

EL VETO PRESIDENCIAL ■

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

La posibilidad de crecientes oportunidades de conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México amerita un análisis del veto presidencial bajo un nuevo enfoque. ¿Debería éste replantearse? Al contrario de lo que suele pensarse, en el presente siglo el veto ha sido interpuesto en numerosas ocasiones, tal y como lo reporta Carpizo en su amplio y ya clásico estudio sobre el presidencialismo mexicano.¹ No obstante, es notable el hecho de que, a partir de la década de 1970, su utilización disminuyó drásticamente, al grado de convertirse en una institución en letargo. Sin embargo, el cambio político experimentado por el país apunta a la posibilidad de que el veto vuelva a ser empleado. Y aquí la pregunta sería la siguiente: ¿tenemos un marco constitucional adecuado en relación con el veto, considerado éste a la luz de la nueva realidad política del país?

■ 1. EL VETO PRESIDENCIAL EN LA ACTUALIDAD

En general, creemos que la regulación constitucional sobre el veto presidencial es adecuada. En primer lugar, nos parecen razonables

■ Fragmento del capítulo décimo, “Opciones de reforma al esquema constitucional relativo a algunos aspectos de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, del libro del mismo autor *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, III (serie Estudios Jurídicos, núm. 3), UNAM, México, 1998, pp. 281-292. (Se publica con permiso del autor.)

¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1986, nota 308, pp. 90-91.

los diez días útiles de que goza el presidente para hacer las observaciones que considere pertinentes, si las tuviere.² En segundo lugar, estamos en favor de la conservación de la disposición que imposibilita el llamado “veto de bolsillo”, figura del derecho constitucional estadounidense que se presenta en los casos en los cuales la legislatura concluye su periodo de sesiones o empieza una etapa de vacaciones dentro del término de diez días fijados para que el presidente haga sus observaciones a un proyecto de ley aprobado por las cámaras. En este supuesto, el presidente puede omitir la firma del proyecto “olvidándolo en su bolsillo”, en cuyo caso el proyecto no se convertiría automáticamente en ley.³

El “veto de bolsillo” no es posible en México (y creemos que ello es positivo) debido a lo dispuesto en el inciso *B* del artículo 72 constitucional (en especial, su segunda parte): “*B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido*” (énfasis añadido).

Esto significa que, si antes de que transcurra el plazo de los diez días útiles para que el Ejecutivo haga las observaciones a un proyecto de ley o decreto (si las tuviere) el Congreso clausura o suspende sus sesiones, el presidente no puede “olvidarlo en su bolsillo” (y por lo tanto impedir su conversión en ley o decreto), sino que debe devolverlo el primer día útil en que el Congreso esté reunido, para que las cámaras aprecien las observaciones del Ejecutivo y voten conforme a lo dispuesto en el inciso *C* del artículo 72 constitucional, con el objeto de definir si se sostiene o se supera el veto presidencial.

En nuestra opinión, esta disposición del inciso *C* del artículo 72 constitucional es positiva, al mantener un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. El “veto de bolsillo” daría un poder adicional a la institución presidencial dentro del proceso legislativo, el cual,

² En el caso de Argentina, el presidente cuenta también con “diez días útiles” (artículo 80); en el de los Estados Unidos, con “diez días (sin contar los domingos)” (artículo I, sección 7); y en el caso de Brasil, “quince días útiles” (artículo 66).

³ Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 90-91.

en el caso de México, ya se ve considerablemente sujeto a la influencia del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, consideramos pertinente la subsistencia de la mayoría calificada de dos tercios indispensable para superar el veto presidencial. En este sentido, sigue siendo plenamente vigente la opinión de Rabasa, quien afirmara lo siguiente:

...la diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la sociedad.⁴

En el mismo sentido que Rabasa, la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Carranza, por su parte, observó que “el Poder legislativo estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos”.⁵

Por último, la segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro hizo lo propio, al afirmar en el dictamen relativo al veto, que:

...en la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo; tan restringida que casi era nula y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las cámaras populares o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo

⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1976, nota 281, pp. 177-178.

⁵ *Cit.* en Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Jus, México, 1964, pp. 117-118.

corrige el inciso *C* del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas cámaras y requieren una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa.⁶

Sin la mayoría de dos tercios exigida para superar el veto presidencial, la institución perdería su sentido y razón de ser como un instrumento para evitar la precipitación en el proceso legislativo; como un mecanismo de defensa del Ejecutivo frente a la posibilidad de invasión e imposición por parte del Legislativo, y como una forma de aprovechar la experiencia e inducir la corresponsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.⁷

Por otra parte, si bien consideramos, por las razones expuestas, que el veto tal y como está contemplado por nuestra actual normatividad constitucional es adecuado a la realidad que vive y al parecer vivirá México en el futuro, no queremos dejar de señalar la conveniencia de aclarar lo que la doctrina ya ha dejado bien claro: el hecho de que cuando el multicitado inciso *C* del artículo 72 constitucional habla de “las dos terceras partes del número total de votos”, la Constitución está requiriendo el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores *presentes* en sus respectivas cámaras y no el número *total* de unos y de otros.⁸

No resulta vano tener en cuenta la existencia de esta diferencia, puesto que la redacción impropia del inciso *C* del artículo 72 se presta a confusiones, lo cual podría dar lugar a la generación de un conflicto que bien podría ser evitado.

Dicho conflicto se daría en virtud de que las dos opciones arrojan un número distinto en relación con el mínimo de diputados y senadores requeridos para superar el veto presidencial. En efecto, si se trata de las dos terceras partes de los miembros *presentes* de las cámaras,

⁶ *Cit. ibidem*, p. 118.

⁷ Éstas son las finalidades del veto, según lo expuesto por Jorge Carpizo. *Vid.* Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, p. 85.

⁸ Pueden consultarse, por ejemplo, los extensos estudios sobre el tema de Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, pp. 109-131, y Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 88-89.

estaríamos hablando de un mínimo de ciento sesenta y siete diputados y de cuarenta y tres senadores para superar el veto.⁹ En tanto que si se trata de las dos terceras partes del número *total* de legisladores en la cámara respectiva, estaríamos hablando de un mínimo de trescientos treinta y tres diputados y de ochenta y cinco senadores cuyo voto sería requerido para superar el veto presidencial.

Como puede apreciarse, la primera interpretación beneficia al Legislativo, puesto que exige un quórum de votación más fácil de alcanzar para poder superar un veto interpuesto por el presidente en contra de un proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras del Congreso de la Unión. Podría incluso pensarse en la conveniencia de reformar esta disposición para evitar conflictos en el futuro.

2. EL VETO PARCIAL

Por otro lado, hay que advertir que el artículo 72, inciso *C*, de la Constitución general de la república permite el veto parcial: “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o *en parte* por el Ejecutivo [...]” (el énfasis es nuestro). Sin embargo, no debemos confundir el “veto parcial” con la “promulgación parcial” admitida por la Constitución de Argentina.

En efecto, el artículo 80 de la Constitución argentina dispone lo siguiente:

Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.¹⁰

⁹ Tomando en cuenta que el quórum de asistencia requerido por el artículo 63 constitucional para que las cámaras sesionen es de más de la mitad del número total de sus miembros, o sea, doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores.

¹⁰ El artículo 80 ha de concordarse con el 83, relativo al trámite para superar el veto presidencial: “*Artículo 83.* Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder

En virtud de esta disposición, el presidente argentino puede observar parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional de ese país, y promulgar la parte no vetada. Esta posibilidad no es admitida por la Constitución mexicana en vigor. Lo que esta última sí permite es el veto parcial; es decir, el presidente puede hacer observaciones a todo o a *partes* de un proyecto de ley o decreto, pero, en ambos casos, estará obligado a devolver el proyecto entero con sus observaciones, a la cámara de su origen, como lo indica el inciso *C* del artículo 72 constitucional.¹¹ En México, el presidente no podrá, bajo ninguna circunstancia, promulgar la parte no vetada del proyecto en cuestión.

En suma, la “promulgación parcial” no es admitida por nuestra Constitución, y no estaríamos en favor de que fuera adoptada en México. La “promulgación parcial” desvirtúa la naturaleza del veto y genera un desequilibrio en favor del Poder Ejecutivo. Esto es así debido a que, con el veto total sin promulgación parcial, las observaciones del presidente operan como un criterio de revisión del juicio legislativo, que obliga al Congreso a evaluar nuevamente el texto aprobado por sus cámaras. Este elemento de revisión con posibilidad de insistencia (y, por tanto, de superación del veto) se pierde con la

Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la cámara de revisión. Si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.

¹¹ Herrera y Lasso ha señalado, correctamente, lo desafortunado de la redacción del inciso *C* del artículo 72 constitucional, en la parte que alude a la facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto. En opinión de Herrera y Lasso, “el presidente de la república ni aprueba ni desecha las leyes o decretos que el Congreso le remite, porque no tiene, en el veto, la *facultad de estatuir* sino una limitada *facultad de impedir* [...]. Leyes y decretos no vetados son resoluciones que el Ejecutivo no objeta y debe promulgar sin demora. Leyes y decretos vetados son resoluciones de promulgación diferida o frustrada. La devolución del proyecto con las observaciones presidenciales obliga a las cámaras a discutirlo y votarlo por segunda vez; pero son ellas las que lo aprueban –si superan el veto con una votación de dos tercios de *los presentes*– y son ellas las que lo desechan, si en estas segundas votaciones no se logra la mayoría requerida”. Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 180.

promulgación parcial, en relación con la parte no vetada y promulgada por el presidente. Además, la promulgación parcial disminuye la gravedad de la decisión del presidente de interponer el veto, gravedad que, al decir de Gelli, “opera como un dique frente a la eventual arbitrariedad del Ejecutivo, dado que éste debe dar cuenta de lo obrado a la opinión pública y justificar, con buenas razones, su decisión”.¹²

Más específicamente, la “promulgación parcial” en Argentina plantea problemas adicionales, que sólo mencionaremos, sin analizarlos más a fondo: se permite la “promulgación parcial” solamente si hay “autonomía normativa”, y si con ello no se altera el “espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. Sin embargo, ¿quién definirá si tal autonomía normativa existe?, ¿quién y con qué criterios determinará si una promulgación parcial altera o no el espíritu y la unidad del proyecto? Bajo el mecanismo argentino, parece que el Poder Ejecutivo tendría facultad discrecional para tomar dichas decisiones. Además, como una dificultad más, cabría preguntarse si podrían estas decisiones del Ejecutivo ser revisables por el Poder Judicial.¹³

Por último, obsérvese que, de acuerdo con el texto del artículo 80 de la Constitución argentina arriba reseñado, en caso de promulgación parcial, habrá de seguirse el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (que revisaremos con posterioridad en este capítulo).

¹² En este párrafo hemos seguido muy de cerca los conceptos anotados por María Angélica Gelli en su análisis del veto y la promulgación parcial en la Constitución argentina. Señala la autora que, “además, la Constitución de los Estados Unidos dispuso –como otro límite a la institución– sólo la alternativa del veto total a los proyectos de ley, generando, con ello, un efecto de control social importante. Ciertamente, el veto total constituye una medida que implica un alto costo político para el presidente, por la aptitud que tiene de detener la sanción de la ley, dictada en concurrencia de las voluntades de los representantes del pueblo y de los representantes de los Estados locales”, María Angélica Gelli, “Veto y promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994”, en G. J. Bidart Campos y H. R. Sandler (eds.), *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” / Editorial Depalma, Buenos Aires, 1995, pp. 181-190.

¹³ Gelli sugiere en relación con esta última interrogante, que la Corte Suprema de Justicia podría declarar inconstitucionales normas que hayan entrado en vigor en virtud de una “promulgación parcial”, si considera que la “autonomía normativa” aducida por el Poder Ejecutivo no existía, o que la aprobación altera el espíritu y la unidad del proyecto aprobado por el Congreso. *Ibidem*, pp. 189-190.

3. ¿QUÉ ACTOS DEL CONGRESO PUEDEN SER VETADOS?

De acuerdo con nuestra Constitución, ¿qué actos del Congreso pueden ser vetados y cuáles no? El texto constitucional parece ser muy claro: el procedimiento del artículo 72 constitucional, que es el que incluye la posibilidad del veto, se refiere a “todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras* [...]” (énfasis añadido). Es decir, toda resolución que sea emitida en ejercicio de facultades exclusivas de las cámaras no puede ser vetada por el presidente.

Asimismo, el inciso *J* del propio artículo 72 señala una serie de hipótesis en las cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras: cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Cabe observar que tanto Herrera y Lasso como Carpizo han señalado que el inciso *J* del artículo 72 es inútil, debido a que todas estas hipótesis quedan de entrada descartadas de la posibilidad del veto, al no encuadrar en el supuesto inicial señalado por el primer párrafo del mismo artículo: sólo son susceptibles de ser vetados los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras.¹⁴

Ahora bien, nuestro interés principal al discutir en estas páginas la naturaleza y alcances del veto presidencial radica en analizar la problemática que circunda esta institución en su relación con el

¹⁴ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 180. Carpizo, además, aclara que las resoluciones del Congreso reunido en asamblea única (hipótesis de designación de presidente interino o sustituto previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales) también deben considerarse como no susceptibles de ser vetadas, puesto que el encabezado del artículo 72 se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas cámaras. Y también señala que las reformas constitucionales no pueden ser vetadas por el presidente puesto que provienen del poder revisor, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso, y el presidente sólo puede vetar resoluciones del Congreso, conforme a las reglas del artículo 72 constitucional. Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 87-88.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Nuestra preocupación podría resumirse con la siguiente pregunta: ¿está facultado el presidente de la república para vetar el proyecto de Presupuesto de Egresos una vez que éste ha sido modificado o desechado por la Cámara de Diputados?

Si nos atenemos al sentido literal de lo dispuesto por el encabezado del artículo 72 constitucional, debemos concluir que la respuesta es negativa. La resolución que aprueba, modifica o desecha el Presupuesto de Egresos es emitida en ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Por lo tanto, no podría, en principio, ser vetada. Sin embargo, la historia registra casos en los cuales el presidente ha vetado el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en 1932 el presidente vetó la Ley de Ingresos del erario federal y los presupuestos de egresos de ese año.¹⁵

Si en virtud de esta especie de “costumbre constitucional”, a todas luces contraria al sentido literal del encabezado del artículo 72 constitucional, se argumentara que las resoluciones de la Cámara de Diputados que aprueban, modifican o desechan el Presupuesto sí pueden ser vetadas, habría una serie de problemas adicionales, derivados de las distintas hipótesis posibles, que convendría señalar aquí:

a) Resolución de la Cámara que *aprueba* en sus términos el proyecto presentado por el Ejecutivo: el veto sería posible pero improbable, puesto que es difícil imaginar bajo qué circunstancias el presidente vetaría la resolución que aprueba su propio proyecto de Presupuesto.

b) Resolución de la Cámara que *modifica* el proyecto presentado por el presidente: en esta hipótesis, la Cámara aprobaría un proyecto distinto al del presidente, puesto que se han introducido modificaciones (que podrían ser de mayor o de menor importancia). En este caso, no encontramos razón alguna por la cual el veto no pudiese ser interpuesto (si omitimos el hecho ya señalado de que, en estricto sentido, el artículo 72 constitucional no admite el veto para el caso del Presupuesto de Egresos, por ser su discusión y aprobación –o rechazo– facultad exclusiva de una de las cámaras: la de diputados).

¹⁵ Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, p. 90.

c) Resolución de la Cámara que *desecha* el proyecto de Presupuesto presentado por el presidente: aquí el problema derivaría de la siguiente duda, ¿puede el presidente interponer el veto contra resoluciones negativas? Herrera y Lasso argumenta que esto no es posible: “porque sobre resoluciones negativas no tiene eficacia el veto, que es *facultad de impedir*”.¹⁶

Para tratar de encontrar algunos elementos que nos permitan ilustrar nuestro juicio en cuanto al problema planteado, nos haríamos la siguiente pregunta: ¿qué pasa si las cámaras del Congreso desechan *un proyecto de ley* presentado por el presidente de la república?, ¿puede ese rechazo ser vetado por el Ejecutivo? En el artículo 72 constitucional pueden distinguirse dos hipótesis:

El inciso *G* nos presenta la primera hipótesis: si el proyecto de ley o decreto es desechado en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. Es decir, si el proyecto de ley o decreto es desechado en la cámara de origen, éste no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones a la resolución camarl que desecha el proyecto, sino que se envía a archivo, hasta, en su caso, el siguiente periodo de sesiones del año. En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “desecha” el proyecto de ley no puede ser vetada.

El inciso *D* nos plantea la segunda hipótesis: si la cámara de revisión desecha en su totalidad un proyecto de ley o decreto, el proyecto debe regresar a la de su origen con las observaciones de la de revisión; y si examinado de nuevo el proyecto fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá el proyecto a la cámara que lo desechó (o sea, la de revisión), la cual lo tomará otra vez en consideración. Finalmente, si ésta lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción *A* (en donde sí cabría el veto); pero si lo reprobare (la de revisión), no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Es decir, según la última parte del inciso *D* del artículo 72 constitucional, la resolución de la cámara de revisión que “reprueba” el proyecto de ley o decreto no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones, sino que se envía al archivo (al menos durante el periodo de

¹⁶ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 181.

sesiones en curso). En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “reprueba” el proyecto de ley no puede ser vetada.

Reiteramos, entonces, nuestra pregunta inicial: ¿qué procedería si la Cámara de Diputados desecha (no aprueba o reprueba) en su totalidad el Presupuesto de Egresos? El presidente no podría vetar el rechazo, sea porque nos adhiramos al texto del encabezado del artículo 72 constitucional (que establece el veto sólo en relación con proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras), o porque comulgamos con la opinión de que el veto no procede contra resoluciones negativas.

Y ante la imposibilidad de modificar esta decisión de la Cámara de Diputados, no habría Presupuesto federal y por lo tanto no habría base legal para realizar gasto alguno, salvo por lo dispuesto en el artículo 75 constitucional, el cual dispone que, en caso de que por cualquier circunstancia la Cámara de Diputados omita fijar la retribución correspondiente a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Llegados a este punto, simplemente mencionaríamos que podría convenir ampliar los alcances del artículo 75 constitucional, a fin de evitar las consecuencias perniciosas para la economía nacional que derivarían de un conflicto de esta naturaleza sobre el Presupuesto. Si éste se desecha, entonces podría ser conveniente que el artículo 75 constitucional dispusiera que el Presupuesto del año anterior se considerara prorrogado hasta que se aprobara un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.