

LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES DE MÉXICO

ALEJANDRO MORALES BECERRA

El presente trabajo tiene por objeto revisar los debates de los congresos constituyentes que tuvo México de 1824 a 1917 y cuáles fueron los argumentos para establecer el veto presidencial, sin entrar al análisis doctrinal del concepto; sirva pues, como un aporte más a la discusión de este tema desde la perspectiva histórica.

1. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La Constitución Federal de 1824 contempla el proceso legislativo en sus artículos 53 al 66 instituyendo que todos los proyectos de ley o decreto *sin excepción alguna se discutirán sucesivamente en las dos cámaras*,¹ observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates, lo que se estipuló en el artículo 53.²

La hipótesis³ del numeral 55 fue la que planteó las observaciones, al tenor siguiente:

¹ Todas las cursivas son nuestras.

² *Crónicas / Constitución Federal de 1824*, José Barragán Barragán, Introducción, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México, 1974, pp. 255 y 412. *Cfr.* los periódicos *El Águila*, 2 de mayo y 12 de junio, y *El Sol*, 2 de mayo y 13 de junio de 1824, así como las sesiones extraordinarias del 30 de abril y 10 de junio de 1824.

³ En el artículo 54 se estableció que los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverán a

Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara, se pasarán al presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles a la cámara de su origen.

Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente volverían a ser discutidos en las dos cámaras *y si fueran aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarían de nuevo al presidente, quien sin excusa debería firmarlos y publicarlos*; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente; el artículo 56 así lo señalaba.⁴

El numeral 57 expresaba que si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho *se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará*, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.⁵

A su vez, los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisora, volverían con las observaciones de ésta a la de su origen y, si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarían por segunda vez a la cámara que los desechó, y no se entendería que ésta los reprueba, si no concurre para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, lo que señalaba en el artículo 58.⁶

Ahora bien, si los proyectos de ley o decreto en la segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarían al presidente, quien debería

proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

⁴ José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 412. *Cfr.* sesión extraordinaria del 10 de junio de 1824.

⁵ José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 258. *Cfr.* sesión extraordinaria del 1º de mayo de 1824.

⁶ José Barragán Barragán, *op. cit.*, pp. 256, 257, 258, 345, 375 y 412. *Cfr.* sesiones extraordinarias de 30 de abril; 1º y 28 de mayo; y 8 y 10 de junio de 1824.

firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles con sus observaciones a la cámara de su origen.⁷

Los proyectos de ley o decreto que devolviera el presidente a la cámara de origen, se tomarían otra vez en consideración; y si ésta los aprobara por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechara por igual número de sus miembros, volverán al presidente, quien deberá publicarlos. Pero si no fueran aprobados por el voto de los dos tercios de la cámara de origen o fueran reprobados por igual número de la revisora, no se podrían promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.⁸

En caso de reprobarse por segunda ocasión en la revisora, se tendrían los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente.⁹

En las adiciones que hiciera la revisora a los proyectos de ley o decreto se observarían las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al presidente.¹⁰

Las partes de un proyecto de ley o decreto reprobado por primera vez en la revisora, tendrían los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta.¹¹

En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se seguirían los mismos requisitos que se prescriben para su formación.¹²

Las resoluciones del Congreso que se comunicaran al presidente de la república deberían ir firmadas por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas.¹³

Para la formación de toda ley o decreto se necesitaba en cada cámara la mayoría absoluta de todos los miembros de que se compone cada una de ellas.

En la sesión del 5 de junio de 1824¹⁴ los diputados Martínez (D.F.) y Morales impugnaron un artículo, porque consideraron que después

⁷ Artículo 59 de la Constitución de 1824.

⁸ *Idem.*

⁹ Artículo 61 de la Constitución de 1824.

¹⁰ Artículo 62 de la Constitución de 1824.

¹¹ Artículo 63 de la Constitución de 1824.

¹² Artículo 64 de la Constitución de 1824.

¹³ Artículo 65 de la Constitución de 1824.

¹⁴ *Cfr.* la sesión señalada.

de discutida una ley en las dos cámaras, aprobada tres veces, y en una de ellas por los dos tercios de la totalidad de los votos, ya el Poder Ejecutivo no debía hacer más que cumplirla. También, se manifestó que si no se señalaban las veces que el gobierno podría hacer observaciones sobre las leyes o decretos, podría estar remitiéndolas un indeterminado número de veces.

El diputado yucateco Crescencio Rejón propuso que el Ejecutivo pudiera devolver las leyes o decretos una sola vez.

No dejamos de señalar que en esta ley fundamental de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma en la que se indicaba cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de sus artículos.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación o modificación o derogación de las leyes o decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.

Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En esta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez, quien manifestó: “Si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa”. O como la de Crescencio Rejón, quien argumentó que: “Si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejara de hacer, porque las cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles”, entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

■ 2. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El cambio del sistema gubernativo del federalismo al centralismo se realizó con suma tranquilidad; mucho se ha dicho del segundo,

juicios y prejuicios se le han colgado con pasmosa facilidad, mas sin embargo veamos, a través de los debates del Congreso Constituyente de 1835-1836 lo relativo al proceso legislativo y las observaciones que podría hacer el Ejecutivo a las leyes y decretos.

Con los proyectos de ley presentados al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835, por la comisión respectiva, sobre organización de la república, se dotó a los estados de una organización interna. Fueron dos los proyectos: el primero planteó dar una estructura provisional a los estados; y el segundo, las Bases Constitucionales de 1835; éstas incluyeron la división del territorio nacional en departamentos y la organización de los mismos.

El ensayo o primicias de los citados proyectos de ley, nos describen la situación en que se encontraba el país.

El estado de la república es verdaderamente peligroso, y está al alcance de todo lo crítico de nuestra situación. Partidos que tratan de suplantar-se y reparar sus quiebras; díscolos que esperan medrar en el desorden; ambiciosos y famélicos que temen perder los puestos y empleos en que sin mérito y sin trabajo han fincado su subsistencia; gobernantes tímidos, porque consideran su autoridad muy precaria y próxima a cambiar; gobernados insolentados, porque creen rotas o desatadas las ligaduras de las leyes; leyes sospechadas de insubsistencia, y por lo mismo lánguidas y sin vigor; estados sin gobernadores ni legislaturas, por haber faltado en unos totalmente, y habérseles minorado en otros el prestigio y la fuerza moral; un gobierno general entrabado para hacer el bien por leyes que no deben existir, e inhábil para obrar por falta de las que deben darse: tal es, el bosquejo imperfecto, de nuestra sociedad; tal y mucho peor, la crisis en que se halla.¹⁵

El estado de cosas por el que atravesó el país fue sumamente crítico conforme al aludido documento.

De esta situación a la anarquía desenfrenada no hay ni dos dedos de distancia, y es de asombrar en lo político y de excitar hasta lo sumo en

¹⁵ Proyecto de ley presentado al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre la organización de la república, México, 1835, p. 1.

lo religioso la gratitud y reconocimiento a la especial providencia de nuestro Dios, el que con tantas y tan poderosas concausas no hayamos caídos aún en ese abismo, el más insondable, el peor para las sociedades.¹⁶

El Estado mexicano, tanto en lo político como en lo religioso, se encontraba en un total caos.

La gravedad del mal exige remedios enérgicos, y no sufre demoras en su aplicación. El sagrado deber de la conservación natural estrecha al Congreso de la Nación a ocuparse día y noche, sin descanso, en investigar los medios de alejar de nosotros los males experimentados y los justamente temidos.¹⁷

[La comisión no se] lisonjeaba de que las ideas que presentaba llenarían completamente los objetos y satisfacían los deseos; pero sí esperaba (y ésta era una de las mayores ventajas a la que aspiraba) que la circumspecta discusión que sufrirían en el Congreso, despejaría incógnitas y aclararía un horizonte que se presentaba lleno de nubes y de amagos.¹⁸

Para salvar a la república del caos en que se encontraba, la comisión encargada de los proyectos propuso dos medidas. La primera planteaba restituir a las autoridades locales la respetabilidad y prestigio que habían perdido; asimismo, dotar a las leyes del vigor que los “perversos” pretendían desconocer. Anunciar lo que debería ser el futuro, disipar los temores, abrigar esperanzas y hacer sentir las ventajas; así lo contemplaba la segunda.

En la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales, “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”, en los artículos 34 al 43 se estableció el proceso legislativo.¹⁹

Los proyectos de ley o decreto aprobados en ambas cámaras en primera o segunda revisión,²⁰ pasarían a la sanción del presidente de

¹⁶ Proyecto de ley, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁷ *Ibidem*, p. 2.

¹⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹⁹ *Cfr.* sesión del 5 de marzo de 1836. Aprobado por 62 votos a favor y 2 en contra.

²⁰ Artículo 34 de la Tercera Ley Constitucional.

la república; y si se trataba de modificaciones constitucionales, a la del Supremo Poder Conservador.²¹

El artículo 35 señalaba que si la ley o decreto sólo hubiera tenido primera discusión en las cámaras, y al presidente de la república no le pareciera bien, podría dentro de los quince días útiles devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedaría sancionada y se publicaría.²²

Si el proyecto de ley o decreto²³ hubiera sufrido en las cámaras segunda revisión, y estuviera en el caso del artículo 33,²⁴ podía el presidente de la república (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisando de su resolución al Congreso.²⁵

La ley o decreto²⁶ devuelto con observaciones por el presidente de la república debería ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieran, se pasaría por segunda vez al presidente, quien ya no podría negarle la sanción y publicación; pero si faltara en cualquiera de las cámaras tal requisito,²⁷ el proyecto se tendría por desechado.²⁸

Los artículos 35 al 37 específicamente contemplaron lo relativo a las observaciones.

²¹ *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 62 votos a favor y 2 en contra. Artículo 35 del proyecto de bases.

²² *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra. Artículo 36 del proyecto de bases.

²³ Artículo 36 de la Tercera Ley Constitucional.

²⁴ *Artículo 33.* Si la Cámara de Diputados con dos terceras partes de los presentes insistiere en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, esta cámara, a quien volverá a segunda revisión, no lo podrá desaprobar sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes: no llegando a este número los que desapruében, por el mismo hecho quedará aprobado.

²⁵ *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 48 votos a favor y 18 en contra. Artículo 37 del proyecto de bases.

²⁶ Nos referimos al artículo 37 de la Tercera Ley Constitucional.

²⁷ Las dos terceras partes.

²⁸ *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra. Artículo 38 del proyecto de bases.

3. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA DE 1843

El proceso legislativo en este código político de 1843 estuvo regulado en los artículos 56²⁹ al 64.³⁰ Si bien es cierto que en los numerales señalados no se estableció que el Ejecutivo podría hacer observaciones a las leyes y decretos, sí se estipuló en la fracción XX del artículo 87 que correspondía al presidente de la república:

Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de

²⁹ Veamos el texto de los artículos:

Artículo 56. Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasarán al Senado para su revisión.

Artículo 57. Si el Senado los aprobare, modificare o adicionare, volverán a la cámara de su origen.

Artículo 58. Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado.

Artículo 59. Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión se pasará al presidente de la república para su publicación.

Artículo 60. Todas las leyes las publicará el presidente de la república en la forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro de tercero día de su recibo. Los decretos, cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publiquen en los periódicos del Gobierno.

Artículo 61. Cuando el Senado reprobare o reformare una parte del proyecto, la Cámara de Diputados se ocupará solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado.

Artículo 62. Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

Artículo 63. En la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

Artículo 64. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

³⁰ *Cfr.* la sesión del 28 de abril de 1843, fecha en la que se aprobaron los artículos referidos.

sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.³¹

Es relevante el hecho de que la fracción XX del artículo 87 se aprobó por veintiocho votos a favor y veintidós en contra.

4. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Aunque el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 no establecía como facultad exclusiva la aprobación del presupuesto, sí señaló lineamientos generales conforme a los cuales los poderes de la Unión habían de desempeñar sus facultades constitucionales.³²

Asimismo, planteó que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras³³ y en tratándose de los poderes de la Unión se enfatiza que éstos, derivan todos

³¹ *Cfr.* sesión del 8 de mayo de 1843. Aprobado por 28 votos a favor y 22 en contra hasta las palabras *el Gobierno lo publicará*. Artículo 93, fracción XVIII, del proyecto del 20 de marzo de 1843. Después de la palabra “publicación”, se intercalará: “este término comenzará a contarse desde el mismo día que los reciba”. Después de la palabra “asuntos”, se intercalará: “dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término”. En miembros separados sin numeración y como parte de la misma atribución, se colocará la siguiente: “Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente”; “Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora”.

³² *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 56, viernes 7 de mayo de 1847. Sesión del día 29 de abril de 1847. Votación: unanimidad de 66 votos.

³³ *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 56, viernes 7 de mayo de 1847. Sesión del día 29 de abril de 1847. Votación: unanimidad de 52 votos. Segunda parte se aprobó por 46 votos.

de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.³⁴

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El artículo 70 de esta ley fundamental establecía los trámites a que debían sujetarse las iniciativas o proyectos de ley y en donde después del dictamen de la Comisión, sus discusiones y concluida esta última, se pasaría al Ejecutivo copia del expediente, *para que en el término de siete días manifestara su opinión, o expresara que no haría uso de tal facultad.*

Si el Ejecutivo compartiera la opinión, se procedería, sin más discusión, a la votación de la ley.

Si fuera discrepante en todo o en parte, volvería el expediente a la Comisión, para que, con las observaciones del Gobierno, examinara de nuevo el negocio.

El nuevo dictamen sufriría una nueva discusión, y concluida ésta, se procedería a la votación, la cual sería por la mayoría absoluta de los diputados presentes.³⁵

En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites.³⁶

El Congreso, aunque unicamaral, tuvo como facultad aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.³⁷

³⁴ *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 62, jueves 13 de mayo de 1847. Sesión del día 7 de mayo de 1847. Votación: unanimidad de 73 votos.

³⁵ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856- 1857, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, t. II, pp. 447, 561, 570-589. *Cfr.* sesiones del 15 de octubre y 18, 22 y 24 de noviembre de 1856. Artículo 66 del proyecto. Aprobado por 49 votos a favor y 31 en contra.

³⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 562, 581-589. *Cfr.* sesiones del 18 y 24 de noviembre de 1856. Artículo 68 del proyecto. Aprobado por 57 votos a favor y 24 en contra.

³⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 404. *Cfr.* sesiones del 6 de octubre de 1856. Fracción V del artículo 64 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 80 votos.

El artículo 68 fijaba que el segundo periodo de sesiones se destinaría de preferencia³⁸ al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos, y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.³⁹ En el numeral 69 se estipulaba que el penúltimo día del primer periodo de sesiones, presentaría el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarían a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendría la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.⁴⁰

El numeral 119, por su parte, señaló que ningún pago podría hacerse (por el Tesoro federal) que no estuviera comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.⁴¹

En la sesión del 1º de julio de 1856 se daría un debate interesante en cuanto a la cuestión del veto.⁴²

Leído el dictamen de la comisión especial, sobre las observaciones del Ejecutivo, y puesta a discusión la primera proposición económica con que concluye, el Sr. Siliceo, ministro de Fomento, dijo que con el más profundo sentimiento iba por vez primera a tomar parte en una de las discusiones de la asamblea, porque se trataba de una cuestión secundaria a la que se le había dado un carácter de gravedad que no tiene; de una cuestión en que un celo excesivo se ha dejado llevar de mala inteligencia; de una cuestión que puede producir la división del Partido Liberal y servir de enseña al partido que es enemigo del Congreso y del Gobierno y de todo principio liberal. Sostuvo que la cuestión se debía examinar en el terreno de la conveniencia práctica, que es donde deben colocarla los hombres de Estado; que bajo este punto de vista, el dictamen carecía de objeto, y no podía

³⁸ El artículo aprobado por unanimidad y sin discusión el 15 de octubre decía: “exclusivamente”.

³⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 448. *Cfr.* sesión del 15 de octubre de 1856. Artículo 72 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 79 votos.

⁴⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 448. *Cfr.* sesión del 15 de octubre de 1856. Artículo 75 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 79 votos.

⁴¹ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 540-541. *Cfr.* sesiones del 11 y 12 de noviembre de 1856. Artículo 118. Aprobado por 75 votos a favor y 4 en contra.

⁴² El ministro de Fomento, Siliceo, así lo denominó.

ser aprobado por la Cámara. Deploró que la cuestión se hubiese extraviado, que en ella hubiese mala inteligencia, encubiertas pasiones, e interrumpiéndose añadió: “pero callo en este punto, porque no quiero herir susceptibilidades”.

Creyó conveniente hacer la historia del negocio y refirió, que aprobado el decreto que declaró insubsistentes varios artículos de la ley de Santa Anna sobre recompensas por la guerra con los Estados Unidos, el gobierno creyó ver algo de injusticia en la resolución del Congreso, pues [de] ella resultaba que no corría la misma suerte los ascensos concedidos por un mismo motivo, y que por tanto, el gobierno sin arrogarse facultades que no tiene, dirigió razonadas observaciones al Congreso.

Sostuvo lo fundado de tales observaciones. Siguió la historia del negocio diciendo que algunos diputados dignamente celosos por el deseo del Congreso, y dignamente celosos por el Plan de Ayutla, pidieron con motivo de las observaciones, que una comisión especial se encargara del estudio de la cuestión, y que cuando aprobada esta idea, previo dictamen de la Comisión de Gobernación, la Gran Comisión iba a presentar la propuesta respectiva, hubo un incidente que anunció que la cuestión iba a extraviarse, pues sin esperar las propuestas de la Gran Comisión, varios señores pidieron, y el Congreso acordó, que la comisión especial fuese nombrada directamente por el mismo Congreso: ¿para qué dar un carácter más solemne a la cuestión?, se preguntó el señor ministro. ¿Para qué obrar con tanta violencia y precipitación?

En todo esto, nuestros enemigos –continuó– ven un síntoma de desunión y creen consumada la división entre el Congreso y el Ejecutivo. Pero yo que hablo ahora en nombre del gobierno, yo que no soy orador, pero que hablo con el corazón, declaro aquí solemnemente y con la mayor lealtad, que no hay ningún motivo de desavenencia, que se trata de una cuestión de hermanos, y yo respondo de que el Ejecutivo jamás provocará la desunión del Partido Liberal.

Examinando enseguida el dictamen, dijo que la Comisión había desarrollado con maestría principios y el Senado verdades incontestables; pero que en ello había algo de mala inteligencia, lo que le había

hecho incurrir en una equivocación, “y en la categoría de diputado, añadió, acaso yo habría hecho lo mismo”.

En su concepto la mala inteligencia consiste en creer que se trata del veto, cuando el gobierno reconoce que no lo tiene ni pretende tenerlo.

Explica que así como se le llama al ministerio a los debates, era de esperarse que el Congreso admitiera sus observaciones, e hizo notar que los miembros del gabinete por sus urgentes ocupaciones no pueden siempre asistir a los debates. No cree que el Congreso se niegue a recibir la luz que puede darle el Gobierno, informándole de los inconvenientes prácticos que puedan presentar sus resoluciones, y no encuentra el menor inconveniente en que el Congreso vuelva a considerar sus actos e insista en ellos cuando no le parezcan fundadas sus observaciones. **Repite que no se trata del veto**, que el Gobierno nunca ha creído que lo tiene, ni pretende que se necesite la mayoría de los dos tercios para que el Congreso insista en sus decretos; que cree, por el contrario, que basta la simple mayoría y que el Gobierno no tiene más mira que la de ayudar al Congreso. Así, pues, concluye que la declaración que consulta el dictamen no tiene objeto.

Le parece infundado ver en este asunto **la cuestión del veto**, como lo sería verla en el acto de iniciar un diputado la anulación de un decreto del Gobierno, negado este derecho al diputado, **porque tampoco tiene veto**.

Protestó sinceramente que las suposiciones que iban a hacer no estaban en el ánimo del gabinete, indicó que de nada serviría la declaración si el Gobierno quería burlarse del Congreso; que nunca llegaría este caso; pero que si el Congreso reprobaba un acto del Gobierno, el Gobierno sin hacer observaciones podía reenviarlo bajo otra forma.

Sostuvo después que el asunto no era materia de una proposición económica, que no estaba en las facultades del Congreso, que no puede más que revisar los actos del Gobierno, y que al proponerse que la resolución se comunicara al Ejecutivo, perdía la proposición el carácter de económica, pues lo económico es lo que atañe sólo al Congreso, lo que impone obligaciones de familia a sus miembros. No quiere seguir por no colocarse en un terreno resbaladizo; repite que no quiere herir susceptibilidades; declara de nuevo que el Gobierno no quiere herir susceptibilidades, *que el Gobierno no quiere*

el veto y termina pidiendo que la comisión retire su dictamen, o que el Congreso lo repruebe.

Francisco Zarco en uso de la voz manifestó que no encontraba motivos que justificaran el profundo sentimiento que trae al debate el ministro de Fomento, porque no hay motivo para temer la desunión liberal, ni graves conflictos. Que el Congreso se ocupa simplemente de una cuestión de orden, *de mantener intactas sus prerrogativas*, sin querer dar armas a los enemigos de la situación.

Que el Congreso no ha podido evitar que de esta cuestión se apodere la opinión pública, ni que de ella se ocupe la prensa como mejor le ha parecido; pero que es un hecho notorio que la prensa conservadora ha creído favorable esta oportunidad para aparentar que se inclina del lado del Gobierno y para atacar al Congreso, cuyas prerrogativas, en la prensa sólo han sido defendidas por el que habla. Añade que al hacer notar esa circunstancia está muy lejos de reprochar al Ejecutivo que no haya dictado medidas represivas, pues está persuadido de que en esta clase de cuestiones conviene la más amplia libertad de discusión, y de que los ataques más apasionados nunca perjudican a los buenos principios.

En una cuestión demasiado clara el señor ministro de Fomento cree que hay algo de mala inteligencia, de encubiertas pasiones, y anda con reticencias, añadiendo que no quiere herir susceptibilidades.

Yo excito a su señoría, dice, a que explique más francamente su pensamiento, a que hable con toda claridad, pues habiendo sido yo, quien con la más sana intención ha iniciado esta cuestión, puedo decir al señor ministro y a los ministros todos, que no hay quien pueda herir mi susceptibilidad, porque yo vengo aquí sin pasiones, porque en mí no hay ninguna ambición innoble, porque no hago ninguna oposición sistemática, sino por el contrario, apoyo al gabinete cuando lo veo por buen camino, y porque puedo decir muy alto, que jamás he pedido ni pediré nada al Ministerio, ni nada quiero, ni nada necesito de él, ni de ningún otro gobierno.

Nota después que el señor ministro ha hecho la historia del negocio, apartándose de la cuestión primitiva de las observaciones hechas por el señor ministro de la Guerra, para hacer reproches al Congreso por las resoluciones que ha dictado hace poco, y calificar

de violenta y precipitada la elección de la comisión especial. Pregunta si hay algo hostil en que esta elección recayera en los que tienen el honor de suscribir el dictamen, y declara que ni a él, ni a sus compañeros, les tocaba resistir lo dispuesto por el Congreso, pues veían como hecho práctico, que se recurría a comisiones especiales cuando se trataba de asuntos de interés, seguramente por no entorpecer los trabajos de las comisiones ordinarias, y que la elección directa por el Congreso había tenido lugar en otros casos, sin que nadie le encontrara inconveniente.

Dijo que tenía plena confianza en las palabras del Sr. Siliceo, lo mismo que en las del Sr. Soto, para creer que el Gobierno no pretendía tener la facultad del veto; pero que desentendiéndose de palabras, y examinando los hechos, **resultaba cierto que el Gobierno había opuesto el veto a un decreto del Congreso, había retardado su publicación, había hecho que militares cuyos despachos estaban declarados insubsistentes, siguieran gozando de sus empleos, y gravando con sus sueldos al erario.**

Que para que estos casos no se repitieran, el Congreso había impuesto a la comisión el deber de consultar lo conveniente, y que la comisión para corresponder a esta confianza no había podido apartarse de la cuestión legal, recurriendo únicamente al Plan de Ayutla para averiguar si cabe en las facultades del Ejecutivo hacer observaciones a los decretos de la asamblea. **Se ha encontrado con que de ninguna manera tiene tales atribuciones, y no ha podido proponer otra cosa que la declaración con que termina su dictamen.**

La comisión no se niega a que el Congreso marche de acuerdo con el Ejecutivo, es por el contrario su más vivo deseo, porque considera importante y necesaria la armonía de los dos poderes; pero cree que el Ministerio puede lograr este resultado si toma parte en los debates y en tiempo oportuno presenta sus observaciones. Hace notar que por ocupados que estén los miembros del gabinete, habiendo seis ministros y seis oficiales mayores, resulta que hay doce personas que quieren llevar en la asamblea la voz del Gobierno, y que por ocupadas que estén once de ellas, una podrá asistir a los debates para dar informes, para aclarar los hechos, para conocer el espíritu del Congreso, y para que el Ministerio pueda ser parlamentario.

Cree que es inadecuada la comparación entre el punto que se discute y el acto de iniciar un diputado la anulación de un decreto del

Gobierno. Para lo primero, esto es, para las observaciones del Gobierno, no hay derecho, no hay facultad en la ley fundamental del país; mientras que para lo segundo, esto es, para revisar los actos del Gobierno, el Congreso está plenamente autorizado por el Plan de Ayutla, y así, en realidad, de verdad, si hoy existe el veto, quien lo tiene es el Congreso con respecto a los actos del Gobierno. Es cierto que conforme a los principios del derecho constitucional esto es una novedad que invierte los términos; pero estamos hoy fuera del derecho constitucional, nos encontramos con una organización revolucionaria, y en este punto como político y como conveniente, es muy defendible el Plan de Ayutla que no quiso una dictadura ilimitada, que pudiera falsear la revolución a que debía su origen. El Plan de Ayutla se proclamó para derrocar a la tiranía más ominosa que ha pesado sobre este país desventurado. Esta tiranía, este yugo de hierro, aquel escándalo en que el robo y el crimen se enseñorearon del poder, se derivaron del Plan de Jalisco, de un plan que proclamaba la Federación, que prometía reformas liberales, que reconocía la independencia y soberanía de los estados. No fue estéril esta triste lección de la experiencia, y por eso el Plan de Ayutla desconfiando no de persona determinada, no del general Álvarez, ni del general Comonfort, ni de ningún otro caudillo de la revolución, sino de la debilidad humana, y de la tendencia de todo gobernante a traslimitar sus facultades, sujetó al gobierno que naciera de la revolución, a la revisión del Congreso Constituyente, al fallo de la conciencia del pueblo expresado por medio de sus legítimos representantes.

Y en este punto el señor ministro de Fomento, aunque subiendo a la región de las hipótesis y protestando que no son éstas las intenciones del Gobierno, se ha permitido frases que ajan la dignidad del Congreso y que presentan casos que serían peores que un golpe de Estado. Si el Gobierno quiere, se puede burlar del Congreso, ha dicho S.S., reviviendo bajo distinta forma los decretos que sean reprobados. Si esto llega a suceder, no se burla al Congreso, se burla a la nación entera, el Ministerio se hace antiparlamentario, se abusa del nombre del presidente de la república, y se provoca un conflicto grave y terrible cuya responsabilidad sería del Ministerio. Suponiendo realizable esa hipótesis, suponiendo que llegara a consumarse tal atentado, pues no tiene otro nombre, el Congreso insistiría en sus resoluciones, seguiría reprobando los actos del Gobierno, y el Sr.

Comonfort despediría indignado a sus ministros, porque vería en ellos a hombres que falseaban la revolución, a hombres que lo querían precipitar haciéndole violar sus juramentos.

Ni remotamente puede temerse que ocurra semejante caso, merecen completo crédito las protestas del señor ministro, pero no debió permitirse palabras que ofenden la dignidad de la asamblea, y también la dignidad del Gobierno.

En cuanto a que la cuestión no sea motivo de una resolución económica, no cree suficientes las objeciones del Sr. Siliceo, pues suponiendo que lo económico sólo obligue a los miembros de la asamblea, la resolución les impondrá el deber de no acoger ni considerar las observaciones del Gobierno, y comunicar al gabinete esta resolución en nada desvirtúa su carácter, pues se limita a decir a cada uno de los miembros del gabinete: "Si V. E. hace observaciones, no serán admitidas". Añade que se ha consultado un acuerdo económico, para no herir en nada el decoro del Gobierno, y no dar al resultado el carácter de una derrota al Ministerio.

Concluye reasumiendo sus razones, creyendo que no hay grandes dificultades, una vez que el Gobierno está de acuerdo en no pretender el veto, repite que no se le puede atribuir oposición sistemática, cuando acaba de defender la ley de desamortización, y se niega en nombre de la comisión a retirar el dictamen.

El Sr. Fuente reconociendo las mejores intenciones en la comisión, la combate sin embargo, no cree que se trata de la cuestión del veto, pero le parece que alguna prerrogativa debe tener el jefe del Estado, desenvuelve hábilmente las teorías del derecho constitucional; sobre este punto, recurre hasta el derecho canónico, recordando que hay publicistas que sostienen que se puede apelar aun de las decisiones del sumo pontífice cuando se equivoca.

Tampoco cree que se trate de una cuestión económica; propone el medio de que cuando haya observaciones, el Congreso las acoja o las deseche según el voto de la mayoría; cree que los señores ministros no tienen tiempo suficiente para concurrir a las sesiones ni a las conferencias de las comisiones; que no saben dónde ni cuándo se reúnen para preparar sus trabajos; le parece que éste es motivo suficiente para no desechar toda observación. No quiere que el Congreso incurra en la debilidad de declararse infalible, y se detiene en algunas prudentes consideraciones sobre el riesgo de que la facultad

revisora del Congreso pueda llegar a entorpecer la marcha del Ejecutivo. El orador invoca los principios de nuestro derecho público, que no pueden haber sido destruidos por nuestras continuas revoluciones.

El Sr. Vallarta observa que las razones del dictamen no han sido directamente impugnadas, y que sin embargo, va a ocuparse de refutar las observaciones que se alegan en contra. Las teorías del derecho constitucional no le parece aplicables a la organización del gobierno que se derivó del Plan de Ayutla, pues este plan, que es hoy la única ley política del país, está de acuerdo con el dictamen de la comisión, y no con las doctrinas de sus impugnadores.

El Gobierno ha retardado la publicación de un decreto del Congreso; este hecho es indudable; el Ministerio y los que combaten el dictamen, no quieren que se pronuncie la palabra veto; pero el caso es, que lo que está pasando produce los mismos resultados del veto. Para no disputar sobre palabras, no se hable más de veto; dígase que el Gobierno resiste a un decreto del Congreso, y examínese esta cuestión: ¿Tiene derecho el gobierno a oponer resistencia a los decretos de la asamblea? No, de ninguna manera, y esta respuesta la da el texto expreso del Plan de Ayutla.

Conforme a los principios del derecho público, que tanto invocan otros señores, el poder no tiene más facultades que las que le da la ley a que debe su origen: el gobierno actual se deriva del Plan de Ayutla, que limita las facultades de cada poder, y conforme a sus disposiciones, es claro que el gobierno no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso.

No admite las citas del derecho canónico del Sr. Fuentes, por creerlas inadecuadas.

Insiste en que los ministros deben tomar parte en los debates, y cree que si no pueden hacerlo, no pueden cumplir con uno de sus principales deberes.

Explica más algunos de sus argumentos; asienta que la soberanía del Congreso es superior al Gobierno, y no halla la menor razón que autorice a éste a resistir los decretos de la asamblea.

El Sr. Barragán impugna con fuerza el dictamen; no es partidario del veto; lo considera como un mal necesario, y conviene con la comisión, en que real y verdaderamente se trata de la cuestión del veto. Esta prerrogativa de los gobiernos parece a su señoría de todo punto incompatible en la pura democracia; pero casi necesaria en los gobiernos

mixtos. Entra en una detenida digresión para explicar los elementos que entran en la organización de los gobiernos mixtos, elementos que las más de las veces consisten en la monarquía y en la aristocracia; desarrolla los principios de algunos publicistas, y una vez establecida la división del poder legislativo y poder ejecutivo, cree que el primero legisla en abstracto, y necesita por lo mismo que se le adviertan los inconvenientes prácticos, y que el segundo no debe convertirse en mero instrumento de voluntad ajena, de donde se infiere la necesidad del veto. Sostiene que esta doctrina es de todos los publicistas; que el gobierno actual es un gobierno mixto, y que las dudas de la comisión sobre si en caso de observaciones deben seguirse las reglas de esta o aquella constitución, lo que prueban es, que hay un vacío que llenar, y que el Congreso puede de un modo económico, arreglar en qué casos son de admitirse las observaciones, y cómo han de examinarse por segunda vez los proyectos. Iguales dudas a las de la comisión ocurren sobre las reglas que sigue el gobierno para la publicación de los decretos del Congreso, y este punto puede también resolverse de una manera económica.

El orador no quiere que el veto se ponga a los actos todos del Congreso, no cree que pueda ejercerse cuando se trate de actos del gobierno actual que hayan sido reprobados; pero le parece útil para hacer más fructuosa la revisión de los actos de Santa Anna, y todas estas dificultades cree que puede arreglarlas el Congreso.

El Sr. Zarco dice que cuando la comisión habla del veto se le replica que no se trata de eso; que cuando la comisión se funda en el Plan de Ayutla se le oponen constituciones que no están vigentes, o principios de derecho canónico; y que cuando la comisión propone un acuerdo económico, unos le contestan que materia tan grave no cabe en tal clase de acuerdos, y otros le aconsejan que económicamente restrinja las facultades de la asamblea y reglamente la facultad del veto.

La comisión sostiene que en medio de tantas dificultades tiene que mantenerse firme en los principios legales, sin buscar apoyo fuera del Plan de Ayutla. La comisión sostiene que el Congreso al ejercer su facultad revisora y al cumplir su misión constituye, no está sujeto a la revisión ni a las observaciones de ningún otro poder; quiere que el ministerio concorra a las discusiones, y si el Sr. Fuentes insiste en que los secretarios del despacho están muy ocupados, el que habla repite que hay doce personas que pueden llevar la voz del gabinete;

recuerda que en días en que se tratan graves cuestiones aun cuando se da previo aviso al Ministerio, éste no concurre, o lo que es peor, asiste a la discusión, entra y sale por las puertas del salón, oye que se le censura y no se defiende, y parece mirar con sumo desdén a la asamblea. ¿Qué hacer entonces?, pregunta. ¿Cómo suplicar a los señores ministros que se dignen ilustrarnos con sus palabras? ¿Cómo implorarlos para que hablen siquiera cuando se trate de cuestiones como la del Consejo de Gobierno? ¿Tienen acaso alguna mordaza? Si no hablan es porque no quieren, y no porque están tan ocupados como los pinta el Sr. Fuente.

Este señor ha disertado algún tiempo sobre el peligro de que el Congreso abuse de su facultad revisora, entorpeciendo la marcha del Ejecutivo. Desvanecen este temor los hechos que han ocurrido desde que se instaló esta asamblea. Su primer acto fue confirmar la exaltación del Sr. Comonfort a la Presidencia, y para esto prescindió de toda cuestión legal, porque quiso fortalecer al Gobierno, porque descansó en los honrosos antecedentes de uno de los más importantes caudillos de la revolución de Ayutla, porque quiso afirmar la unión liberal, y se propuso armar del mayor prestigio al que iba a combatir a los reaccionarios de Puebla. Después confirmó la ley Juárez, desentendiéndose de uno que otro defecto que en punto a organización de tribunales le encontraban los jurisconsultos más notables de esta asamblea, porque vio sólo la conquista de los principios, porque sostuvo la abolición de los fueros, porque quiso hacer causa común con el Ejecutivo, y porque vio que la ley era el pretexto que invocaban los reaccionarios, y se empeñó en participar de la responsabilidad del gobierno del general Álvarez que abolió los fueros, y del gobierno del Sr. Comonfort que sostenía la medida. Después el Congreso acaba de ratificar la ley de desamortización, apoyando al gobierno y defendiendo ante la opinión esta medida como justa, conveniente y acertada. No hay, pues, el menor motivo para temer que la facultad revisora entorpezca la marcha del Ejecutivo. Sólo uno de sus actos ha dado lugar a acalorados debates, el decreto de reinstalación del Consejo, en que no llegamos a una resolución definitiva y que duerme pacíficamente en el seno de una de las comisiones.

Los actores del dictamen nada temen de la facultad revisora, nada temen tampoco de que se deslinden claramente las atribuciones de cada uno de los dos poderes, y creen que si ambos se circunscriben

a sus facultades, desaparecerá toda dificultad; están muy seguros de que el Congreso no quiere arrogarse facultades que no le corresponden, ni pretende exigirse en convención, ni usurpar la atribución legislativa del presidente. Si tal cosa pretendiera algún diputado, la mayoría se opondría a semejante usurpación, y si el Congreso legislara en materia ordinaria, si decretara, por ejemplo, la creación de un ministerio de obras públicas, el Gobierno estaría en su derecho y el señor ministro de Fomento haría muy bien en oponerse a esta medida.

Celebra que el Sr. Barragán convenga en que se trata de la cuestión del veto; pero cuando el mismo ministro confiesa que no lo pretende ni debe tenerlo, el Sr. Barragán al pedirlo para el Gobierno, se hace, sin que estas palabras tengan el menor sentido desfavorable, más ministerial que el ministerio.

El que habla cree que la revolución de Ayutla quiso un gobierno verdaderamente democrático, no ve hoy en México nada de gobierno mixto, no halla el principio monárquico, no ve a la aristocracia, y se encuentra con un enigma mientras el Sr. Barragán no explique sus conceptos.

El principio del veto no le parece aplicable al actual orden de cosas, no está admitido para todos los casos por todos los publicistas, sobre todo, tratándose de un poder constituyente. El mismo Benjamín Constant lo rechaza en ciertos casos, y la constitución de la última república francesa, en que tomaron parte los más ilustrados publicistas de aquella nación, no estableció ninguna clase de veto. Si el veto se encuentra en muchas constituciones monárquicas, nace de una idea falsa del principio de la soberanía popular, de que se creía que las constituciones era un favor que los reyes dispensaban a sus pueblos, y de que éstos no debían pagar tanta generosidad haciendo leyes que disgustaran al trono. Esta idea pudo pasar cuando la Francia acababa de salir del yugo despótico de Napoleón y cuando Luis XVIII otorgaba la carta que creaba el sistema constitucional. Esta idea fue sostenida por los que comentaron la carta concedida generosamente por un Borbón que se creía monarca por el derecho divino. La misma idea falsa hizo que el veto se admitiera en las cartas de otras naciones, que en aquella época adoptaron por primera vez el sistema constitucional. Pero si este sistema fue considerado como gracia de los reyes, aquí no habrá quien se atreva a decir que somos diputados por gracia del Sr. Comonfort, ni del ministerio.

El señor Barragán aconseja a la comisión que reglamente de una manera económica el modo en que deben admitirse las observaciones y los casos a que éstas deban referirse. La comisión cree que esto no cabe en un acuerdo económico, ni en las facultades del Congreso, que no puede restringir sus propias atribuciones, ni dividir las con otro poder, ni abdicar la misión que le da el plan de Ayutla.

Cuando la comisión propone el medio más expedito de cortar de una vez la cuestión, el señor Fuente propone que unas veces se admitan y otras se desechen las observaciones del Gobierno, de lo que no puede resultar sino una lucha interminable, un perpetuo antagonismo, y graves conflictos entre los dos poderes, que la comisión quiere evitar.

El señor Fuente cree que aunque se trate de una cuestión de derecho constitucional, no vienen al caso las citas históricas de los favores de los reyes ni de los pueblos que poco a poco han ido entrando al sistema representativo, ni hay que escandalizarse del veto cuando pueblos libres que no están degradados por ningún yugo, lo han admitido en sus constituciones, donde existe para procurar el acierto de las asambleas, para moderar su ímpetu, para evitar que el pueblo abuse de su poder, y donde los fundadores de la república sólo discutieron si el veto había de ser suspensivo o absoluto.

El gobierno actual no quiere el veto, desea sólo el acierto. ¿Qué culpa tendrá de que ocupaciones urgentes le impidan asistir a una discusión? ¿Qué culpa tendría de esto la asamblea? ¿Qué culpa tendrá la nación, que es lo que más parece olvidarse en esta clase de cuestiones, de que se dicten medidas desacertadas y no puedan reformarse porque estén divididos los poderes?

Es tal la fuerza de la verdad, que a uno de los autores del dictamen acaba de escapársele una importante confesión reconociendo que el Gobierno puede hacer observaciones cuando el Congreso salga de sus facultades. Para concluir disertó sobre la naturaleza del despotismo, sobre que puede ser ejercido no sólo por un individuo, sino por cientos, y por mil, y temió que el mucho celo de algunos representantes pudiera conducir las cosas a una situación que ellos mismos no deseaban.

El señor Zarco vuelve a hablar para rectificar. Dice que el señor Fuente se ha apresurado a recoger lo que juzga como confesión que se ha escapado a uno de los autores del dictamen; pero que no hay

tal confesión escapada, pues el caso remoto de que la asamblea traslimitara sus facultades legislando en materias ordinarias que no son de su incumbencia, había sido previsto por la comisión, y por esto, a la declaración de no estar en las facultades del Gobierno hacer observaciones a los decretos del Congreso, se habían añadido estas terminantes palabras: “al ejercer las facultades que le confiere el artículo 5 del Plan de Ayutla” y que así la comisión sólo sostenía que no podía hacer observaciones tratándose de la facultad revisora y de la facultad constituyente, sin pretender el despotismo de cientos ni de mil, y que lo que proponía era que ningún poder traspasara la órbita de sus atribuciones legales.

Añadió que si parecían inadecuadas las citas históricas de los favores de los reyes, no lo eran menos las que se hacían de la Constitución de los Estados Unidos y la pretensión de aplicar al estado actual, reglas y principios constitucionales que no están vigentes, y que así, mientras no se demostrara que el Plan de Ayutla confiere el veto al Gobierno, no se haría más que predicar en el desierto.

El Sr. Barragán rechaza el cargo de ser más ministerial que el ministerio, protesta que no obra sino movido por su conciencia, insiste en que todos los publicistas sostienen el veto, y que precisamente Benjamín Constant, a quien cita el Sr. Zarco, es el que más lo defiende. Le parece que el veto no puede escandalizar a los liberales; vuelve a su teoría de los gobiernos mixtos, diciendo que hay principio monárquico donde gobierna uno solo, y principio aristocrático donde gobiernan unos cuantos. Le extraña que el señor Zarco no lo haya comprendido, y asienta que la revolución no puede haber destruido todos los principios de nuestro derecho público, que el Plan de Ayutla no quiso crear un gobierno que fuera un autómatas y vuelve a recomendar los medios que propuso en su discurso anterior.

El Sr. Degollado (D. Santos) dice que se atreve a hablar, aunque no está preparado para la cuestión, pues en su presentación al Congreso no tiene más mira, que hacerla coincidir con la presidencia del Sr. Gómez Farías.

Como defensor del Plan de Ayutla, como uno de los que más empeño tomaron en hacerlo triunfar, espera que se crea en la buena fe y en la sinceridad de sus palabras, y comenta después los artículos 3 y 5 de dicho plan, reconociendo que no cabe en las facultades del Ejecutivo hacer observaciones a los decretos del Congreso; se muestra

en este punto conforme con las ideas de la comisión, y anuncia que votará en pro del artículo.

Pero diciendo que se ha trazado una de las dos paralelas, cree que la comisión debió examinar dos cuestiones: la que queda resuelta en la proposición que se discute, y la relativa a la facultad revisora, que en su concepto debe limitarse a ciertos actos, a ciertas cuestiones capitales en que se interesen los principios de la revolución.

Desarrolla más estas ideas y se declara a favor de la proposición objeto del debate, porque el Gobierno no puede quebrantar la ley fundamental a que debe su origen.

El Sr. López (D. Vicente), vicepresidente del Congreso, que presidía la sesión por ausencia del Sr. Gómez Farías, leyó la lista de los oradores que habían hablado en pro y en contra, y que completaban el número de reglamento; anunció que varios señores, cuyos nombres dijo, tenían pedida la palabra, y mandó preguntar si la proposición estaba suficientemente discutida.

El Congreso resolvió por la afirmativa.

El Sr. Naya Hermosillo, apoyado por otros señores, pidió que las votaciones fuesen nominales. **Se declaró haber lugar a votar por 61 señores contra 32, y la proposición económica que declara no estar en las facultades del Gobierno hacer observaciones fue aprobada por 65 votos contra 27.**

El Constituyente de 1857, por ende, no le reconoce al Ejecutivo el derecho de hacer observaciones a un decreto del Congreso; tal discusión, por tanto, es histórica.

6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza, se presentó el 6 de diciembre de 1916 en el Congreso Constituyente,⁴³ y el dictamen de primera lectura se presentó el 8 de enero,⁴⁴ el de segunda lectura y el debate del artículo

⁴³ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente* del 6 de diciembre de 1916, pp. 345, 351 y 364.

⁴⁴ *Ibidem*, 8 de enero de 1917.

72 constitucional, el 11 de enero de 1917;⁴⁵ la Comisión de Corrección y Estilo aprobó las modificaciones hechas, el 14 de enero de 1917.⁴⁶

A manera de conclusión podemos señalar que en la Constitución de 1824 si bien es cierto que se instituyó que el Ejecutivo Federal podía hacer observaciones a las leyes y decretos, era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno.

No obstante, Crescencio Rejón propuso que el Ejecutivo no pudiera devolver las leyes o decretos más que una sola vez.

El veto presidencial también fue estipulado en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, pero el Congreso General tenía como facultad exclusiva el examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

Las Bases Orgánicas de la República de 1843 contemplaron que el presidente de la república pudiera hacer observaciones a las leyes y decretos; sin embargo, la fracción respectiva se aprobó por 28 votos a favor y 22 en contra.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución de 1857, así como la de 1917, establecieron el veto presidencial; pese a ello, las discusiones resultan relevantes en el análisis de este tema.

Las opiniones en torno al veto estuvieron presentes en el Constituyente de 1917.

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del legislativo, 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

⁴⁵ *Ibidem*, 11 de enero de 1917.

⁴⁶ *Ibidem*, 14 de enero de 1917.

vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso (c) del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa.⁴⁷

En la sesión del 15 de enero de 1917 el diputado Pastrana Jaimes en su parte conducente manifestaba que el Poder Legislativo era un poder absoluto, generalmente un poder arbitrario. Su labor es, cuando no tiene asuntos nobles, estar haciendo política constantemente. Para evitar todas estas invasiones a los otros poderes, para evitar esta política, para evitar los trastornos públicos que trae esa mala conducta, se han ideado diferentes sistemas para atar un poco el absolutismo del Poder Legislativo. Uno de los remedios fue –en su opinión– el veto, y lo relativo a limitar el periodo de sesiones.

En opinión del diputado Gerzayn Ugarte, era muy peligroso que la Comisión Permanente tuviera un arma política en sus manos, para estar invadiendo al Poder Ejecutivo; era peligroso que el Poder Legislativo estuviera eternamente reunido para hostilizar al Ejecutivo; pero cuando no hubiera esa obstrucción, cuando el Poder Legislativo se reuniera noblemente, debía dejársele facultades a la Comisión Permanente para que pudiera citar para trabajo noble, para trabajo sano, y no para estar haciendo politiquerías.

Múgica, en esa misma sesión, sostenía que uno de los problemas trascendentales era el de corregir el régimen constitucional, la máquina administrativa, todo aquello que tiende a desequilibrarla. Estaban en su concepto poniendo la válvula de escape que faltaba en la Constitución de 1857. Agrega que desde que empezaron a discutir las facultades del Congreso, habían encontrando puntos que se relacionan íntimamente con esa cuestión, tratar de impedir, con fines rectos y buenos, porque todo es elevar las leyes del Congreso al Senado y del Senado al Congreso y de la Cámara de Diputados al Ejecutivo. Las dos terceras partes de los representantes de una y otra cámara aprueban esas leyes con objeto de que hasta entonces fueran promulgadas,

⁴⁷ *Cfr.* los dictámenes de los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93.

y no es otra cosa, señores, que el veto presidencial. Pues ese veto era precisamente el que, según algún tratadista de Derecho Constitucional, era indispensable junto con las restricciones de algunas de las facultades de la Cámara para que pudieran subsistir las instituciones republicanas.

Concluía expresando que uno de los inconvenientes más serios que había tenido el Ejecutivo para poder respetar al Congreso, había sido precisamente este: la facultad omnímoda del Congreso de estar reunido cada vez que quiera estar reunido y tratar cada vez que se reúna de los asuntos que se le antoja tratar.

En la sesión del 17 de enero de 1917 la preocupación del diputado Fajardo estribó en que el Congreso solamente podía estar reunido una sola vez al año y sólo por cuatro meses, y en cuanto a la Comisión Permanente, ésta no podría reunir extraordinariamente al Congreso, y que por lo tanto el Ejecutivo Federal gozaría de un veto efectivo en la formación de las leyes.

Un día después,⁴⁸ Hilario Medina reflexionaba de la siguiente manera:

¿Qué, le asusta al señor doctor Cabrera que un presidente, en un momento dado, tenga oposición en un parlamento? La oposición, señores diputados, es la condición de los buenos gobiernos. Por eso es que el parlamentarismo tiene tantos partidarios actualmente en la ciencia política, porque, antes que todo, el parlamentarismo se forma de dos cosas: de un gobierno en actividad y de un partido en disponibilidad, y este último es el que hace la oposición al gobierno en actividad. ¿Qué es lo que hace un parlamento, las minorías de un parlamento, para defender los intereses nacionales cuando están amenazados?

Las minorías, señores diputados, en los regímenes democráticos, tienen derechos tan respetables y tan grandes como los tienen los demás partidos; y una minoría que se ve en un parlamento en la imposibilidad de oponerse a la designación de un candidato, lo que hace es descompletar el quórum y hacer labor obstruccionista.

Yo no me asusto ni me asustaré de la oposición que se haga al presidente de la república y, al contrario, yo deseo que en nuestra carta

⁴⁸ *Cfr.* sesión del 18 de enero de 1917.

constitucional tengamos el principio de la formación de partidos políticos que hagan labor opositora y estén controlando los actos de un gobierno. ¿Qué son cuatro años en la vida de un pueblo? Suponiendo que haya muerto el presidente electo; cuatro años en la vida de un pueblo son menos que un suspiro entre nosotros, ¿Y qué asustan cuatro años en una cuestión que está vigilada por el Congreso?

Se habla de los peligros que habría en un presidente electo no por la voluntad popular, sino electo por el Congreso. Pero, señores diputados, yo me permito recordar a ustedes que las reformas mejores y más trascendentales que hemos hecho a la Constitución de '57, han tenido por objeto circunscribir las facultades del Poder Legislativo que hasta antes de ahora había sido el arma terrible; ya se ha dado el caso de que muchos congresos se han enfrentado con presidentes y los han derrocado. Voy a referirme a dos casos notables. El año de '61, cuando el señor Juárez acababa de salvar a la república y a la nación, cuando todos los habitantes se unían inspirados en una plegaria de amor, de reverencia, de agradecimiento de todo lo que puede dar un pueblo en una convulsión suprema de gratitud, en ese momento el Congreso de la Unión tomó una decisión desastrosa que consistía en pedir la renuncia al señor Juárez. Sucedió entonces que 57 diputados formaron la minoría, y 61 formaron la mayoría, y aquellos 57 diputados patriotas que no olvidaron la obra del señor Juárez, aquéllos fueron los que se opusieron para que no se cometiera un atentado que hubiera sido de fatales, de funestas consecuencias para la vida nacional.

Esta era la labor del Parlamento en aquella época. La XXVI Legislatura, y este es un cargo tremendo que no porque yo lo formule dejará de serlo, este cargo lo tiene que recoger la Historia, cuyo fallo es inapelable; pues bien, señores diputados, la XXVI Legislatura fue una de las causas de la caída del señor Madero. En la XXVI Legislatura se le hizo una oposición sistemática; desde un principio se observó una notable reacción porfirista, y dos casos que yo tuve oportunidad de conocer dan idea de ello. Uno fue aquel en que se aumentaron las dietas a los diputados, y otro cuando los diputados quisieron declarar fiesta en 2 de abril. El señor Madero hizo observaciones muy atinadas y, no obstante, fueron desechadas, porque en aquel momento no había **veto** presidencial; esto es lo que el proyecto del Primer Jefe ha vigorizado y ha puesto en la actual Constitución.

El diputado Manjarrez por su parte opinaba que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: Ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto, ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser.

En la sesión del 19 de enero de 1917 García Vigil consideraba que la política del Gobierno se había caracterizado por tanteos y tanteos en todos los órdenes de su actividad. ¿Esto quiere decir que el Congreso, que el Poder Legislativo, solidario del Ejecutivo, de lo administrativo, sigamos completamente dejando a todos los ineptos para que sigan ensayando sus facultades a ver hasta cuándo comienzan a aprender?

Continúa señalando que era verdaderamente repugnante el espectáculo por el vicioso sistema presidencial que rige todo; si en vez del sistema presidencial, que establece la Constitución vigente, en que se llega hasta diluir con la mayor habilidad el veto, se cambiara a un régimen parlamentario, no se tendría más que dos, tres y más sesiones en que no estuvieran haciendo críticas, ni al Ejecutivo en persona, ni a sus colaboradores inmediatos.

Añade que entonces tendrían el medio legal por el cual, sin perder la solidaridad que debían prestar al Poder Ejecutivo, harían naturalmente las mociones necesarias a impedir que manos, que inteligencias ineptas, manejaran los asuntos más trascendentales del país; desgraciadamente no estamos bajo el régimen parlamentario; pero, afortunadamente, lo vislumbro: en un porvenir cercano entraremos a ese régimen que acabará definitivamente con los ataques al Ejecutivo y con los golpes de Estado sobre el Poder Legislativo, como hemos tenido en nuestra patria desde que nacimos a la vida libre.

En suma, planteaba un régimen parlamentario.

Un año después, el 5 de julio de 1918, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente convocaron al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para conocer de la acusación presentada por los diputados López Lira, Siurob,

Fernández Martínez, Ramírez Llaca, Ignacio López, Mendoza, López F. Ricardo, Aranda, González Justo y Segovia, en contra del gobernador de Guanajuato, por violaciones a la Constitución general del país.

El Ejecutivo, por su parte, lejos de promulgar el decreto, envió a la Comisión Permanente el oficio 3350, por conducto de la Secretaría de Gobernación, consultando si ya estaba instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado en contra del gobernador de Guanajuato.

Ante tal respuesta los integrantes de la Comisión Permanente se preguntaban, ¿puede el Ejecutivo hacer observaciones al decreto de la Comisión Permanente convocando a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión?, y segundo, ¿procede lanzar esa convocatoria, por estar ya terminado el proceso contra el funcionario acusado?

En virtud de lo antes señalado, sometieron a la aprobación el siguiente acuerdo:

Primero. Como en la acusación presentada en contra del gobernador de Guanajuato se le imputa comisión de delitos oficiales, hasta el momento sólo se ha presentado por la Comisión Instructora del Gran Jurado el dictamen pidiendo que se inicie el proceso mediante acusación ante el Senado;
Segundo. Reconsiderérese al acuerdo del día veintiséis del pasado junio, que citó a sesiones extraordinarias, en el sentido de que se reserve el expediente presentado por la Comisión del Gran Jurado para el próximo periodo de la Cámara de Diputados; y

Es decir, se presentaron casos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que el Constituyente de 1917 no había contemplado en su momento.

Ahora bien, actualmente nuestra carta magna en el artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad prevista en el artículo 72, inciso *F*, de la ley fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley. En cambio, la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley, ya que sus actos pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución; en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso *F* del artículo 72 de la carta fundamental es conocido como *duda de ley*, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso *F* del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que ha recurrido a ella.

Se puede ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar el primer párrafo del artículo 72 constitucional, el cual establece que: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

El primer párrafo del artículo antes aludido establece, en cuanto al proceso legislativo, el procedimiento de discusión tanto en la cámara de origen como en la revisora sujetándose las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La hipótesis antes señalada nos refiere el procedimiento legislativo de leyes o decretos en donde participan la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores como Congreso de la Unión, atendiendo a las facultades que les otorga el artículo 73 de la ley suprema; asimismo, se exceptúan todas aquellas resoluciones de leyes o decretos que sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.

De lo anterior se infiere que, en tratándose de resoluciones que sean exclusivas de alguna de las cámaras, se entenderá lo dispuesto en los numerales 74 y 76 del código político de 1917.

Así, las observaciones a que se refiere el inciso *B* del artículo 72 constitucional serán formuladas únicamente en las materias en que el Congreso de la Unión ejerza las facultades contenidas por el artículo 73 de la ley fundamental.

Luego entonces, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de Senadores contenidas en los artículos 74 y 76 del Código Político de 1917, así como las previstas por el inciso *J* del artículo 72, no estarán sujetas a la hipótesis contenida en el inciso *B* del artículo 72 constitucional.

Es por ello que una propuesta, ante las posibles observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, sería ejercer la facultad interpretativa del primer párrafo del artículo 72 constitucional.