

## **El veto presidencial en México**

**Luis Carlos Ugalde y Jerónimo Díaz Rebolledo**

Luis Carlos Ugalde es director de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE. Jerónimo Díaz Rebolledo es profesor asistente del CIDE.

Este trabajo fue presentado en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en febrero de 2002.

El veto presidencial es un instrumento de "defensa" y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas. Cuando una democracia es plural, el veto juega un papel decisivo para que opere el sistema de equilibrios entre poderes, porque otorga al presidente un arma de contrapeso frente al Congreso. En México, ese debate ha sido escaso en buena medida porque el presidencialismo mexicano de gobiernos unificados exigía justamente lo contrario: no dotar al Congreso de armas de defensa frente al Ejecutivo. Sin embargo, una vez que el Congreso cuenta con la autoridad y los recursos para controlar y vigilar al Ejecutivo, es necesario dotar ahora a éste de armas de contrapeso frente a eventuales excesos del Legislativo.

En México, las normas que regulan el veto presidencial contienen lagunas e imprecisiones jurídicas que hasta hace pocos años no representaban riesgo alguno. El dominio del PRI y el control del presidente sobre el proceso político evitaban que esas lagunas jurídicas se tradujeran en conflictos políticos. Con un paisaje partidista monocromático, con un partido disciplinado y sujeto a la voluntad presidencial, el veto sólo era ocasionalmente utilizado en la práctica.<sup>1</sup> Sin embargo, la nueva pluralidad del Congreso y la nueva experiencia de gobiernos divididos han dado lugar a situaciones en las cuales el presidente discrepa del Congreso sin que haya claridad sobre sus facultades para vetar iniciativas y reformas aprobadas por el Legislativo.

Durante los últimos años, dos casos han generado controversia sobre los alcances del veto presidencial en México: el ejercicio de veto al presupuesto federal y a proyectos de reforma a la Constitución aprobados por el Congreso. A pesar del conflicto potencial que esas controversias pueden detonar, no se han dado pasos para reformar el texto constitucional y clarificar las ambigüedades. Este trabajo describe los elementos principales del veto, sus principales tipos, revisa la experiencia histórica y analiza el veto en perspectiva comparada con otros países de América.

El veto: concepto y taxonomía

El veto es un poder legislativo que permite al presidente rechazar u obstaculizar las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. "El veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo. Teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el Poder Legislativo".<sup>2</sup> Es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones.

Hay tres tipos de veto: el parcial, el total y el "de bolsillo".<sup>3</sup> El primero (llamado en inglés *item veto*) es considerado el más efectivo de todos. Bajo este tipo de veto el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, aquellas partes del proyecto de ley con las cuales disiente y promulga el resto de la iniciativa con la cual sí está de acuerdo. De esta manera, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior en el Congreso, en espera de la votación que supere el veto del presidente. Los legisladores ganan con la promulgación de aquellos apartados que ha compartido el Ejecutivo, mientras éste gana al regresar al Legislativo la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias. Puede decirse que el veto parcial propicia un juego de suma positiva entre los dos poderes. Permite al Ejecutivo desplegar una estrategia para moverse hacia un punto donde mejore el estado de cosas vigente y mantenga algunas de las reglas actuales que encuentra preferibles a las alternativas sugeridas.

En el caso del veto total, el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar lo demás. Cuando emite observaciones, el presidente regresa todo el proyecto de ley al Poder Legislativo incluidas las disposiciones que sí apoya, y mientras el veto no sea

superado, nada habrá cambiado en la legislación. En situaciones extremas se puede retrasar la promulgación de un paquete legal urgente tan sólo por el rechazo presidencial a alguna de sus cláusulas. Esto coloca al presidente en medio de una encrucijada. O promulga o veta el proyecto en una lógica de todo o nada. Con el veto total la relación entre el presidente y el Congreso adopta el esquema de juego de suma cero con perdedores y ganadores absolutos. Dada la lentitud para volver a aprobar un proyecto de ley que ha sido vetado (periodo de espera, nuevas discusiones en ambas cámaras, votaciones por mayoría calificada), el costo de vetar en ciertas materias (proyectos educativos, de impuestos, de salud) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores y omisiones.

Por último está el "veto de bolsillo", que existe cuando la Constitución no obliga al Ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado en la asamblea. En la práctica esto significa que el presidente puede "congelar" cierta iniciativa al "ignorar" que alguna vez le fue enviada. Por lo general en los vetos parcial y total se da un plazo al presidente no mayor a quince días para optar por alguna de ambas alternativas. Al término de éste, si el Ejecutivo no ha tomado alguna determinación al respecto el proyecto queda automáticamente promulgado. Ambos vetos poseen incentivos negativos para obligar al presidente a cooperar con el Legislativo y promulgar las reformas aprobadas en la asamblea. En contraste, el "veto de bolsillo" impide una auténtica colaboración entre poderes y termina por dejar al Legislativo a la suerte del Ejecutivo, constituyéndose en un instrumento nocivo para las relaciones entre ambos poderes.

En México el presidente cuenta con poder de veto total. La Constitución dice en su artículo 72: "... b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 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... c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación".

La redacción del 72 constitucional faculta al Ejecutivo para que sus observaciones a una iniciativa versen sobre todo el proyecto o parte de él. Esto suscitó en Jorge Carpizo una confusión que lo llevó a afirmar que el presidente tenía veto parcial en lugar de total. Sin embargo, la distinción entre veto parcial y total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de una iniciativa, sino en la capacidad de vetar una parte y promulgar el resto (veto parcial). En contraste, el veto total obliga al Ejecutivo a regresar al Congreso todo el proyecto sin posibilidad de promulgar una parte, ya sea porque el presidente haya emitido observaciones a la totalidad o sólo a parte de la iniciativa.

A lo largo de la historia independiente de México, el veto siempre ha sido total. Lo que se ha modificado son los plazos de que dispone el presidente para presentar sus observaciones. La Constitución de 1824 contemplaba un plazo no mayor a diez días. Para la de 1836 la cláusula referida fue modificada para ampliar el plazo a quince días y en la del 57 se redujo a siete, aunque con las reformas de 1874 sería extendido nuevamente a diez días. El Constituyente de 1917 decidió conservar ese plazo que prevalece en la actualidad.<sup>4</sup>

#### Veto sobre el presupuesto de egresos

La autoridad presidencial para vetar el presupuesto de egresos de la Federación es un debate inconcluso que ha dividido opiniones entre los que afirman que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto y los que argumentan lo contrario. Una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo sólo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión (artículo 72), por lo que el presupuesto de egresos, siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial.<sup>5</sup> Sin embargo, el mismo artículo 72, en su fracción j, enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede (funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones a altos funcionarios por delitos oficiales, y convocatorias a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente). Siguiendo el argumento lógico, al no encontrarse el presupuesto de egresos entre los casos expresos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede "acogerse a la facultad que le otorga a contrario sensu la fracción B del artículo 72, esto es la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso".<sup>6</sup>

La experiencia histórica también es ambigua sobre la interpretación y aplicación "correcta" del texto constitucional. Por un lado, hay numerosas evidencias sobre casos en los cuales el presidente sí practicó el veto en esta materia (Jeffrey Weldon cuenta un total de 45 casos entre 1917 y 1997). Por otro lado, pueden haber existido casos en donde el presidente, queriéndolo hacer, se abstuviera de vetar el presupuesto por las controversias que lo acompañarían (análisis contrafactual). Por ello, decidir cuál interpretación es la correcta es un asunto que corresponde resolver a la Suprema Corte ante la ausencia de criterios jurídicos o históricos concluyentes.

Si la suprema Corte recibiera un recurso de inconstitucionalidad y al decidir optara por prohibir el veto, el entorno se podría complicar aún más. Por un lado, el presidente mantendría la facultad de ejercer su derecho de veto sobre la ley de ingresos (iniciativa que compete a ambas cámaras), pero estaría imposibilitado de vetar su contraparte que es el presupuesto. Por otro lado, si el presidente decidiera vetar la ley de ingresos, se estaría vulnerando el espíritu de la Constitución que dice que todo gasto debe acompañarse de un ingreso. La fracción 4 del artículo 74 dice: "[La Cámara debe] examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". Imaginemos que el presidente veta una ley de ingresos y con ello disminuye la recaudación fiscal. ¿Qué sucedería con el presupuesto? ¿Se tendría que modificar para reducir su monto y equiparlo con los menores ingresos disponibles? Si eso sucediera, surgirían serios problemas de procedimiento, ya que la Cámara baja primero aprueba los ingresos y los remite al Senado, después de lo cual pasa a discutir y aprobar los egresos, enviando todo el paquete al Ejecutivo. Sin embargo, el presidente se vería obligado a promulgar el proyecto de presupuesto pero mantendría la facultad de hacer observaciones a la Ley de Ingresos, en cuyo caso la tendría que remitir de nueva cuenta a la Cámara de origen para su revisión. En ese caso hipotético, podría haber presupuesto decretado sin contribuciones para cubrirlo.

La falta de claridad en el texto constitucional y la carencia de resoluciones judiciales que sienten jurisprudencia, hacen del presupuesto un asunto delicado. Mientras los legisladores no clarifiquen la redacción del artículo 72 hay un conflicto latente de que el tema termine por ser resuelto mediante interpretación constitucional de la Suprema Corte. Ante esta disyuntiva, siempre será mejor evitar el conflicto que esperar a que se presente un recurso de inconstitucionalidad con los problemas y el enfrentamiento que ello provoque.

#### Veto sobre reformas a la Constitución

A diferencia de la regularidad observada en constituciones latinoamericanas, la mexicana no establece de manera explícita la facultad de veto sobre reformas constitucionales. El artículo 72 no hace mención a ese caso, y el artículo 135 sólo menciona cómo se puede reformar la Constitución, sin aludir a posibles vetos: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas" (art. 135 de la Constitución).

Los arreglos institucionales previos a 1917 adoptaron posiciones diferentes respecto de la facultad de veto a reformas constitucionales. La Constitución de 1824 en su artículo 170, por ejemplo, prohibía al Ejecutivo hacer observaciones. En contraste, la Carta Magna de 1836 sí concedía facultad de veto pero sólo al Supremo Poder Conservador, una institución no permanente que se formaba mediante convocatoria ex profeso; y sólo más tarde esta constitución extendería ese derecho al poder Ejecutivo, mediante una adición al artículo 55.7

La Constitución de 1857 sienta el mayor precedente al texto actual. Durante las deliberaciones del 57 varios diputados, entre ellos Melchor Ocampo, se inclinaron por incorporar a la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional mediante plebiscito; la idea no prosperó y se acordó circunscribir la aprobación de proyectos al poder Legislativo con dos terceras partes de los congresistas presentes y las legislaturas locales. La misma fórmula fue reproducida en la Constitución de 1917. Salvo la adición de 1965 para permitir a la Comisión Permanente contar los votos de los legisladores cuando el Congreso se encuentre en receso, el contenido vigente transcribe aquél de 1857.

No es claro qué puede y qué no puede hacer el presidente cuando el Congreso le remite un proyecto de

reforma constitucional con el que no está de acuerdo. El argumento central para refutar la facultad de veto descansa en el laborioso proceso de aprobación que requieren las reformas constitucionales y la inusual representatividad emanada del Congreso por la participación de dos tercios de ambas cámaras y la mayoría de las legislaturas locales que se necesitan para modificar la Constitución.<sup>8</sup> Ciertamente sería muy costoso permitir el veto en estas reformas, pero esta razón de orden normativo no resuelve la problemática. La discusión no debe ser ontológica sino práctica; debe centrarse en lo que podría efectivamente suceder. ¿Acaso no podría tratarse de una gravísima omisión de nuestro Constituyente? ¿Acaso el Constituyente del 57, del cual emana el texto de la Constitución del 17 al respecto, no transcribió lo prescrito por la de 1836 que sí facultaba el veto sobre modificaciones constitucionales? La realidad es que la Carta Magna, en sus artículos 72 y 135 no señala nada al respecto; al no hacerlo siembra la duda y con ello la oportunidad para eventuales conflictos entre poderes y para la arbitrariedad, intencional o no, de alguno de ellos.

Hay tres argumentos adicionales en contra del veto a reformas constitucionales. Primero, a los poderes públicos sólo les está permitido lo explícitamente contemplado en las leyes. Segundo, el veto sólo se refiere a proyectos de ley secundaria. Tercero, el poder Ejecutivo está situado en un rango jurídico inferior al Constituyente Permanente, y por lo tanto no puede vetar las resoluciones emanadas de este último.

Sin embargo, otros tres argumentos contradicen esa lógica. Primero, si sólo aquello explícitamente permitido a los poderes públicos fuese lo que éstos pueden cumplir, el presidente no tendría derecho a iniciar proyectos de reforma constitucional, pues la Constitución, aunque describe el proceso legislativo y faculta al presidente a iniciar proyectos de ley (secundaria), nada dice sobre el caso de iniciativas de enmienda constitucional. Sin embargo, el Ejecutivo tiene de facto dicha facultad; el amplísimo número de proyectos constitucionales emanados de la presidencia lo demuestra.

Respecto del segundo punto, se dice que el veto aplica únicamente a proyectos de ley secundaria para los cuales la aprobación del Congreso requiere sólo de mayoría absoluta. En cambio, para la aprobación de enmiendas constitucionales se necesita reunir la mayoría calificada de dos tercios. El veto a reformas constitucionales carecería de sentido pues para ser superado en el Congreso se requeriría de la misma cantidad de votos que en su momento se requirió para la aprobación de las reformas. En pocas palabras, el veto está superado por anticipado. Elisur Arteaga esgrime además que "sí procede el veto en el caso de ciertas reformas a la Constitución: los supuestos señalados en las fracciones i, iv y v del artículo 73: admisión de nuevos estados a la unión, arreglo de límites entre estados y cambio de residencia de los poderes federales. El veto es procedente porque se trata de actos de naturaleza legislativa que son atribuibles sólo al Congreso de la Unión, sin que se dé intervención de las legislaturas de los estados".<sup>9</sup> Aunque las legislaturas de los estados no participen en su aprobación, estos casos suponen modificación constitucional.

Finalmente, sobre el rango jurídico Ignacio Burgoa sostiene que no existe tal órgano como el Constituyente Permanente, en cambio, existen poderes constituidos como los poderes de la Unión que cuentan con normas para su gobierno y respecto de ellos la inferioridad jurídica del Ejecutivo se desvanece. Más aún, el diseño institucional descansa en un principio de relación horizontal entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>10</sup>

El veto en perspectiva comparada

Como se muestra en el cuadro 1, el tipo de veto presidencial predominante en América Latina y Estados Unidos es el total; las variaciones se dan en el tamaño de la coalición necesaria para superarlo.

El cuadro 2 muestra que la mayoría de las constituciones de América Latina son explícitas en lo relacionado con el veto presidencial a reformas constitucionales.

En México no existe registro de conflicto entre poderes suscitado porque el presidente haya regresado con observaciones algún proyecto de reforma constitucional. Pero esa falta de conflicto se deriva del control político que el presidente ejercía sobre el Congreso mediante la mayoría del pri en ambas cámaras. Dado que el principal legislador de reformas constitucionales fue el propio Ejecutivo, sería ilógico que hubiera alimentado una eventual búsqueda presidencial por vetar sus propias iniciativas, aun cuando éstas hubieren sido objeto de modificaciones en el interior del Congreso.

La nueva pluralidad y pujante actividad del Congreso mexicano obligan a clarificar la facultad o prohibición del veto en reformas constitucionales. De lo contrario, las ambigüedades aflorarán y

generarán conflictos entre poderes. Por lo pronto, ya se sentó en el pasado inmediato un referente al respecto. La opinión pública y los medios de comunicación fueron testigos de que el presidente Vicente Fox consideró vetar el proyecto constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001.

#### Consideraciones finales

El veto presidencial en México ha sido asociado con conductas autoritarias. En buena medida se describe como un mecanismo que supedita al Legislativo a los designios del Ejecutivo. Sin embargo, esa asociación veto-autoritarismo no prevalece en otras democracias más consolidadas. En Estados Unidos, por ejemplo, el presidente recurre sin empacho al veto y sobre todo a la amenaza de su uso con el propósito de mostrar a los legisladores el camino a seguir a la hora de redactar o modificar un proyecto de ley en aras de obtener el beneplácito presidencial y la ulterior promulgación. El ex presidente Ronald Reagan, por ejemplo, llegó a sentirse bastante cómodo con esta estrategia. Alguna vez declararía: "Dejen que estén prevenidos [refiriéndose a los congresistas], no importa cuán bien intencionados puedan ser, no importa cuáles sean sus aspiraciones, yo tengo mi pluma lista para vetar ante cualquier intento de incrementar impuestos que pueda ocurrírsele enviar al Congreso. Y tengo sólo una cosa que decirle a los simpatizantes del aumento en impuestos: háganlo, envíen un incremento y me darán la oportunidad de demostrarles quién puede más".<sup>11</sup> Un pronunciamiento como este sería impensable en México.

Convertiría al presidente en un demonio autoritario ante la opinión pública.

Dada la nueva pluralidad política del Congreso mexicano, el veto total de que dispone el presidente constriñe la capacidad de realizar reformas graduales, ya que la lógica del juego es "todo o nada" ño se avanza mucho o no se avanza nada. Ciertamente las negociaciones en el interior del Congreso pueden acercar las posiciones de legisladores y el Ejecutivo, pero esa negociación no siempre es posible como lo demuestra el caso de la reforma fiscal aprobada en diciembre pasado. Debido a que la condición de gobierno dividido seguramente prevalecerá en el futuro y con ello una peligrosa lentitud del trabajo legislativo, es recomendable dotar al Ejecutivo de poderes de veto parcial que le permitan sacar adelante aquellas partes de paquetes legislativos que acusen urgencia mientras se resuelven las divergencia con mayor detenimiento. En aras de la colaboración entre poderes y de acotar a la presidencia sin hacer de ella una institución inocua y dejada a la fortuna de congresistas antagónicos, así como con la intención de poner fin a claroscuros jurídicos presentes en nuestra Constitución, la revisión del veto debe incorporarse a la agenda legislativa. Cuanto antes, mejor z

1 Un argumento común pero equivocado sostiene que el presidente, por su liderazgo en el pri y por el predominio de este partido en el Congreso, no requería usar el veto para gobernar y para protegerse del Poder Legislativo. Carpizo (1978) y Weldon (1997) han desmentido esta percepción. Según Weldon el presidente ha recurrido al veto en 225 ocasiones durante el periodo comprendido entre 1917 y 2001. El número de vetos ejercidos equivale en promedio a 2.7 veces por año. El último veto presidencial registrado por Carpizo se dio en 1969, al que le ha seguido, en consecuencia, el aplicado por Vicente Fox sobre la iniciativa de desarrollo rural en 2001. Los datos muestran que el presidente sí recurre a la facultad de veto, aunque en mucho menor medida que otros ejecutivos. En Estados Unidos, por ejemplo, tan sólo durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt, el veto fue ejercido en 631 ocasiones, de las cuales sólo en diez resultó superado en el Congreso. Si se contrasta la cifra de 631 vetos con los 225 (menos de la mitad) que tuvieron lugar durante el predominio electoral del pri de 70 años, puede inferirse que los presidentes mexicanos, han hecho un uso muy limitado de este recurso constitucional. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1978*, pp. 90-92; Jeffrey Weldon, "Los vetos no son excepcionales", en *Reforma*, 17 de marzo de 2001. Véase, también, Jeffrey Weldon, "The political sources of presidencialismo in Mexico", *Presidentialism and democracy in Latin America*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

2 Matthew Shugart, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge Univeristy Press, 1992, p. 134.

3 Ver Scott Mainwaring y Matthew Shugart, "Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate", Mainwaring y Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 12-54.

4 Susana Talía Pedroza, *Derechos del pueblo mexicano*, tomo vii, Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 682-694.

5 Carpizo, Jorge, op. cit.

6 Mijangos Borja, María, "La naturaleza jurídica del presupuesto", en *Quórum* 57, año vi, septiembre-octubre, 1997.

7 Madrazo Jorge, *Derechos del pueblo mexicano*, tomo xii, 1996, op. cit., pp. 1231-1239.

8 El requisito de "mayoría de las legislaturas de los estados" evoca otro problema de interpretación. La Constitución determina la mayoría, esto es, 50% más uno de las legislaturas, pero no fija qué tipo de mayoría se requiere para la aprobación en el interior de cada legislatura. No se establece si ha de aplicarse el mismo principio que para el Poder Legislativo federal (mayoría calificada de dos tercios), o el principio de mayoría simple, o el que contemplan los estados para reformar preceptos de sus constituciones. Esta ambigüedad dio pie a controversias cuando se aprobó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, en 2001, ya que muchos argumentaron que se requería mayoría calificada en el interior de los congresos locales cuando la votación había sido por mayoría absoluta en algunos casos.

9 Citado en Santiago Corcuera, "Veto presidencial", en *La Jornada*, 2 de junio de 2001.

10 *Ibid.*

11 Cameron Charles, *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge University Press, 2000, p. 178.