

La Promulgación de las Leyes y el Veto Presidencial

Artículo 72

PREOCUPACION constante de los constituyentes fue lograr el equilibrio de los Poderes, base fundamental del sistema político de nuestra democracia. Quiso que el Poder Legislativo tuviese la mayor amplitud dentro de sus funciones; pero, al mismo tiempo, evitar que imposibilitase al Poder Ejecutivo para gobernar. Dió garantías de independencia y estabilidad al Poder Judicial.

Con relación a la promulgación de las leyes, nadie discutió las bases presentadas por la comisión dictaminadora y el artículo 72 fue aprobado sin debate. Sin embargo, quedó plenamente definido que cuando fuese aprobada una ley por ambas Cámaras y remitida al Ejecutivo para su promulgación, este Poder tenía el derecho del veto; esto es, podría hacer objeciones a la ley, siempre que las presentara en el término de diez días después de haberla recibido o si fuera el final del Congreso, el primer día útil del nuevo período. En este caso, para que la ley volviese al Ejecutivo, debería ser aprobada por las dos terceras partes de los representantes populares, pues de otra manera la ley no tendría veto. Se evitaba así que una simple mayoría del Congreso aprobase una ley contraria al criterio del Ejecutivo y lo obligase a promulgarla; pero al mismo tiempo, si las dos terceras partes de las Cámaras confirman su criterio, el Presidente de la República no podría evitar o impedir la promulgación de esas leyes. Claramente se entiende que si el Ejecutivo no objeta una ley, no ejerce su derecho del veto dentro de los términos fijados por la propia Constitución, la ley entra en vigor aun cuando no se hayan llenado las formalidades de su promulgación. Si con solamente no promulgar una ley bastara para inutilizarla, el Legislativo perdería sus funciones y el Ejecutivo, sin asumir la responsabilidad de objetarla, destruiría la fuerza del Poder Legislativo.

En la Constitución Americana se expresa claramente que si la ley no es devuelta por el Presidente dentro de los diez días exceptuando los domingos, después de haberle sido presentada, el proyecto será ley de la misma manera que si lo hubiese firmado. En nuestra Constitución no se tuvo el cuidado de poner una definición tan clara como la americana; pero en la fracción B, del artículo 72 dice textualmente:

“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”

Aunque este artículo está bastante claro, se completa con las atribuciones y obligaciones del Poder Ejecutivo entre las cuales está la de promulgar las leyes.

Rara vez se ha presentado en nuestra vida política el caso de que el presidente ejerza el derecho de veto de las leyes y tal vez por ese motivo los comentaristas de la Constitución no han tenido oportunidad de disertar sobre la materia.

En cambio, en el comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, el señor Joseph Story, profesor de Derecho de la Universidad de Harvard trata con amplitud ese punto y dice textualmente así:

“Además, el derecho de veto es importante contra la adopción de medidas irreflexivas o inoportunas. Es un freno saludable para la legislación, calculado de modo que la preserve de los efectos de las facciones, de la precipitación accidental y del espíritu hostil. Se puede decir, es verdad: que no es presumible que un hombre solo posea más prudencia, mayor sabiduría y más experiencia que una asamblea entera. Tal objeción no tiene fuerza: en efecto, no se trata aquí de saber cuál de los dos Poderes del Estado reúne en más alto grado estas cualidades sino solamente si una asamblea legislativa no será arrastrada por la sed del Poder, por el espíritu de la facción, por la influencia local, más fácilmente que el Poder Ejecutivo, a consecuencia de la diferencia de sus obligaciones. No estando el Presidente sometido a las influencias que han obrado sobre el legislador, podrá examinar los actos de este último con moderación e imparcialidad; podrá también corregir aquellos que hubieren sido falseados por la precipitación o por intenciones culpables; si su opinión es más sabia o más elevada, será a lo menos independiente; y sometida a una responsabilidad diferente de la legislatura. El Presidente representa la nación en su conjunto; la asamblea legislativa al contrario, no representa sino partes distintas, y aun en ciertos casos algunos intereses locales netamente.

Se podrá objetar el derecho de veto, aun sometido a condiciones, impedirá algunas veces la adopción de una buena ley, pero este argumento tiene poco valor. Primero, el derecho no puede ser ejercido eficazmente si las dos terceras partes de ambas Cámaras son favorables a la ley; si al contrario, estas dos terceras partes no le son favorables, no es tan fácil pretender que la ley era buena, y aun puede presumirse lo contrario. Segundo, un gran peligro de los gobiernos libres es su exceso en legislar, su inconstancia, su con-

tinua movilidad con respeto a las leyes que los rigen. Desechar una buena medida es mucho menos perjudicial que la adopción de una mala o que una legislación demasiado movable, y en la práctica no se puede temer ningún abuso de parte del Presidente. La fuerza y la influencia predominantes de los cuerpos legislativos en los gobiernos libres, los riesgos a que se expone el Poder Ejecutivo, luchando contra el Poder Legislativo, responden suficientemente que no se usará el veto, sino con una grande reserva, y que frecuentemente se podrá reprochar al Poder una excesiva timidez. Ya hemos visto que el Rey de Inglaterra, a pesar de todas sus prerrogativas, ha usado raramente de este derecho, y que más de un siglo ha transcurrido después del último veto. Si pues un Poder Ejecutivo real hereditario, vacila así en hacer uso de esta facultad, cuánto más no vacilará un Presidente de la República elegido solamente por cuatro años.

Otra ventaja todavía de someter a ciertas condiciones el derecho de veto es que, no constituye un repulsa absoluta, que pudiera excitar animosidad entre los Poderes del gobierno. Toma el carácter de una simple apelación al Congreso mismo, una solicitud en revisión de su propio juicio. Un Presidente que no pudiera vacilar en usar del veto absoluto, no tendrá escrúpulo alguno en provocar un nuevo examen sobre sus propias objeciones; y aun cuando sus observaciones no fuesen aprobadas, ellas tendrán la ventaja de haber llamado la atención y la discusión de modo que resulten los fundamentos, la política y la sabiduría de las medidas adoptadas. El abuso de este Poder restringido así, es decir, su empleo por pretextos frívolos, por exigencias de partido, o por la vanagloria de un triunfo, sólo podrían excitar el odio o hacerle caer en el desprecio.

El segundo punto que hay que examinar es la limitación del derecho de veto. Se propuso primero el concurso de los dos tercios de los miembros de cada Cámara. Después se fijaron en las tres cuartas partes, y al fin se volvió al primer proyecto de los dos tercios. Los motivos que han hecho rechazar el número de tres cuartos, parecen haber sido que, este número no presentaba garantía bastante para el ejercicio eficaz del derecho. Mientras mayor sea el número exigido para vencer el veto del Poder Ejecutivo, más fácilmente puede ese Poder, por medios extraviados y por su influencia secreta, impedir la reunión de aquel número. Aun admitiendo que no se recurra a esos medios, se puede todavía temer que en circunstancias políticas concernientes a los intereses locales, la autoridad o la independencia de los Estados, o una coalición entre un pequeño número de Estados, haga abortar las mejores medidas. A estas razones es preciso agregar que, para separarse de la regla general que da a la mayoría el derecho de gobernar, es necesario que haya motivos graves e imperiosos, y la expresión de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara en favor de una medida, es la garantía más sabia y más segura que un pueblo pueda exigir de sus legisladores. Además, las leyes así adoptadas pueden ser derogadas en todo tiempo por la mayoría.

El Presidente podría eludir la limitación fijada a su derecho, guardando silencio después que se le ha comunicado la ley; y para evitar este abuso

la Constitución ordena que: “Si no fuese devuelta por el Presidente dentro de diez días, exceptuando los domingos, después de haberle sido presentada, el proyecto será ley, de la misma manera que si la hubiese firmado”. Pero por otra parte, el Congreso podría, por un aplazamiento, nulificar el derecho del Presidente; y previendo este peligro la Constitución agrega: “a menos que el Congreso haya impedido su devolución por la suspensión de sus sesiones, en cuyo caso no será ley”.

La cláusula que termina esta sección establece que toda orden, resolución o voto, para el cual el concurso de ambas Cámaras fuese necesario (excepto en una cuestión de aplazamiento), será presentado al Presidente, y se seguirá la misma marcha que con respecto a las demás leyes. Sin esta disposición, las Cámaras habrían empleado la forma de una orden o de una resolución, en lugar de la de proyectos de ley, y de esta manera podrían en las partes más importantes de la legislación, impedir al Presidente el ejercicio de su derecho de examen”.