tres iniciativas a que se refiere el numeral anterior, y determinó que la denominación de la ley a que el mismo se refería fuera "*Ley de Desarrollo Rural*". El citado dictamen fue discutido y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados en abril de 2000, por lo que la minuta respectiva se turnó al Senado de la República para continuar con el proceso legislativo.

El 27 de diciembre de 2000, el pleno del Senado de la República, previa discusión, aprobó la minuta de dictamen de Ley de Desarrollo Rural. El día 30 de diciembre de 2000, el Ejecutivo Federal recibió el proyecto de decreto por el que se declaraba aprobado el proyecto de Ley de Desarrollo Rural.

El oficio de observaciones del Ejecutivo Federal señala que el Congreso de la Unión terminó su primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al primer año de la LVIII Legislatura, el día 31 de diciembre de 2000; por lo tanto, el plazo de 10 días útiles a que se refiere el artículo 72, inciso b), de la Constitución se interrumpe. Para este caso la Constitución dispone que la devolución deberá hacer-

se el primer día útil en que el Congreso esté reunido. A esta modalidad de veto, la doctrina estadounidense le llama “*veto de bolsillo*”.²⁹

El día 14 de marzo de 2001, el Presidente de la República interpuso el veto total al proyecto de ley mencionado. Al respecto, el oficio de observaciones señala:

*Finalmente, un factor determinante para plantear las presentes observaciones como un veto total al Decreto aprobado de Ley de Desarrollo Rural es que, de la revisión que del mismo se hizo resultó que tendríamos observaciones al 95% de los artículos de la ley.*³⁰

Es menester citar la alusión del oficio de observaciones al principio de responsabilidad pública:

*El Ejecutivo Federal en todo momento será respetuoso de las decisiones del Poder legislativo. No obstante, es mi responsabilidad ejercer las facultades que, en el marco de la división de poderes y dentro del proceso legislativo federal, la Constitución ha previsto, para ventilar y resolver, institucionalmente, las diferencias que pueden llegar a surgir en un sistema político plural y democrático, como el que hoy identifica a nuestro país.*³¹

Posteriormente, el Ejecutivo Federal menciona diez observaciones:

1. Concepción restringida a lo agropecuario.
2. Parcialidad en la identificación de los sujetos de la ley.
3. Representación social centralizada y excluyente.
4. Distorsión de los factores principales del desarrollo rural.

²⁹ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., Porrúa, México, 2000, p. 373. Algunos autores difieren en la denominación de veto de bolsillo. Sartori señala que es aquel por el cual, el Presidente guarda la iniciativa aprobada e incumple su obligación de promulgarla. Esta situación ha despertado el interés académico, ya que la Constitución de 1917 no indica ninguna consecuencia jurídica ante dicho incumplimiento. Al respecto, el doctor Valadés opina que este incumplimiento no es susceptible de sancionarse a través de la vía del juicio político, pero sí mediante el proceso de controversia constitucional del artículo 105, mediante sentencia de la Suprema Corte que obligue al Presidente a la promulgación y publicación de la ley.

³⁰ Oficio de observaciones del Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, dirigido al diputado Ricardo García Cervantes, Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fecha 14 de marzo de 2001, p. 10.

³¹ Oficio de observaciones, *op. cit.*, p. 9.

5. Centralismo federal y disminución de la participación del municipio y las regiones.
6. Sesgo en el soporte institucional para el desarrollo rural integral.
7. Distorsión del sentido esencial de los apoyos gubernamentales.
8. Desequilibrio en la atención de las zonas rurales marginadas.
9. Limitación para el ejercicio de atribuciones constitucionales del Senado y del Ejecutivo Federal.
10. Observación de carácter formal.

De la revisión del oficio de observaciones nos percatamos que éstas son de carácter general y abstracto. La Constitución no indica qué tan precisas deben ser las observaciones, mas los fines del veto nos orientan respecto a que las mismas deben presentarse conforme a los principios de responsabilidad pública y de prudencia legislativa.

El aspecto crítico debe ser específico y preciso, como resultado de un suficiente estudio del articulado. De tal manera que se debe describir el razonamiento por el cual llegaron a tales conclusiones y los estudios que les sirvieron de fundamento. Asimismo, es conveniente que las observaciones no sólo consideren el aspecto crítico sino también desarrollen propuestas y alternativas.

Las observaciones también deben utilizar el lenguaje jurídico puesto que éstas exponen cuestiones de técnica legislativa. Por ejemplo, la observación número nueve del caso en estudio, al mencionar que el proyecto de ley limita al Senado y al Ejecutivo para que ejerzan sus facultades constitucionales, se está refiriendo a un concepto de inconstitucionalidad y como tal debe ser desarrollado.

Al parecer, el Ejecutivo de la Unión tuvo la intención de cumplir con las funciones del veto y se adjuntó un anexo por el que se proponen textos de ley alternativos, sin embargo, se incurrió en una deficiencia de forma, al no ser mencionado en ninguna parte por el oficio de observaciones suscrito por el Presidente. Únicamente se menciona de manera accesoria en el oficio de remisión del veto formalizado por el Secretario de Gobernación. El pleno de la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo por el que se busca la aclaración de tal hecho.³²

³² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, año IV, núm. 734, martes 24 de abril de 2001.

No obstante lo anterior, consideramos que la Constitución no impide la inclusión de tales propuestas en los debates del Congreso de la Unión, por el contrario, aquéllas son de gran utilidad para una nueva deliberación en materia de desarrollo rural.

Finalmente, el 13 de noviembre de 2001 se sancionó por el Congreso de la Unión, una nueva “*Ley de desarrollo rural sustentable*”, en la cual se hicieron evidentes los beneficios de la interposición del veto.

VII. Conclusiones

Siguiendo el razonamiento de los críticos del sistema presidencialista, Sartori, Lijphart y Linz, interpretaremos el caso del veto interpuesto recientemente por el Presidente de la República como una pugna más en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo que enturbian el buen funcionamiento del gobierno en México.

A partir de esta investigación, podemos concluir que tales puntos de vista no toman en consideración al sistema como un todo y se limitan a analizar este tipo de tensiones en concreto. Es necesario observar que el veto cumple con dos importantes funciones dentro del proceso legislativo y dentro de la división de poderes. El veto debe ser estudiado en el contexto de un equilibrio de pesos y contrapesos por el cual el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se encuentran en una situación de competencia política que en su caso evita los excesos y defectos en la tarea legislativa, misma situación que los compele a trabajar con rigor y prudencia en las funciones de gobierno.

La competencia política se mantiene por medio del equilibrio de poderes, el cual permite que el veto no sea lo suficientemente fuerte como para inclinar la balanza hacia el Ejecutivo ni demasiado débil como para considerarlo como un simple trámite administrativo. Tales fueron las razones por las que se incorporó el veto a la Constitución de 1857, mismas que fueron posteriormente reiteradas por Venustiano Carranza en el Constituyente de 1917. Por lo que podemos concluir que dichos desacuerdos entre poderes en algunos casos son necesarios y así están previstos por nuestra Constitución.

Los efectos negativos que ocasiona la interposición del veto se mantienen dentro de los límites que garantizan la gobernabilidad

mediante dos factores: la opinión pública y la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La opinión pública juega un papel fundamental como freno natural del ejercicio del veto, el cual se encarga de valorar el trabajo legislativo desarrollado por los dos poderes y permite que el sistema democrático se fortalezca. En este sentido, el doctor Diego Valadés comenta que el veto se debe entender como un mecanismo tripartito, es decir, integrado por el Ejecutivo, el Legislativo y la ciudadanía.

No obstante lo anterior, para que la opinión pública desempeñe eficazmente dicho papel, es necesario que el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo, garanticen el derecho a la información pública respecto a los pormenores de cada uno de los casos de veto. Es particularmente evidente la conclusión anterior, en los casos de veto interpuestos únicamente por consideraciones de oportunidad política.

El segundo factor está expresamente establecido en el artículo 105 de la Constitución vigente que consiste en la facultad de la Suprema Corte para dirimir las controversias suscitadas por invasión de facultades entre los órganos de gobierno a través de la controversia constitucional, y en aquella para resolver juicios contra leyes aprobadas que contravengan las disposiciones constitucionales mediante la acción de inconstitucionalidad.

Para que el ejercicio del veto cumpla con el principio de división de poderes, se requiere su ordenación hacia los fines que prevé la Constitución de 1917. Si bien es cierto que la Constitución no los señala expresamente, los mismos se encuentran implícitos en la naturaleza de la institución. Para determinarlos hay que atender a la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1874, en la cual se señala el veto como elemento “*esencial para la buena formación de las leyes*”. Igualmente, es pertinente recurrir a las fuentes de nuestro sistema presidencialista, específicamente, a la constitución estadounidense.

Hamilton, Madison y Jay, expusieron importantes comentarios a la constitución norteamericana, que nos permiten esclarecer los fines del veto. El primero consiste en la defensa de la comunidad ante una ley que se considere no saludable para el país o que pretenda desequilibrar los pesos y contrapesos de manera desfavorable para el propio Ejecutivo. La segunda finalidad pretende dar una garantía a la

prudencia legislativa, de tal manera que los actos legislativos se beneficien de una opinión distinta y, en algunos casos, de un filtro crítico prudente.

Sin embargo, para respetar los fines mencionados se necesita procurar un equilibrio. El ejercicio del veto presenta dos extremos viciosos, la omisión de su ejercicio por razones ajenas a sus fines, como son evadir la crítica pública y la consideración de temores de política electoral, y en el otro extremo, su utilización como instrumento de animosidad hacia el Congreso. En este último encontramos los vetos mal fundamentados o carentes del debido estudio de las consideraciones jurídicas y políticas para oponerse a un proyecto de ley o decreto determinado.

Los principios que orientan este equilibrio son la prudencia legislativa y la responsabilidad pública. La prudencia legislativa evita ubicar al veto en alguno de los extremos descritos en el párrafo anterior e informa las observaciones de tal manera que enriquezcan una nueva deliberación del proyecto de ley en el Congreso.

Por otro lado, la responsabilidad que implica el ejercicio del veto está relacionada con el proceso de perfeccionamiento de las leyes, las cuales son producto de las intervenciones del Poder Legislativo principalmente, del Poder Ejecutivo a través del veto y del Poder Judicial por medio de los criterios de interpretación que emita en sentencias y tesis jurisprudenciales.

El veto puede ser manejado ante las Cámaras de dos formas, la primera de carácter moderado que consiste en un acto de apelación ante el propio órgano legislativo con el objeto de reconsiderar la aprobación de un proyecto de ley, y la segunda, de carácter rígido, como filtro crítico prudente ante un evidente perjuicio a la comunidad, o bien, como mecanismo de defensa ante una reforma que desequilibre el balance de poderes de manera inconveniente para el propio Ejecutivo.

En este orden de ideas, concluimos que de la capacidad del Presidente de la República depende la calificación de un caso de veto como un elemento ríspido en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, el cual pueda afectar el proceso de aprobación de otras leyes. Lo anterior sobre la base de que la Constitución de 1917 estableció un sistema de gobierno presidencialista que otorga la más alta

responsabilidad, es decir, la conducción general del Estado, a la Presidencia de la República.

Las lagunas de derecho que existen en la regulación constitucional del veto muy probablemente susciten más casos de observaciones y mayor número de conflictos jurídicos. Éstas no deben interpretarse como una discrecionalidad absoluta en la interposición del veto, es necesario considerar los fines y principios de la institución que nos ocupa y accesoriamente tomar en cuenta las consideraciones de orden político que permiten el sustento de la figura presidencial.

En estos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeña un papel indispensable para el buen funcionamiento del sistema presidencialista. El proceso de controversia constitucional es el medio jurídico apropiado para resolver este tipo de conflictos, cuyas sentencias se encargarán de aterrizar los principios del veto e impulsarán su perfeccionamiento en la práctica.

Problemas que ocupaban sólo a la academia, como son el veto a las reformas constitucionales y el veto al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, serán colmados por la interpretación de la Suprema Corte de Justicia.

El veto interpuesto contra el “*proyecto de ley de desarrollo rural*”, inaugura un nuevo periodo en la historia del veto, ya que es el primero que se ejerce desde 1970. Este caso representa la no subordinación incondicional del Congreso de la Unión a los designios del Presidente, ya que anteriormente se consideraba que su labor se limitaba a ratificar las iniciativas del Ejecutivo. Este caso se interpreta como un desacuerdo entre poderes que culminó en una nueva *Ley de desarrollo rural sustentable*, misma que se benefició de un enriquecimiento de la prudencia legislativa a través del veto.

Por último, concluimos que “*salir bien librado en el Parlamento*” no contradice el estado de derecho y el mismo no tendrá plena vigencia mientras el criterio político supere al sentido de la Constitución en las decisiones de veto.