

EL VETO SUSPENSIVO

por

SANTIAGO OÑATE

QUIERO REFRENDAR, —válgase la expresión— lo dicho por quienes me antecedieron en este foro, con algunas excepciones y salvedades respecto a lo dicho por Néstor de Buen.

Entrando en materia, coincido en que al hablar del refrendo se alude a un mecanismo o sistema que tiende al control, pero que tiende al control ¿de qué? Evidentemente, nos referimos al control del poder, y es quizás por eso, por tener al menos *in nuce*, en esencia, una posibilidad de control que un tema aparentemente árido ha consitado tal cantidad de argumentos en pro y en contra aún dentro de la prensa nacional normalmente ajena a lo que ocurre en el mundo jurídico y a lo que los juristas queremos que el mundo jurídico sea.

El refrendo es efectivamente un control del poder, y como tal debe de inscribirse en el discurso jurídico. Señalan atinadamente varios de quienes han hecho ya uso de la palabra, que en la Constitución de Cádiz aparece ya esta figura del control. Pero una relación prístina entre el refrendo y la responsabilidad política y jurídica del refrendante aparece con mayor nitidez, en el artículo 29 de esa pieza legislativa que por tradición republicana siempre queremos olvidar pero que tiene sin duda un alto valor histórico y jurídico: El Reglamento Provisional Político del Imperio de 1822. El artículo 29 de dicho ordenamiento textualmente dice que: “El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado; su persona es sagrada e inviolable, sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto”.

Aquí vemos, en este documento del Imperio, una clara correlación entre el refrendo y la responsabilidad política de los secretarios de Estado, derivada consecuentemente de la irresponsabilidad o de la inviolabilidad, como quiera llamársele, del titular del Poder Ejecutivo.

Trastocado este sistema con la reinstauración de la República, la figura del refrendo de los decretos promulgatorios de normas legislativas tiene necesariamente otra dimensión y otra función controladora dentro de nuestro sistema. En ese sentido conviene preguntarnos ¿a qué se controla o qué poder se controla por quienes sostienen la necesidad de que los actos del Congreso, para referirnos en concreto al tema que ahora debatimos, deben ser materia del refrendo por parte de los ministros? Parece claro que quienes esto sostienen buscan un control precisamente del Poder Legislativo, lo cual resulta por demás paradójico en el discurso político mexicano donde existe prácticamente unanimidad en sostener que lo que hoy se requiere es mayor control sobre los actos del Ejecutivo y no sobre los del Legislativo, y que una de las vías de democratización de nuestras instituciones es sin duda, el fortalecimiento del Poder Legislativo. Por esto es que resulta paradójico y aún contradictorio que algunos de los que intervienen en el debate acerca de las funciones del refrendo y que postulan su necesidad respecto a los decretos promulgatorios de normas creadas por el Congreso, sean quienes sostienen la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo.

Yendo más a fondo, debe de considerarse al refrendo, tal y como se establece en el artículo 92 de la Constitución, tal y como se ha dicho aquí, como un requisito de eficacia, insisto, de eficacia y no necesariamente de validez de los actos de contenido normativo emitidos por el Poder Ejecutivo. Esta es la dimensión estricta del artículo 92. Llevarla a comprender actos de un poder distinto al mismo, distorsiona el sistema de equilibrio entre poderes sin aportar ningún beneficio, entendiéndolo aquí por beneficio el control y contrapeso entre los poderes estatales y la diversa jerarquía política entre las normas emanadas de la representación nacional y las creadas por el Poder Ejecutivo.

¿A quién beneficiaría que el refrendo funcionase como un control del Poder Legislativo? Se argumenta dentro del terreno estrictamente jurídico constitucional, acerca de la obligación del presidente de promulgar las leyes aprobadas por el Congreso y se insiste en que esta obligación no admite más excepción que el veto. ¿Puede admitirse que al lado de éste existe otra posibilidad para que el Poder Ejecutivo prive de eficacia normas creadas por el Congreso? La respuesta jurídica y la respuesta política es inequívocamente negativa.

Pero vayamos de nuevo al terreno de nuestros críticos, al terreno de aquellos que sostienen que en realidad el que refrenda en México

es el Poder Legislativo, que refrenda mediante la aprobación de decisiones ya de antemano tomadas y adoptadas por el Poder Ejecutivo. ¿Es congruente dentro de este discurso —independientemente de su inexactitud— que se proponga también otra facultad supra legal de control del Ejecutivo sobre el Legislativo? Quienes se colocan en esa óptica, independientemente de que sus razonamientos sean o no demostrables sociológicamente, caen nuevamente en una trampa cuando tratan de sostener que el referendo de los ministros es una condición o una característica democrática del sistema, y quieren ver una suerte de control difuso de constitucionalidad de las leyes.

Nuestra Constitución y nuestra tradición constitucional es extremadamente cuidadosa al aludir a una figura cercana a la del referendo. Me refiero al veto, al cual aquí se ha hecho referencia en forma incidental. Nuestros Constituyentes han sido tan cuidadosos que no usan la expresión “veto” ni en el texto constitucional de 57 ni en el de 17; el vocablo se desliza imperceptiblemente y seguramente por descuido en las reformas de 77, pero no es una palabra que exista en la Constitución Mexicana de 1917.

Una explicación clara de por qué no usó el constituyente la palabra “veto” tiene que ver con nuestro sistema de control de los poderes. Quienes lean un brillante dictamen de las Comisiones Legislativas que en 1867 se ocuparon de esa cuestión y de la posterior creación del Senado, verán con qué claridad Ezequiel Montes pudo demostrar cómo nuestro sistema no admite el veto en sentido clásico por considerarlo como contrario a la democracia. De ahí que se prefiriese usar el eufemismo de que el Ejecutivo podrá formular “observaciones” que serán a su vez remitidas a la cámara. Se trata de un veto limitado que resulta superable por el propio Congreso.

Así las cosas, si nuestro sistema constitucional ha rechazado la idea del veto suspensivo, parece también válido afirmar que por mayoría de razón rechaza el argumento según el cual la falta de refrendo cuestionaría la eficacia de una ley aprobada por el Congreso mientras que el mismo subsiste para las leyes que en ejercicio de facultades extraordinarias emite el Ejecutivo. Nuestra historia jurídica demuestra la validez de este planteamiento.

La razón es bastante simple: el veto supone siempre la formulación de observaciones; el no refrendo, es en cambio simplemente un acto negativo por el cual un secretario de Estado deja de realizar una conducta, es un acto carente de motivación al que no puede atribuirse un efecto idéntico al de las observaciones previstas en el inciso b del artículo 72 constitucional.

Por otro lado, conviene recordar que la facultad de formular observaciones a las normas aprobadas por el Congreso se confiere al presidente de la República en concreto y no en forma genérica al Poder Ejecutivo. De aquí surge un argumento más para sostener que el refrendo ministerial no es un requisito del que pueda depender la eficacia de una ley. Dar tal carácter al refrendo parece por demás desmesurado y ajeno a nuestro sistema.

Llego ahora a una última reflexión dentro de esta deshilvanada serie de consideraciones. Quisiera tratar lo mencionado por dos de quienes me antecedieron en el uso de la palabra en cuanto a si es necesario o no que el secretario de Gobernación refrende los decretos mediante los cuales el presidente de la República ordena la publicación de actos del Ejecutivo.

Ha dicho Néstor de Buen que la inclusión de esta frase dentro del artículo 13 de la vigente Ley de la Administración Pública Federal viene a constituir una especie de bumerang que demuele los argumentos que se hacen en favor de la reforma al artículo 13. Por su parte Jorge Madrazo considera innecesario el refrendo del secretario de Gobernación.

Esta interpretación parece correcta si nos quedamos en un primer nivel, en un nivel grueso de la cuestión. Sin embargo, cuando se aprecia, como lo hace la doctrina extranjera, que el decreto promulgatorio consta invariablemente de dos partes, una en la cual se contiene una orden o directiva de naturaleza administrativa, por la cual el presidente de la República da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, y una segunda en la cual se transcribe en forma literal lo aprobado y ordenado por el Congreso o una de sus cámaras, según sea el caso, podemos apreciar que el refrendo en realidad se hace de aquella parte del decreto promulgatorio que es estricta y exclusivamente administrativa, o sea a la orden de impresión que da el presidente de la República a fin de que la ley en cuestión se promulgue, es decir, se dé a conocer a sus destinatarios.

Al amigo Néstor de Buen le parece que es descalificar al secretario de Gobernación decir que es un impresor de leyes; conviene recordar que esta figura no es, ni con mucho, un demérito del cargo político que a la Secretaría corresponde, ni tampoco como algunos otros han querido, un rasgo de que lo transforme en un vicepresidente. Se trata simple y llanamente de una función necesaria y común que en algunos estados se confiere a un ministro, "guardase-llos", que tiene esa función de certificación de la autenticidad en

los documentos emitidos por el Poder Legislativo. Quizás pueda parecer desdoro, pero en todo régimen de derecho esta función de dar a conocer a la población, de promulgar, de difundir lo que el Congreso ha decretado, es no sólo una función impuesta por la ley sino una función honrosa y democráticamente valiosa que no tiene por qué ser vista como demérito máxime cuando deriva del texto expreso de la ley, en el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.