

53. EL VETO PRESIDENCIAL: NOTAS FINALES.

Manuel Herrera y Lasso.
Excélsior, 21 de abril
de 1949.

En mi tenaz empeño de forjar un auténtico derecho constitucional mexicano, para defender el “etre” del “paraitre” y mantener la autonomía de nuestro peculiar pensamiento político, muy pocas veces recurro a la doctrina angloamericana para resolver a su luz, los problemas de nuestra organización de Estado. No puedo, sin embargo, rehuir en el caso aquellas enseñanzas, porque el veto de este tipo fué genial invención del Congreso de Filadelfia adoptada por nuestros constituyentes de antes y de ahora.

El consabido problema que quizá se planteó en los inicios de la vida institucional de la nación vecina, como mero ejercicio dialéctico, ha tenido siempre la misma solución práctica y —según entiendo— no hay tratadista moderno que lo haya reeditado.

La Constitución previene que “toda ley, acuerdo, resolución o votación que requieran la concurrencia del Senado y Cámara de Representantes (salvo las cuestiones sobre receso), se presentarán al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto hasta que él los apruebe. Si los desechare, será necesaria —para que subsistan— la aprobación de los dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes” (two thirds of that House).

En los “Comentarios” de Kent —a este libro, al de Story y al “Federalista” pudiera llamársele los “sinópticos” del nuevo evangelio político— figura la siguiente nota: “La Constitución no determina si las dos terceras partes de los votos de las Cámaras que se requieren para la aprobación de un nuevo proyecto que el Presidente hubiera devuelto con observaciones, debe entenderse de los miembros electos o de los presentes solamente. Parece que en la práctica se ha adoptado el último extremo”.

Si la nota es de Kent (porque podría ser de alguno de los sucesivos editores), hay que situarla en su tiempo para fijar su alcance.

La Constitución estatuye en otros dos artículos la exigencia de votación excepcio-

nal, requiriendo para la aprobación de un tratado o la condenación de un funcionario en juicio político, el consenso de “los dos tercios de los senadores presentes” (two thirds of the members present). Y debe suponerse que la diferencia de redacción entre estos preceptos y el relativo a veto sugirió al comentarista su leve reparo, que se desvanece con sólo ajustar la excepción a la regla general consignada en artículo anterior: “La mayoría de cada Cámara constituirá el quórum para deliberar”. Por lo demás, es seguro que el estudio cuidadoso del “Plan de Virginia” y de los debates del Congreso explicaría la diversidad verbal y comprobaría que la votación es la misma en los tres casos.

La tarea no me incumbe. Por preservarme de la “fascinación” que diviniza al modelo y del “bovarismo” de los intérpretes de hoy, que se empeñan en hacer de nuestras instituciones cera blanda acomodada al molde extranjero, no he querido ser perito en derecho constitucional norteamericano. Mas sin ahondar en él cabe advertir que, hasta 1830, el Presidente de aquella República sólo nueve veces hizo uso de la facultad de veto que, posteriormente, habría de ser ejercitada en centenares de casos. Se trataba, pues, en el texto de Kent, escrito en 1826, de una práctica que, aunque incipiente, tenía ya valor de precedente y habría de ser germen de una firme e invariable tradición secular. Y esto es lo que importa destacar.

Nuestros constituyentes de 1824, más próximos y más fieles que sus sucesores al modelo norteamericano, no tuvieron dudas respecto a lo estatuido por aquella Constitución en materia de veto, y convirtieron “los dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes” en “las dos terceras partes de sus individuos presentes”. Lerdo de Tejada, al proponer en 1867 la reforma relativa, invocaba el antecedente de las dos Constituciones. Una nunca contradicha tradición acredita que hasta 1917, no pensaron nuestros legisladores en votaciones reguladas por el número total de los miembros de una y otra Cámara. La innovación introducida por el constituyente de Querétaro en caso de desafuero y de juicio político, es de tal modo terminante y estricta que agota en sí misma su contenido sin posibilidad de conexión, respecto a votaciones con los demás artículos del Código vigente.

Sus autores que, al adicionar el texto de 1857, exigiendo mayor votación para la elección de gobernador provisional y para la convocatoria a un período extraordinario de sesiones, (tuvieron buen cuidado de precisar el requisito “dos terceras partes de los miembros presentes” del Senado, y “dos terceras partes de los individuos presentes de la Comisión Permanente) no hicieron lo mismo cuando de veto se trataba y ocurrieron a la ya señalada *sinecdoque*. Su pensamiento, sin embargo, aparece diáfano en el dictamen de la comisión y esto cierra el debate. Para el constituyente de 1917, que creó la nueva fórmula, “las dos terceras partes del número total de votos” del artículo 72 son “los dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara”.

¿Satisface esta conclusión las exigencias del bien común? La respuesta afirmativa se impone.

La Constitución autoriza al Presidente para aprobar o rechazar una ley o decreto

del Congreso. La expresión es equívoca. El Presidente sólo tiene, dentro de ciertos límites, “la facultad de impedir”. Montesquieu completa esta su insuperable definición del veto, puntualizando que “aprobar no es otra cosa que declarar (mediante la promulgación) que no se hace uso de la facultad de impedir y de esta facultad deriva”. No es, por tanto, una prerrogativa distinta ni en rigor una verdadera prerrogativa. La ley no vetada no es ley aprobada por el Presidente, sino ley no objetada por él.

La eficacia del veto como instrumento de equilibrio de los poderes y garantía de buena legislación, ha adquirido ya carácter de axioma en la Ciencia Política. En el antiguo régimen, el monarca disponía de un veto absoluto mediante el cual sobreponía su voluntad a la del Parlamento. El veto consagrado por el Derecho constitucional moderno es la facultad limitada de suspender la expedición de un nuevo ordenamiento y de imponer su reconsideración al legislador. Cuando surte el efecto de impedir, no es la voluntad del vetante la que prepondera y decide; es la misma asamblea legislativa la que rechaza el estatuto vetado, al no rectificarlo con un número mayor de votos. Aumentar este número, aproximándolo a la unanimidad, es desvirtuar la institución.

Las Cámaras funcionan, entre nosotros, con el quórum de más de la mitad de 147 diputados y dos terceras partes de 58 senadores. En tales condiciones, 50 diputados en una asamblea de 74 y 26 senadores en una asamblea de 39 pueden superar el veto presidencial. Este número mínimo —susceptible de aumento— de los dos tercios de los congresistas presentes se convertiría en una invariable y desproporcionada cifra, si la votación se computara en relación con el total de los miembros de una y otra cámara. Así, en las mismas supuestas asambleas de 74 diputados y 39 senadores, serían necesarios, para la reiteración de una iniciativa vetada, el imposible voto de 98 diputados y el voto unánime de los 39 senadores.

La vida institucional postula realidades y no ficciones. El Congreso total es una ficción; la ineludible realidad es que las Cámaras funcionan normalmente con 80 diputados y 42 senadores. Exigir votaciones respectivas de 98 y 39 es atribuir prácticamente al Presidente de la República la prerrogativa del veto absoluto. Ni las “Bases Orgánicas” de 1843 llegaron a semejante intolerable extremo.