

RELACIONES PRESIDENCIA-CONGRESO EN EL PROCESO LEGISLATIVO DEL MÉXICO DE NUESTROS DÍAS: EL VETO PRESIDENCIAL [■]

JAVIER HURTADO GONZÁLEZ

Una de las formas de relación entre presidente y Congreso en el proceso legislativo tiene que ver con el veto presidencial y su uso. En los sistemas de gobierno con separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo y considere que afecten sus intereses, puedan generar un efecto negativo para el país, o que vayan en contra de las políticas de su gobierno.

El uso continuo del veto presidencial viene a ser un indicador del grado de conflicto o desacuerdo político entre presidente y Congreso. Esta situación puede ser producto tanto de que el Ejecutivo y su partido no tengan mayoría en la Asamblea Legislativa; como también de que entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso exista conflicto o desacuerdo político; o no se dé una adecuada comunicación política.

-
- Apartado IV, “El veto presidencial”, del texto “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días” en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional / Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid / Fundación de Derecho Público [Venezuela] / Fundación Editorial Jurídica Venezolana / Hispamer [Nicaragua] / Petróleos Mexicanos / Universidad Central de Chile / Universidad Externado de Colombia / Universidad de Lima / Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina Jurídica, núm. 101), México, 2002, pp. 260-264. (Se reproduce con autorización del autor.)

Por otro lado, el uso frecuente del veto presidencial puede también ser indicador del grado de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de que el sistema de balances y equilibrios funciona efectivamente, y del grado de fortaleza democrática del sistema político. En algunos países, su uso puede ser un acontecimiento extraordinario y portador de un clima de enfrentamiento entre los poderes, mientras que en otros puede ser algo rutinario, que viene a fortalecer sus relaciones.¹

En los sistemas presidenciales el veto es de carácter suspensivo, y tres son sus tipos: 1) total: suspende la entrada en vigor de toda una ley al regresarla a la asamblea legislativa; 2) parcial: permite al Ejecutivo vetar sólo las partes de la ley con las que esté en desacuerdo y la entrada en vigencia de las otras partes del decreto, en las que no tenga objeciones; y, 3) de “bolsillo” : deja sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada, especialmente cuando el Congreso da por concluido su periodo de sesiones antes de que expire el plazo en que el Ejecutivo debe promulgarla. De estos tres, sin duda el más poderoso es el “de bolsillo”, seguido del parcial y el total. La razón, simple: no es lo mismo dejar sin efecto una ley sin confrontarse con el Congreso, a tener que entrar en una operación política de desgaste para obstruir no sólo las partes con las que disienta, sino también aquellas con las que esté de acuerdo.

La existencia del veto presidencial, su tipo, alcance, y tipo de mayoría requerida para ser superado es indicativo también de la fortaleza o debilidad del presidente. Por ejemplo: un presidente que sólo posea veto total con efectos suspensivos y superable por mayoría absoluta del Congreso, es más débil que uno que posea ese mismo veto, pero superable por una mayoría calificada. A su vez, es más fuerte si posee veto parcial y total superable sólo por mayoría calificada del Congreso, y si posee el llamado veto de bolsillo que deja sin efecto una ley aprobada por el Congreso por el sólo hecho de no promulgarla.

En nuestro país, contra lo que pudiera suponerse, y no obstante las relaciones que han existido entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso, el Ejecutivo ha interpuesto vetos a leyes aprobadas

¹ Por ejemplo, en los Estados Unidos tan sólo el presidente Roosevelt interpuso 631 vetos. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 92.

por el Congreso y a resoluciones de éste referidos a personas físicas (pensiones, condecoraciones, permisos, etcétera). De acuerdo con la información contenida en el cuadro 1, entre 1917 y 1946, los nueve presidentes de dicho periodo interpusieron un total de 219 vetos. Los que más recurrieron a él fueron Plutarco Elías Calles y Pascual Ortiz Rubio. El que menos uso hizo del recurso fue Ávila Camacho; y quien de plano no lo utilizó fue Adolfo de la Huerta. La alta cantidad de vetos presidenciales existentes todavía en el periodo de Lázaro Cárdenas resulta explicable por los altos niveles de eficacia legislativa de la Cámara de Diputados que se observaba en esa época, como también por la aún inexistencia del Partido Nacional Revolucionario, que vino a unificar bajo una sola directriz a las diferentes corrientes y grupos políticos. A su vez, con Cárdenas, los 33 vetos interpuestos por él mismo resultan comprensibles por la gran cantidad de diputados y senadores identificados políticamente con Calles durante el cardenismo.² Su existencia posterior, aunque es propia del partido hegemónico, puede interpretarse como producto de las diferentes corrientes políticas que a su interior se expresaban.

VETOS APROBADOS Y RECHAZADOS, 1917-1970

Presidente	Años	Total de vetos	% Vetos rechazados	% Vetos aprobados
Carranza	1917-1920	14	35.7	64.3
De la Huerta	1920	0	0.0	0.0
Obregón	1920-1924	13	30.8	69.2
Calles	1924-1928	45	8.9	91.1
Portes Gil	1928-1930	42	45.2	54.8
Ortiz Rubio	1930-1932	45	33.3	66.7
Rodríguez	1932-1934	32	43.8	56.3
Cárdenas	1934-1940	33	6.0	94.0
Ávila Camacho	1940-1946	5	0.0	100.0
Miguel Alemán	1946-1952	26	n.d.	n.d.
Ruiz Cortines	1952-1958	4	n.d.	n.d.
López Mateos	1958-1964	13	n.d.	n.d.
Díaz Ordaz	1964-1970	1	n.d.	n.d.
Fox Quesada	2000-2001	1	0.0	100.0
Total		274		

Fuente: Weldon, 1997 (de 1917-1946), y Carpizo (1946-1970).

² “Antes de la confrontación entre Calles y Cárdenas en junio de 1935 había 99 diputados callistas contra 44 diputados cardenistas (en el Senado la relación era de 45 contra 9 en favor de Calles)”, Jeffrey A. Weldon, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho”, en *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril-junio de 1997.

De acuerdo con los datos disponibles contenidos en el cuadro anterior, desde 1970 hasta marzo del año 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto. El que no se haya recurrido a él es porque no ha sido necesario dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la república, como el liderazgo de éste sobre aquél, y el grado de disciplina que ha caracterizado al PRI.

El que el PRI entre 1997 y 2001 hubiera perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no obstó para que el Ejecutivo recurriera al veto en el proceso legislativo. Sin duda, durante la LVII Legislatura fue el Senado, en tanto cámara revisora, la que vino a detener o regresar a la cámara de origen iniciativas de ley o decretos que iban en contra de los intereses del presidente de la república y su partido.

En nuestro país, el esquema de relaciones entre presidente y Congreso se significó, hasta 1997, por la absoluta predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo. A partir de esa fecha, como ya quedó establecido anteriormente, el presidente empieza a tener eficacia legislativa y propositiva en el proceso legislativo, aunque, sin embargo, no utilizó personalmente sus poderes de veto. Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un veto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

Debe recordarse que el veto no es una iniciativa de ley en positivo, sino que es un acto en negativo del proceso legislativo que tiende a detener o suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo; y que, por lo tanto, entraña un diferendo entre poderes en esa materia y no supone el uso de las facultades de un iniciador en el proceso legislativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 constitucional; en consecuencia, un veto presidencial no puede ser turnado a comisiones como ocurre con todas las demás iniciativas de ley o comunicaciones que recibe alguna de las cámaras del Congreso. El veto presidencial sobre una ley debe turnarse a la cámara donde se originó y ahí, en sesión de Pleno debe votarse sobre su procedencia o improcedencia. Si resulta reprobado debe turnarse a la cámara revisora para los mismos efectos; y, si es aprobado, debe enviarse inmediatamente al Ejecutivo para su promulgación. Si el veto presidencial no logra ser reprobado por

las dos terceras partes de los miembros presentes de alguna de las cámaras, entonces sí debe turnarse a comisiones. Por lo tanto, es absolutamente indebido el tratamiento dado por la actual legislatura al veto presidencial interpuesto el 16 de marzo de 2001 por el presidente Vicente Fox a la Ley sobre Desarrollo Rural.

En la interposición del recurso de veto por el presidente a las leyes o decretos del Congreso, ha quedado demostrado que dicho poder escasamente se ha ejercido y que, desde 1970 hasta el 2001 no se tiene noticias de que se haya vuelto a utilizar. Para que ese patrón de relaciones se hubiera dado en los términos aquí descritos, fue necesario que se cumplieran colateralmente al menos dos condiciones: 1) la introducción de la prohibición de la reelección legislativa continua; y 2) la intervención del presidente de la república en la designación de los candidatos a diputados y senadores de su partido, y en la vida interna del Congreso.