



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA FACULTAD DE VETO DEL PODER EJECUTIVO COMO LIMITANTE AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO ORTEGA BARCO

ASESOR: LIC. JOSE LIS R. VELASCO LOZANO



MAYO DE 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

A mis hermanas y hermanos

A mi esposa

***A mi muy querido hijo:
YASSER ALEJANDRO ORTEGA VALADEZ***

Deseo dejar constancia de gratitud a mi Asesor:

LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO, por todos los conocimientos compartidos y porque sin su ayuda no hubiese sido posible la elaboración de la presente investigación.

A mis sinodos:

LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO,
LIC. VICTOR GUADALUPE CAPILLA Y SÁNCHEZ,
LIC. JUAN DEL REY Y LEÑERO y
LIC. LORENZO ESTEBAN MAYA ROMERO,
por su valiosa ayuda para el termino del presente trabajo.

A todos los demás:

A todos aquellos que creyeron y que dudaron de mi,
porque gracias a ello, de una o de otra forma,
me alentaron a seguir adelante.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL-TEORICO E HISTORICO DE LA FIGURA DEL VETO.

1.1.1.- Concepto.....	1
1.1.2.- Naturaleza Jurídica.....	5
1.2.1.- Antecedentes Generales.....	10
1.2.2.- En el Derecho Romano.....	11
1.2.3.- En la Edad Media.....	12
1.3.1.- Antecedentes en la Historia Constitucional Mexicana.....	14
1.3.2.- En la Constitución Española de 1812.....	14
1.3.3.- En la Constitución de Apatzingan de 1814.....	19
1.3.4.- En la Constitución de 1824.....	22
1.3.5.- En las Leyes Constitucionales de 1836.....	25
1.3.6.- En la Constitución de 1857.....	27
A. En la Reforma de 1874.....	30

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

2.1.1.- El ejecutivo y su función legislativa.....	35
A) Facultades Constitucionales del Presidente de la República.....	36
B) Facultades Extraordinarias del Ejecutivo para Legislar.....	41
2.2.1.- Facultades en el proceso legislativo.....	43
2.2.2.- Iniciativa.....	44
2.2.3.- Promulgación.....	48
2.2.4.- El veto de una Ley.....	52
A. Tipos de Veto.....	54
a) Veto Total.....	55
b) Veto Parcial.....	56
c) Veto Suspensivo.....	56
d) Veto de Bolsillo.....	57

CAPITULO III

LA FACULTAD DE VETO EN EL DERECHO COMPARADO

3.1.1.- El Sistema Parlamentario.....	59
3.1.2.- El Derecho de Veto en Inglaterra.....	69
3.2.1.- El Sistema Presidencial.....	75
3.2.2.-El Ejercicio de Veto en Estados Unidos de América	79
3.3.1.- Estudio comparativo de la figura del veto en ambos sistemas.....	86

CAPITULO IV

PROBLEMÁTICA JURÍDICA DERIVADA DE LA FACULTAD DE VETO EN MEXICO.

4.1.- Interpretación del artículo 49 Constitucional en relación al principio de División de Poderes.....	90
4.2.- La supremacía histórica del poder Ejecutivo sobre el Legislativo.....	95
4.3.- La correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión.....	101
4.4.- El veto como instrumento político de poder.....	113
4.5.- Propuesta para acotar el poder del ejecutivo en aras del equilibrio de poderes.....	114
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	124

INTRODUCCION

La presente investigación tiene como finalidad el estudio, análisis y crítica de la facultad que tiene el titular del poder ejecutivo para vetar una ley o decreto, facultad prevista en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás constituciones locales de la República, lo anterior a efecto de identificar los efectos jurídicos y políticos de su ejercicio en relación al equilibrio de poderes, mediante un estudio comparativo en diversos países y en el Derecho Constitucional mexicano, y consecuentemente proponer las modificaciones constitucionales tendientes a acotar el ejercicio de esta facultad en México.

El tema elegido por el sustentante se encuentra encuadrado dentro del Derecho Constitucional y como anteriormente se dijo, se desarrolla dentro de las facultades que el poder ejecutivo tiene de vetar dentro del proceso legislativo una ley o decreto. En primer lugar, en la presente investigación se ofrece una definición gramatical y jurídica acerca de la figura del veto, remontándose a sus antecedentes históricos del Derecho Romano, hasta sus antecedentes dentro de la historia constitucional mexicana, lo anterior para finalmente, entender la referida figura de veto dentro de la Carta Magna de 1917 misma que en la actualidad nos rige.

Posteriormente y a través del estudio del proceso legislativo en nuestro país, concretamente se analizarán las etapas donde interviene el Ejecutivo en la creación de leyes, lo anterior con la finalidad de que se pueda detectar el momento en que el Ejecutivo hace uso de la figura de veto, materia de la presente investigación, a efecto de demostrar que el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente, tiene atribuciones que en opinión del sustentante son de carácter metaconstitucional, limitando el principio de división de poderes establecido propiamente en la Constitución General de la República. De igual manera se analizarán los diferentes tipos de veto que puede ejercer el Presidente, mismos que pueden ser indistintamente el veto total o absoluto; cuando un proyecto de ley no es sancionado y se devuelve a la Cámara de origen en su totalidad, parcial si se realizan observaciones a ciertas

partes del proyecto legislativo, suspensivo; cuando demora o dilata la aplicación de la vigencia de su sanción por cualquier motivo y por último el de bolsillo; que consiste en que el Presidente demora indefinidamente la sanción de una ley, como es el caso del titular del Ejecutivo en el Gobierno del Distrito Federal, en donde la Asamblea Legislativa ha enviado al Ejecutivo local diversas leyes aprobadas para su sanción y el Jefe de Gobierno no lo ha realizado, sin que para ello exista regulación alguna ni mucho menos sea sancionado el referido Jefe de Gobierno.

Inmediatamente y dentro del marco del Derecho Comparado, se analizará la figura de veto, facultad propiamente del titular del Poder Ejecutivo, dentro de los dos principales sistemas de gobierno como son el sistema parlamentario y el sistema presidencial, representados por Inglaterra y los Estados Unidos de América, lo anterior a efecto de realizar un estudio comparativo en relación a su uso y sus consecuencias jurídicas y políticas, con la finalidad de tener una percepción de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el exterior de nuestro país.

Finalmente se abordará la problemática jurídica del ejercicio de la facultad de veto en nuestro país, para lo cual se precisaran los diversos factores que influyen para que se pueda ejercer dicha facultad, es decir abordaremos los escenarios que han sido determinantes para el ejercicio de la facultad de veto, como son; la interpretación del artículo 49 Constitucional, donde se consagra el principio de división de poderes y su interpretación en el Derecho Mexicano, posteriormente se demuestra como la supremacía histórica del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ha estado presente durante la vida política de nuestro país hasta la actualidad, y como el ejercicio de la facultad de veto se encuentra influida por la correlación de fuerzas políticas que en el Congreso de la Unión se establezca, consecuentemente esto traerá como resultado la utilización del veto como un instrumento político de poder, en virtud de que la creación de leyes y las propias funciones del Congreso gradualmente se van haciendo independientes debido a que, como anteriormente se dijo, la pluralidad con la que se compone el Poder Legislativo es inevitable.

Así las cosas, podemos encontrar dos escenarios en la realidad actual en nuestro país, uno donde el ejecutivo es capaz de realizar un pleno equilibrio entre los demás poderes que constituyen el Estado mexicano, apoyándose de las facultades que las leyes le otorgan, y dos; apoyarse en las facultades para ejercer el control total y unipersonal del poder en México limitando el principio de división de poderes consagrado en nuestra Constitución Política, para demostrar el último de los supuestos, se analizará el ejercicio de la facultad de veto en la practica, mediante el estudio de su aplicación, concretamente en el caso de la Ley de Desarrollo Rural, misma que fue vetada por el Presidente de la República y como se volvió a presentar la misma ley como una nueva iniciativa pero ahora con el nombre de Ley de Desarrollo Sustentable. Con el ejemplo anterior se demostrará como la facultad de veto, materia de la presente investigación , se utiliza como un instrumento tanto político como de poder, limitando gravemente el principio de división de poderes consagrado en nuestra Constitución General de la República .

De la hipótesis anterior, se darán las opiniones del ocursoante, a efecto de aportar los mecanismos jurídicos para que puedan acotarse determinadas facultades, en particular la facultad de veto del poder ejecutivo, en cuanto al ejercicio del poder que este representa, para concluir finalmente de manera enfática, que la referida facultad limita el principio de poderes consagrado en nuestra Carta Magna, lo anterior con la finalidad de establecer que la construcción de leyes por las cuales una sociedad puede convivir en armonía, respetando los derechos de cada uno de los individuos que integran una comunidad, son los factores determinantes que regulan el ordenamiento jurídico legal que nos rige, y estos ordenamientos deben ser respetados en virtud de que son emitidos por los representantes legítimos de un pueblo y la decisión de su validez, no debe estar al arbitrio de un solo individuo,

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL-TEORICO E HISTORICO DE LA FIGURA DEL VETO.

1.1.1.- Concepto

La figura de la acción de vetar una Ley, comprendida en nuestro Derecho Positivo Mexicano vigente, la estudiaremos en el presente trabajo comenzando desde el significado gramatical de la palabra "veto", del cual partiremos en virtud de que su propio significado nos lleva a una comprensión primera de este acto, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

La palabra "veto", se desprende del verbo en latín *vetō*, tiempo del verbo que significa; "me opongo"; "vedo" o "prohibo". El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la palabra veto; como "el derecho que tiene una persona, corporación o entidad de prohibir, vedar o impedir algo"¹.

Esta facultad ha sido interpretada por diversos autores, entre ellos encontramos al Profesor Eduardo García Maynez, describiendo al veto como: "La facultad que tiene el Presidente de la República para negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso"². Mientras que el jurista Ramón Rodríguez, define el veto como "una facultad en cuya virtud el jefe del Poder Ejecutivo puede impedir o suspender la publicación de una ley, se llama absoluto o suspensivo, según puede, o impedir absolutamente la expedición de una ley, o solamente suspenderla mientras no sea aprobada por mayor número de representantes o

¹ Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. 19º. Madrid, 1970. p.1338.

² GARCÍA MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 49ª edición, edit Porrúa. México 1998. pag. 55.

haya transcurrido un tiempo determinado"³. Por su parte Tena Ramirez hace su definición de la siguiente manera: "El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso"⁴.

Adentrándonos en materia de doctrina jurídica, el concepto en estudio, ha sido analizado de manera poco relevante por los diversos autores y juristas contemporáneos que han dedicado su estudio y análisis a la Constitución Federal vigente, tal es el caso de Mota Salazar, señalando de manera somera que el veto es "El derecho que tiene el ejecutivo para poner objeciones a un proyecto de ley o decreto"⁵.

En cambio como lo señala Jorge Carpizo, el veto es un control político por parte del ejecutivo hacia el legislativo, precisando que; "es sin lugar a duda el más importante". Afirmando que; "Además el veto tiene la finalidad de asociar al ejecutivo en la responsabilidad del proceso legislativo de las leyes, o bien, como dice Wilson: el presidente, mediante el veto, obra no como ejecutivo sino como una tercera rama del Congreso"⁶.

El mismo Jorge Carpizo considera a la figura del veto como una institución, al señalar que: "El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56); en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71). Señalando además que esta figura tiene las siguientes finalidades:

³ RODRIGUEZ RAMON. Derecho Constitucional. 2º edición México. P. 203.

⁴ TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1998. Pág. 263.

⁵ MOTO SALAZAR EFRAIN. Elementos de Derecho. México 1991, Editorial Porrúa, Pág. 76.

⁶ CARPIZO JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, México. 1998, Pág. 277.

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales
- b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del Legislativo".
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo".⁷

Otros autores como Hamilton, opinan que el veto⁸, "es el derecho que le asiste al ejecutivo de devolver todos los proyectos, acompañándolos de sus objeciones, con la consecuencia de que en esta forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo".

Esta facultad tiene tres objetivos principalmente:

1. Verificar que los proyectos de ley no infrinjan algún precepto Constitucional, y con ello, se vulneren los derechos del hombre, la soberanía de los Estados, o en suma, pugne contra cualquier otro principio consignado en la ley suprema.
2. Examinar si el proyecto es necesario o conveniente, para evitar, en caso contrario, la expedición de leyes inoportunas o inútiles. Ya que se presume que el Ejecutivo, posee el mayor y más actual reconocimiento de las necesidades y de los recursos del país, esto da como resultado un criterio al mismo tiempo amplio y claro, para juzgar si la ley satisface el fin propuesto, o si no hay inconvenientes de que sea ejecutada.

⁷ CARPIZO JORGE. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. Tomo P-Z. Pág.3229.

⁸ HAMILTON, MADISON Y JAY. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México. 1974. p. 312.

4

3. Por ultimo, concede un remedio contra el precipitado e inconsiderado afán de legislar y contra toda disposición del legislativo, inadvertidamente aprobada que se estuviere en pugna con leyes anteriores".

Aún mas allá de nuestro Derecho Positivo Mexicano, el autor Manuel Ossorio y Florit ha precisado en relación a la facultad al derecho de veto establecido en el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas que va fundamentalmente en contra de la democracia al establecer que: "La ultraderecha fue muy amiga de usarlo, hasta el punto de que varios diccionarios se encuentra que el veto, es una institución caduca, pero no un derecho; por esta razón ha criticado tanto el "derecho de veto" que ejercen los cinco grandes en el consejo de seguridad en las Naciones Unidas, por cuanto sin el consentimiento de todos sus miembros no puede adoptarse ninguna resolución, así sea para el mayor bien de la humanidad, dado de que una, cualquiera de las cinco potencias pueden oponerse y de hecho así ha sucedido en una gran cantidad de circunstancias"⁹.

En el estudio por parte del Derecho Político, el profesor español Santa María de Paredes, define al veto como "la facultad que tiene el jefe de Estado de oponerse en ciertos casos a la publicación de las leyes; y según si la oposición es definitiva o temporal, así el veto se denomina absoluto o suspensivo". El profesor Santa María de Paredes, en su obra de Derecho Político, opina que no se le debía conceder al monarca o al Presidente de la República la facultad de suspender indefinidamente la publicación de las leyes, por que esto equivaldría a otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la nación en la declaración de Derecho; por eso afirma, que es inadmisibles el veto absoluto. Pero él sostiene que el veto suspensivo es necesario, porque puede darse el caso de que los Parlamentos se aparten de la opinión pública, o den la ley sin preocuparse de las dificultades para su aplicación práctica, o se separen del espíritu de la

⁹ OSSORIO Y FLORIT MANUEL. Diccionario Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires. S.R. L., 1991. Pág. 765.

Constitución o infrinjan las prescripciones que mantienen la armonía de los poderes públicos. Y cuando esto suceda, el jefe de Estado obrará racionalmente suspendiendo la publicación de la Ley, hasta en tanto que el país manifieste en unas nuevas elecciones su conformidad o desacuerdo con la decisión parlamentaria. De esta suerte el jefe de Estado, lejos de oponerse a la voluntad nacional, será su mas firme garantía contra el abuso, la negligencia o la impremeditación de una Cámara.¹⁰

Como se manifestó líneas arriba, la mayoría de los autores antes mencionados, definen la figura de veto como una facultad otorgada por la Constitución Política al representante del Poder Ejecutivo, con la finalidad de hacer observaciones al proyecto de ley, que anteriormente ha sido aprobado por los integrantes del Congreso de la Unión, esto lo entenderíamos como el visto bueno que otorga el Presidente de la República hacia un decreto o un proyecto de ley.

1.1.2.- Naturaleza Jurídica.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no encontramos una definición de la figura de veto como tal, pero conforme a lo dispuesto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, sección segunda, artículo 72, inciso b), el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto,¹¹ artículo que se transcribe en su totalidad, en virtud de que el mismo es la fuente de la presente tesis y origen de las propuestas en relación a este ordenamiento.

¹⁰ SANTA MARIA DE PAREDES VICENTE. Curso de Derecho Político. 9ª edición. Madrid. Imprenta Española. 1913, pp. 336-337.

¹¹ CARPIZO JORGE. Op. Cit. Nota 7. Tomo P-Z. p. 3229.

“Artículo 72.- 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:

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido:
- 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.

- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinando de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones;
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desechare en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasara al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no

ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo en los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observaran los mismos tramites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuera desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones del cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente."¹²

En virtud de lo precisado en este artículo, se desprende que el presidente puede hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de los diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica le denominamos veto. Cabe precisar que en ningún momento nuestra Carta Magna define de forma explícita la facultad de veto; por lo tanto el hecho de que la Constitución autorice al Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley, se interpreta como la facultad de veto.

De lo precisado en el inciso c), del artículo en estudio, se desprende la situación de que después de ser aprobado un proyecto de ley en ambas Cámaras, el Ejecutivo lo puede rechazar en uso de sus facultades, (de veto), como ya lo hemos señalado anteriormente, este puede ser un desechamiento parcial o total.

Si esto ocurre, vuelve el proyecto a la Cámara de origen, y de insistir ambas Cámaras, por mayoría de las dos terceras partes del número total de votos, el Ejecutivo debe ordenar la publicación de la ley; en este sentido, debemos entender que el veto sólo puede ser superado por las dos terceras partes del número total de votos, por lo que el proyecto vetado se convierte en ley.

¹² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa. 135ª edición.

Es necesario aclarar que nuestra Constitución Política, concede al Poder Ejecutivo el derecho de vetar resoluciones del Congreso de la Unión, no así sobre resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o jurado, ni de la Comisión Permanente, o cuando declare ya sea el Congreso o cada una de las Cámaras, que ha lugar a acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Finalmente, podemos concluir que anteriormente, en los regímenes presidenciales priistas, la facultad de vetar una ley había perdido interés práctico, en virtud de que la actividad de legislación quedaba subordinada a la voluntad del poder ejecutivo, lo anterior a consecuencia de que la mayoría de las iniciativas de ley eran propuestas por el Presidente y se aprobaban por el Congreso sin modificación alguna, por lo tanto no había necesidad de utilizar la facultad de veto, sin embargo se ha utilizado esta facultad de manera somera como más adelante lo observaremos. Lo que en nuestra actualidad sucede, ya que en el presente período presidencial del Licenciado Vicente Fox, dicha facultad se utilizó inmediatamente por el Ejecutivo, vetando una ley que no era según el Presidente, benéfica al pueblo mexicano, circunstancia que más adelante estudiaremos

1.2.1.- Antecedentes Generales.

Según el Maestro Ignacio Burgoa¹³, el origen de la facultad de vetar se encuentra durante la época romana, esta figura se caracterizaba como fórmula que utilizaban los tribunos de la plebe para rechazar un decreto del senado.

En el derecho Canónico también se daba la figura del veto, definiéndolo como: "el Derecho de algunos reyes para excluir a ciertos cardenales de la condición para ser papables", dicho Derecho no estaba convenido entre la Iglesia

¹³ BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 11ª ed., México 1996, p. 695.

y las naciones, ni mucho menos reconocido expresamente por las reglas eclesiásticas, pero es evidente que varios siglos atrás diversas coronas europeas se han atribuido el Derecho de oponerse con motivo de la elección de un nuevo Papa, a que pudiera ser designado determinado cardenal, en virtud de no ser persona grata a un país o por no convenir a sus intereses.

La figura de veto, como un Derecho, ha sido ejercido en diversas ocasiones, a lo largo de la historia, ya sea por personas, instituciones o corporaciones, como así nos lo señala el Doctor Ernesto Dihigo, en su obra publicada con el título de El Veto y la Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas y como así lo establece el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas, en donde el Derecho de veto es otorgado a los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, tales Miembros representados por los países de: Estados Unidos, China, Francia, el Reino Unido y la ex Unión Soviética.¹⁴

1.2.2.- En el Derecho Romano.

En el régimen jurídico público Romano, en el año de 494 a. C.; a los tribunos del pueblo de la plebe (tribuni plebis), se les reconoce la facultad de lo que en nuestros días se le conoce como la figura de veto (intercessio tribunita), utilizada para defender a la clase plebeya, consistente en oponerse a todo proyecto de ley, que amenazara la independencia de la nación o vetar las ordenes de los cónsules, decisiones del senado, propuestas legislativas y demás medidas derivadas del juego normal a la Constitución Política, salvo designación del

¹⁴ DIHIGO ERNESTO. Profesor de la Universidad de la Habana y delegado permanente de Cuba en la ONU.

dictador, siempre que aquellos las estimasen contrarias o perjudiciales para los intereses de la clase defendida.¹⁵

El Doctor Guillermo Floris Margadant nos precisa que a la herencia puramente terminológica del tribunado de la plebe, podríamos añadir el término "veto" que hallamos en tantas constituciones occidentales, e inclusive en la estructura de las Naciones Unidas. A este respecto, desde luego, la conexión con el tribunado de la plebe de Roma, es muy superficial: "no en todas partes donde encontramos tal derecho de veto existen recuerdos consistentes del tribunado romano; lo más que podría decirse, es que todo derecho de veto es expresión del deseo de llegar a un sistema de pesas y contra pesas, este objetivo también existió en el tribunado de la plebe romana, sobre todo en su tercera fase".¹⁶

1.2.3.- En la Edad Media

En Inglaterra, durante mucho tiempo y hasta el siglo pasado existió el veto absoluto, su ejercicio implicaba terminar con un proyecto de ley; se trataba de un impedimento total.

En Inglaterra, donde encontramos el dato más próximo inmediato después del régimen jurídico Romano, es en la Constitución Inglesa, que no tiene forma escrita, encerrando en su forma varios principios constitucionales como lo son; bicamatismo, derechos individuales intocables, teorías sobre el control que el poder judicial debe ejercer sobre la actividad legislativa, etcétera, en este sistema existió durante mucho tiempo y hasta el siglo pasado; el veto absoluto, mediante el cual se pretendía terminar con un proyecto de ley, es decir, se trataba de un impedimento totalitario. Esta facultad se transmitió a Norteamérica gracias a la

¹⁵ GUTIERREZ ALVIS Y ARMARIO FAUSTINO. Diccionario de Derecho Romano, 2a.. Reus S.A., Madrid, 1976, p. 302.

¹⁶ MARGADANT GUILLERMO FLORIS. El Tribunado de la Plebe: un gigante sin decendencia". en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXIV, Núms. 93-94, México, Junio 1974, p. 246.

población que emigró a las colonias inglesas, llevándose sus costumbres así como su "Derecho", esto en virtud de que, al instalarse sobre un territorio de otro continente en el que ningún derecho civilizado estaba en vigor, por lo menos en la medida en que aquel es aplicable, a sus nuevas condiciones. "El derecho Ingles para las colonias es un derecho innato y una herencia".¹⁷

La primera disposición que aparece en las cartas coloniales relativa al veto, está en la carta de Maryland de 1632, en que se concede a Lord Baltimore el poder de hacer leyes con la aprobación de los hombres libres de dicha provincia o de la mayoría de ellos o de sus delegados o diputados. Esta misma disposición se repitió en la Carta de Carolina en Jersey en 1665, en la de New Hampshire de 1680, en la de Pennsylvania de 1682 y en la de Massachusetts de 1691.¹⁸

Así mismo, la primer colonia norteamericana que se acogió a la institución del veto en su Constitución fue Nueva York en 1777 y en la Constitución de Massachusetts en 1810. El 17 de septiembre de 1787, es aprobada por la convención de los Estados, la Constitución de los Estados Unidos de América, incorporándose la institución del veto en la Constitución Federal, perfeccionada en el año de 1789. Según Hamilton "el móvil primero para conferir al ejecutivo el poder en cuestión, es el de capacitarlo para defenderse de las Cámaras; el segundo es el de acrecentar las probabilidades a favor de malas leyes por causa de precipitación, inadvertencia o designio".¹⁹

Es importante el seguimiento de la facultad de veto en la historia de los Estados Unidos Americanos, en virtud de que, los Constituyentes en las diferentes

¹⁷ TUNC ANDRE Y TUNC SUZANNE. El Derecho de Los Estados Unidos de América. UNAM, México, 1957, pp. 168-169.

¹⁸ MUÑOZ MORALES LUIS. Lecciones de derecho Constitucional. Junta Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Tomo II, 1949, p. 71.

¹⁹ HAILTON MADISON Y JAY. Op. Cit. nota 8. p.313.

Constituciones de México, fueron grandemente influenciados por la Constitución Norteamericana, como más adelante lo precisaremos.

1.3.1.- Antecedentes en la historia Constitucional Mexicana.

En la historia constitucional mexicana, de los distintos documentos constitucionales que han marcado la vida política de nuestro país, analizamos la figura del veto presidencial, misma que no es una institución reciente o novedosa, sino que surgió desde las primeras manifestaciones de la monarquía constitucional, su antecedente primero lo encontramos en la Constitución monárquica española firmada en Cádiz en el año de 1812, precisado en el artículo 144 el cual establece sustancialmente que: "...una ley aprobada por las cortes, su sanción puede ser negada por el Rey bajo la frase "vuelva a las cortes", acompañando al mismo tiempo de las razones que ha tenido para negarla.

Cada una de las constituciones que surgieron en nuestro país, han tenido un contenido de acuerdo a la situación en que se encontraba nuestra nación, es decir, en virtud de las condiciones tanto sociales, como económicas o políticas de nuestro país, por lo que cada una de las constituciones que se dieron, cuentan con diferente contenido, ya que con el transcurso de los sucesos históricos que influían en nuestro país, se iban adecuando y logrando en cada uno de estos cambios determinados beneficios a sus ciudadanos.

1.3.2.- En la Constitución Española de 1812

En el ordenamiento de la monarquía española, dictado el 19 de marzo de 1812, jurada en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año, vigente en México durante dos períodos cortos de la etapa insurgente, contenía ideas revolucionarias con tendencias liberales, otorgando a la clase media, fuerza y participación en las determinaciones del Estado; formándose en ella principios o

ideas sobre los derechos individuales relativos a la libertad. Esto repugnó a los conservadores de España y América, pues dicho ordenamiento jurídico declaraba que " la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo, le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y adoptar la forma de gobierno que mas les convenga". De sus más importantes puntos liberales destacan: "... la derogación de tributos de castas, la supresión de la inquisición y penas infamantes, la incorporación al principio de la división de poderes: en el que el gobierno es una monarquía moderada hereditaria, facultando la potestad de hacer leyes a las Cortes ejecutándolas el Rey aplicándolas los Tribunales establecidos por la Ley" ²⁰.

En esta Constitución la figura del veto se reguló en los artículos del 139, 143 al 152, mediante los cuales se consigna el procedimiento que a continuación se precisa:

Artículo 139. La votación se hará a pluralidad absoluta de votos; y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y uno más de la totalidad de los diputados que deben componer las Cortes.

Artículo 143. Da el rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Publíquese como ley".

Artículo 144. Niega el Rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes", acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

²⁰ FLORES GOMEZ FERNANDO, Carvajal Moreno Gustavo, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 28.

Artículo 145 Tendrá el Rey 30 días para usar esta prerrogativa, si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.

Artículo 146. Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los dos originales con la formula respectiva, para darse cuenta de ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes y el duplicado quedará en poder del Rey.

Artículo 147. Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar en las Cortes de aquel año, pero podrá hacerse en las del siguiente.

Artículo 148 Si en las Cortes del siguiente año fuera de nuevo propuesto, a admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey podrá dar la sanción, o negarla por segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144; y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Artículo 149. Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción y presentándosele, le dará en efecto por medio de la formula expresada en el artículo 143.

Artículo 150. Si antes de que expire el término de 30 días en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará o negara en los 8 primeros de las sesiones de las siguientes Cortes; y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada; Y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el Rey negare la sanción, podrán estas mismas cortes tratar el mismo proyecto.

Artículo 151. Aunque después de haber negado el Rey la sanción a un proyecto de ley, se pase en alguno o algunos años sin que se proponga el mismo proyecto, como vuelva a suscitarse el tiempo de la misma diputación que la adopto por la primera vez, o en el de las dos diputaciones que inmediatamente la subsigan, se entenderá siempre el mismo proyecto para los efectos de la sanción del Rey, de que tratan los artículos precedentes; pero si en la duración de las tres diputaciones expresadas no volverá a proponerse, aunque después se reproduzcan en los propios términos se tendrán por proyecto nuevo para los efectos indicados.

Artículo 152. Si la segunda o tercera vez que se propone el proyecto, dentro del término que prefiija él artículo precedente fuere desechado por las Cortes, en cualquier tiempo que se produzca después, se tendrá por un nuevo proyecto.

Artículo 153. Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecen.

En relación a lo arriba transcrito, podemos apreciar que en esta Constitución, en cuanto a la iniciación de Leyes o decretos, la sanción es ejercida por el Rey, llevándola a cabo por medio de su firma, expresando la frase "Publíquese como ley" o bien negando firmarla de igual manera, pero expresando la frase "vuelva a las Cortes" (artículo 144), acompañando al mismo tiempo, las razones por las cuales niega la sanción. El término que tenía para ejercer esta facultad era de treinta días, comprensible si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones el monarca no se encontraba en la sede habitual de la Corte, o bien se le remitían las leyes para su firma al lugar en el que se hallase, o bien se aguardaba a su retorno, pero si dentro de ellos no niega la sanción, por este hecho se entendería como dada, ya sea que la iniciativa fuera denegada o pasarse a publicación quedando una de las originales con las Cortes y otra con el Rey.

Las Cortes podían conocer el mismo proyecto en el siguiente año, pudiéndolo vetar el Rey una vez más, si el voto favorable de las Cortes se producía en un tercer año consecutivo, el veto quedaba superado (artículo 149). En todos los casos, para la aprobación de un proyecto, solo se requería de la mayoría simple de los diputados presentes.

Esta Constitución tuvo una vigencia limitada en la Nueva España, puesto que el virrey Don Francisco Javier Venegas la suspendió, volviéndola a restablecer o restaurar al año siguiente, pero solo en relación con las elecciones de Ayuntamiento, de Diputados a Cortes y Juntas provinciales, buscando atraerse a los Insurgentes a la causa de España. Finalmente la abroga Fernando VII el 4 de mayo de 1814 restaurando nuevamente el absolutismo, desconociendo lo hecho por las Cortes, publicándose la abrogación de la misma el 17 de septiembre e del mismo año, volviendo a reinstalarse el 31 de mayo de 1820.

De lo anteriormente señalado, podemos concluir que la facultad de veto de que el Rey gozaba ampliamente, lo era de manera absoluta, fuerte e ilimitada, en virtud de que podía ejercerlo hasta dos veces y ante cualquier ley o decreto.

1.3.3.- En la Constitución de Apatzingan de 1814.

Antes del nacimiento de la Constitución de Cádiz, durante el año de 1811, se estableció en Zitacuaro, una Asamblea llamada Suprema Junta Nacional Americana, encargada de elaborar una Constitución, de la cual el celebre Ignacio López Rayón, formula lo que se conoció como elementos constitucionales. Entre los aspectos que a nosotros nos interesa es el contenido en el artículo 17 de dicho ordenamiento nos habla de un proyecto nacional que se semeja a lo que hoy conocemos como poder ejecutivo, limitando sus funciones, pues solamente se le faculta el derecho de dictar y derogar leyes.

En base a los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, Don José María Morelos y Pavón, establece los llamados Sentimientos de la Nación, mismos que da a conocer en la primera reunión del Congreso de Chilpancingo, convocada por él mismo en fecha 14 de septiembre de 1813, siendo el quinto punto de suma importancia, porque manifestaba que del pueblo dimana la Soberanía, depositándola en sus representantes, dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El día 13 de septiembre de 1813, se da a conocer un Reglamento por el Congreso de Chilpancingo o Primer Congreso del Anahúac, con el objeto de elaborar el documento Constitucional. Con el Reglamento del día 13 y los sentimientos de la nación del 14, el Congreso inicia su trabajo para la formación de una Constitución, concluyendo su labor con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o la denominada Constitución de Apatzingan el 22 de octubre de 1814, sancionada dos días después.

La Constitución de Apatzingan integrada por 242 artículos, se halla dividida en las dos grandes partes, una la parte dogmática, en la que consignan las garantías de igualdad, propiedad y seguridad y la otra parte orgánica, que corresponde a la organización del Estado, dividiéndolo para su estructuración en tres poderes ya conocidos, entre ellos el Poder Legislativo; que cuenta con funciones políticas y la propias de legislación; el otro poder es el llamado poder Ejecutivo al que solo le correspondían las funciones estrictamente administrativas y por último el poder Judicial.

En cuanto a la parte que nos ocupa, la figura de veto a una ley, aunque esta Constitución no tuvo realmente vigencia dentro del territorio mexicano, es de gran importancia resaltar lo referente a la sanción y promulgación de leyes, contemplado en los siguientes artículos:

Artículo 127.- Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretarios los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaria del congreso.

Artículo 128.- Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de 20 días, y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicara al Congreso.

Artículo 129.- En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia represente contra la ley, las

reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasado 6 meses. Pero si por el contrario se calificare de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observara inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique.

De lo arriba expuesto, podemos apreciar en este ordenamiento que cualquier proyecto de ley que se proponga, será leído por tres veces en diversas sesiones con el fin de que el Congreso las admita o no a discusión, una vez admitida se iniciaban las discusiones acerca del proyecto por parte del Congreso ya discutidas ampliamente, se procedía a la votación de ésta, que se hacía a pluralidad absoluta de votos; concurriendo más de la mitad de los diputados que integraban el Congreso; si resultaba aprobado el proyecto de ley, se expedían por triplicado, uno para el Supremo Gobierno, otro al Supremo Tribunal de Justicia y el Tercero se quedaba en el Congreso; cualquiera de estas tenía la facultad de admitir o denegar la iniciativa de ley discutida dentro de un término de veinte días y no realizándolo dentro de ese tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación; pero si el Supremo Gobierno o Supremo Tribunal negaren aceptar la iniciativa de ley, volvía esta a ser examinada, y si se calificaban como bien fundadas las razones por las que el Supremo Gobierno, o en su caso el Supremo Tribunal manifestaron, se suprimía la ley y no volvía a discutirse sobre ella sino pasado seis meses; pero si por el contrario, al ser examinado el proyecto se calificaren las razones expuestas como insuficientes, entonces se mandará a publicar la ley y será observada a menos que la opinión pública obligue a modificarla o derogarla.

En esta etapa, se observa que la facultad que se estudia, no solo es otorgada al Supremo Gobierno, ahora llamado poder Ejecutivo, sino que también podía ejercerla el llamado Supremo Tribunal de Justicia, esto es, es una facultad de veto compartida y absoluta.

1.3.4.- En la Constitución de 1824.

En esta Constitución, se estableció un sistema presidencial basado en cuanto a su forma y estructura, en otros países como son España, Estados Unidos de América y Francia en virtud de los diversos movimientos e ideologías que en ellos ocurrían. Esta Constitución cobró vigencia tres años después de obtener nuestro país su independencia, lo anterior en consecuencia de las luchas internas que se suscitaban por la ambición del poder de unos y otros; este ordenamiento se encontraba compuesto por siete títulos, indicando en el primero de estos; que la nación mexicana es declarada independiente respecto del gobierno español y de cualquier otro gobierno declarando a la religión católica como única y oficial; en su Título Segundo encontramos lo referente a la forma de Gobierno de las partes integrantes de la nación y de la división de poderes, adoptando así una forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal; en cuanto a la división de poderes se contemplan tres, el primero de ellos es el legislativo, depositado en un Congreso General compuesto de dos Cámaras; la de diputados y la de senadores; el segundo poder llamado Ejecutivo, quedaría en manos de un solo individuo al que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con un término de ejercicio de cuatro años y finalmente el poder Judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

En lo referente a la figura que nos ocupa en este trabajo, encontramos en el artículo 59 y 60 de esta Constitución lo siguiente.

Artículo 59.- Los proyectos de ley o decretos que en segunda revisión fueron aprobados por los dos tercios de los individuos de la Cámara de origen y no desechadas por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al presidente, quien deberá firmarlos y circularlos o devolverlos dentro de los diez días útiles con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.

Artículo 60.- Los proyectos de Ley o decretos que según el artículo anterior devolviera el Presidente a la Cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración y si éstas los aprobaran por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechare por igual número de sus miembros, volverán al Presidente, quien deberá publicarlos.

En este ordenamiento, observamos que ya se empieza a estructurar el sistema de inclinación o formación de leyes como se contempla en nuestra constitución vigente, en virtud de que los proyectos de ley son discutidos por ambas Cámaras; encontrando desde entonces la Cámara de Diputados y de Senadores, integrando en su conjunto la denominada Asamblea, una vez discutidos y aprobados los proyectos de ley por la mayoría absoluta presente tanto en una como en otra Cámara, pasaran al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien si los aprueba, pasarán a publicarse pero si no da su aprobación, los remitirá a la Cámara de su origen y esta una vez discutida, los pasará a la Cámara revisora para que vuelva a discutir sobre el proyecto, discutido por ambas cámaras y si estas lo aprueban por las dos terceras partes de los presentes, pasará de nuevo al presidente quien deberá publicar el proyecto.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que en esta etapa histórica, en relación al tema en estudio, observamos que en este período se establece un sistema presidencial, donde el presidente tuvo una amplia autonomía que lo transformó en un verdadero centro de poder, donde el Congreso tenía por función hacer la ley y el presidente tendría la iniciativa y una facultad de veto suspensiva en el proceso legislativo el cual se contemplaba en los artículos arriba transcritos, teniendo en este período los Estados Unidos Americanos una gran influencia, en virtud de que para poder superar una ley vetada se planteó que se hiciera por dos tercios de los presentes en ambas Cámaras (artículos 56, 60 y 106).

Es muy probable que el Constituyente de esa época, haya imitado a los vecinos del norte en relación al veto, cuando se discutían las "medidas de emergencia para asegurar la tranquilidad pública". Fue en ese momento en el que se examinó la propuesta de establecer la figura de un Supremo Director, esta idea y la del Ejecutivo Colegiado, fue ocupando alternativamente la atención del Congreso. Eso ocurrió en las sesiones del 27 y 28 de abril de 1824. Con ese motivo se suscitó una confusión de temas en los que quedó incluido el veto.

La primera vez que se discutió esta materia, y no quedan registros de otro debate de mayor amplitud, fue a propósito de otorgarle ese Derecho de veto al Director. Las opiniones dominantes fueron en contra del veto, al que Carlos María de Bustamante llegó a calificar como producto del delirio.²¹

Entre los diputados que aceptaron el veto, muchos lo hicieron considerando que se trataría de una disposición provisional, adecuada solo a la superación de los problemas que afectaban la paz pública y en tanto que ésta se restableciera, el veto dejaría de ser necesario. Manuel Crescencio Rejon y Valentín Gómez Farias analizaron la naturaleza del veto en la Constitución de estados Unidos, para el

²¹ MATEOS JUAN A. Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos. México. J. F. Jens. 1878-1882. Tomo II, apéndice pag. 239.

segundo de ellos sin embargo, las diferencias culturales en materia política no hacían recomendable el veto en México.²²

1.3.5.- En las Leyes Constitucionales de 1836.

En esta Constitución Centralista, también se le conoce como la de las siete leyes, debido a que se encontraba dividida en siete estatutos. La primera Ley fue promulgada en el año de 1835 y las seis restantes el 3 de diciembre de 1836.

La primera de estas leyes contenía disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos así como también se ocupaba de la nacionalidad, ciudadanía y de las condiciones de los extranjeros.

La segunda ley constitucional establece el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos con atribuciones demasiado amplias que lo colocan por encima de los demás poderes constituidos, se le consideró como árbitro supremo de las reformas constitucionales.

La tercera ley, nos hacía referencia al Poder Legislativo, la manera en que se encontraría estructurado, teniendo facultad en la formación de leyes.

La cuarta ley, se ocupaba del Poder Ejecutivo al que se designaría por elección directa teniendo un período de duración de 8 años, ayudado por un Consejo de Gobierno y por su propio ministro para gobernar.

La quinta ley hablaba del Poder Judicial que era depositado en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores de los Departamentos de Hacienda y en los Juzgados de primera instancia.

²² IBIDEM. pag.241

La sexta Ley trato del gobierno interior del territorio de la República, respetando lo referente al Municipio.

Finalmente la séptima ley en donde se indicaba que no podía hacerse modificación alguna a esta Constitución, sino después de seis años de su publicación.²³

En esta Constitución Centralista se instauró la facultad de vetar una ley en el artículo 37 de su tercera ley, que establece:

Artículo 37.- La ley o decreto devuelto con observaciones por el presidente de la República deberá ser examinado de nuevo en ambas cámaras y si las dos terceras partes de una y de otra insistiere, se pasaran segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las cámaras el dicho requisito el proyecto se tendrá por desechado.

Aquí se establece que la Cámara de Diputados siempre será la de origen y la Cámara de Senadores le correspondía la revisión; ésta no podía hacer alteraciones ni modificaciones al proyecto de ley solo se debería concretar a establecer la formula: aprobado, desaprobado, remitiendo el proyecto de ley a la Cámara de Diputados si la desaprueba; incluyendo las indicaciones que del proyecto no le parecieren ; si la Cámara de Diputados insistiere en el proyecto de ley devuelto por el Senado por las dos terceras partes de los presentes; la Cámara de Senadores no lo podrá desaprobar sin el voto conforme de las dos terceras partes de los individuos presentes, no cumpliendo con este número, el proyecto quedará desaprobado.

²³ DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. México 1982, pág. 159.

La Constitución de 1836 acogió el mismo sistema que la de 1824, pero las preocupaciones democráticas que estuvieron presentes en el Constituyente de 1824²⁴, llevaron a que en la Constitución de 1836 se introdujera un mayor grado de dificultad para que el presidente pudiera vetar una ley; era necesario que el gobierno, antes de la interposición del veto, escuchara al Consejo de Gobierno como ya hemos analizado.

De lo anterior deducimos que aunque a la Cámara de Senadores solo le correspondía la tarea de revisar los proyectos de ley sin poder participar en iniciativas de leyes, contaba con la facultad de desaprobarlos cuantas veces quisiera, siempre y cuando reuniera el voto de las dos terceras partes de las presentes, por lo que podemos concluir que en cierta forma la Cámara de Senadores contaba con la facultad de vetar la ley, que también es otorgada al Presidente, claro que en otras circunstancias, ya que éste al ejercer dicha facultad, regresa la iniciativa para ser revisada por ambas Cámaras.

1.3.6.- En la Constitución de 1857.

En este ordenamiento se consignan principalmente los derechos del hombre y del ciudadano, terminando de plano con la esclavitud. Esto significó el triunfo de los liberales frente a los conservadores, al establecer definitivamente en estos artículos como sistema de gobierno, la República Federal, en la que la soberanía reside en el pueblo, también consagra la división de poderes, señalando que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo que dos o más poderes se reúnan en una sola persona o corporación.

²⁴ SIERRA JUSTO. Evolución Política del Pueblo Mexicano. México, UNAM. 1977, pag. 226.

La Constitución de 1857 originalmente no contenía el derecho de veto como tal, sino como una simple opinión que el congreso pedía al ejecutivo, como veremos en el artículo 70 el cual establece:

Artículo 70.- Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de comisión.
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme a reglamento.
- IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa esa facultad.
- V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, a la votación de ley.
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida esta procederá la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Artículo 71.- En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

De lo anterior se desprende que el Presidente de la República estaba sometido a la decisión del Congreso en relación al proceso legislativo, porque sólo podía emitir su opinión, por lo que el Congreso no estaba obligado a cumplir los requisitos que se enumeran en el artículo 70 en relación a la opinión del Presidente. Se concluye que el Presidente solo contaba con una simple opinión, lo cual no lo podemos caracterizar con institución del veto.

En este ordenamiento encontramos la máxima restricción establecida en el constitucionalismo mexicano con relación al veto. Desde el proyecto de Constitución, elaborado en 1856 por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez y León Guzmán, se suprimía el derecho del Ejecutivo de vetar las leyes del Congreso y en su lugar, se incluía la figura de la "opinión" presidencial con relación a los proyectos discutidos por los legisladores, como líneas arriba se precisa. Cuando esa opinión era favorable al proyecto remitido al Ejecutivo, el Congreso podía adoptar una ley por mayoría simple de los diputados presentes; si la opinión era adversa al sentido del proyecto, para su aprobación se requería una mayoría calificada de dos tercios (artículo 66). La Constitución siguió parcialmente al proyecto, pues conservó la figura de la opinión, pero en el caso de ser adversa en lugar de exigirse una mayoría calificada, simplemente se devolvía el proyecto a la comisión competente, para que "examine de nuevo el negocio", luego de lo cual se procedía a la votación por mayoría de los presentes (artículo 70).

El debate sobre esta materia fue de gran intensidad. Los Diputados, particularmente Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, Isidro Olvera, Guillermo Prieto y José María Mata, dieron muestras de un gran conocimiento en la materia, no se dejaron arrastrar por el modelo de los Estados Unidos y con énfasis Ignacio Ramírez señaló atinadamente que el veto serviría para proteger los intereses de una minoría cuando se vieran amenazados por los representantes de la mayoría. A pesar de que se formularon apreciaciones críticas para las ideas de Montesquieu. Sobre todo en cuanto a que se consideraba que su preocupación central había consistido en incorporar el sistema británico a Francia, se entendió y defendió el principio de separación de poderes y sobre todo, el alcance del sistema representativo, con los que resultaba incompatible la adopción del veto.

Es importante mencionar que la Constitución de 1857 tuvo una vigencia de cincuenta y seis años, teniendo en el transcurso de este tiempo infinidad de reformas y una de ellas, es la que llevó a cabo Lerdo de Tejada en 1873 y 1874; que es la incorporación del Senado dentro del Congreso de la Unión, dándole al Presidente de la República una mayor intervención en el proceso legislativo.

A) REFORMA DE 1874.

En relación a la facultad de veto, es importante señalar que Comonfort advirtió la "grave deficiencia" de la Constitución. Donde anotó, como exigencia de equilibrio político. "La extensión del veto". Se propuso al efecto reformas urgentes, que se atribuye al presidente de la República:

"La facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no pudiera reproducirse si no por los dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se depositaran el poder legislativo".

Es así como se da la Reforma del artículo 71 de la Constitución Política Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874, donde ya se instituye la figura del veto.

"Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el regimiento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

a) Aprobando un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones de Cámara de su origen, dentro de diez 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 estuviere reunido.

c) El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por

mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la cámara revisara. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobase no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.

e) Si un proyecto de ley o de decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Pero si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren desechadas por la mayoría votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría

absoluta de los votos presentes se desecharen en esa segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); más si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Parte Conducente.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Con las reformas de 1874, se introduce la facultad de veto a la Constitución de 1857, y para superarlo, como podemos observar líneas arriba, se fijó la mayoría absoluta. "El proceso evolutivo de esta institución refleja la intención de fortalecer las decisiones presidenciales"²⁵. Según lo establecido en dicha reforma,

²⁵ OROZCO HENRIQUEZ J. JESUS, El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana 1917. 75 Anv.. Méx UNAM 1992. p-231.

se concluye que el presidente de la República cuenta con la facultad de veto suspensivo y limitado.

La Constitución de 1917 retomó el tema del veto y lo aprobó sin discutirlo, a excepción de la reforma de 1923, que sufrió el inciso j), el artículo 72 que el Constituyente de 1917 dejó sobre el tema, hasta la fecha no ha sufrido modificaciones.

Una vez concluido el estudio de la figura del veto, tanto en su concepto, como en la doctrina jurídica y durante el transcurso de la historia constitucional de nuestro país, pasaremos a explicar de que manera interviene el poder ejecutivo en el proceso legislativo en México, ya que es en ese proceso, donde esta figura se utiliza.

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

2.1.1.- El ejecutivo y su función legislativa.

La función legislativa es desempeñada por el Congreso, Parlamento o Asamblea, según el sistema político. en el sistema jurídico legislativo mexicano establece el artículo 50 de la Constitución Política, que tanto los Diputados como los Senadores dan forma al poder Legislativo Federal como Congreso de la Unión.

Al respecto, Francisco Berlín señala que: " Es una de las más importantes... la función legislativa, entre las que realiza el Parlamento por estar referido a la creación del derecho, es, por tanto, una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación ha instituido o pretende instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales colectivas".²⁶

En el sistema jurídico mexicano la función legislativa se encuentra consagrada en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, en la que se detalla la forma que deberá seguir el Congreso para producir una ley; es decir, el proceso por el cual deberá pasar todo proyecto de ley, antes de convertirse propiamente en ley; no hay que olvidar que esta función corresponde formalmente al poder legislativo, y por excepción puede el Poder Ejecutivo realizar materialmente actos legislativos.

²⁶ BERLIN VALENZUELA FRANCISCO, Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Economica, 1995. p.138.

Hay que tener presente que la ley es resultado de un acto típico de la función legislativa, de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común. Entre las funciones legislativas que otorga la Constitución al Poder Ejecutivo, se encuentran el derecho de iniciar leyes (artículo 71, fracción I), Promulgación de la Ley (artículo 70, párrafo primero), publicación de la ley; el veto de la Ley (artículo 72 fracción B), facultad para legislar en determinadas materias; así también, en los artículos 73 y 74 de la Constitución General de la República se enumeran las mismas materias en las cuales el Congreso podrá ejercer la función legislativa.

A) Facultades Constitucionales del Presidente De La República

De conformidad con el artículo 80 Constitucional, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

De conformidad con la Constitución Política de nuestro Estado, en relación con su artículo 84, cabe mencionar que en dicho concepto se establecen tres caracteres de presidente de la República a saber, a su vez se señalan los supuestos y procedimientos a seguir para designar a cualquiera de éstos, las cuales son provisional, interino y sustituto, todos ellos se rigen como veremos más adelante, de las faltas que se pueden dar del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Del análisis de los artículos 80, 81, 82, 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos definir lo que para nosotros representa el carácter de Presidente Constitucional, y a continuación damos nuestra definición.

Presidente Constitucional es el carácter con que suele denominarse a aquel individuo cuya selección será eminentemente directa por medio del sufragio o comúnmente conocida como elección popular, sujetándose a lo que dispone la ley electoral para tal efecto, así mismo a los requisitos que establece la propia Constitución para ser Presidente, el cual deberá tomar posesión del cargo; protestar el mismo ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente respectivamente, entrar a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en el seis años.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", al referirse al carácter de Presidente Constitucional, manifiesta que: "...es el que se elige popularmente para un período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación".²⁷

Las facultades conferidas al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran establecidas en el artículo 89 de la Constitución Política, haciendo notar que existen otras facultades en diferentes artículos de la Constitución.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

²⁷ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Op. Cit. Nota 13. p. 457.

- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes:
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado;
- IV. Nombrar con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes:
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejercito terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Derogada;

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Derogada;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Algunos autores suelen clasificar y sintetizar las facultades del Presidente de la República de la siguiente manera:

1. Facultad ejecutiva de las leyes federales.
2. Facultad reglamentaria: reglamentos autónomos y reglamentos subordinados.
3. Facultades de nombramiento de empleados y funcionarios.
4. El presidente como jefe supremo de las fuerzas armadas.
5. El presidente como jefe del Estado Mexicano en las relaciones internacionales.

6. El indulto.

7. Otras facultades Constitucionales del Presidente: Jefe del Ministerio Público, suprema autoridad agraria, etc.²⁸

B) Facultades Extraordinarias del ejecutivo para legislar

El artículo 49 Constitucional, que más adelante estudiaremos, establece el principio de separación de poderes y declara que el ejercicio de la función legislativa no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 131, en estos dos casos a que nos vamos a referir el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo federal para legislar, es decir, que en ellos éste pueda fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio concepto prevé. Según establecimos, previa la suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación y es obvio que tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo. En esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin recurrir a ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, es decir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

²⁸ MARTÍNEZ DE LA SERNA JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A. México 1993, pp. 219-223.

El segundo de los casos apuntados estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Se entiende, desde luego, y así se ha aplicado. Que este "otro propósito" debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra manera se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49 Constitucional (Amparo Directo 577/70 en Suprema Corte, II, 1623).

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas por el segundo párrafo del artículo 131 deberá informar al Congreso al enviar el proyecto anual del presupuesto, pero se discute si el ejercicio de esas facultades es acorde con el sistema constitucional en su conjunto. "La doctrina mexicana reconoce que es indiscutible la facultad presidencial para ejercer las facultades extraordinarias que el referido artículo le confiere, lo que no equivale a reconocer que se trate de un ejercicio que carezca de control a *posteriori*."²⁹ Solo algunas personas llegaron a opinar que, a partir de las reformas a los artículos 49 y 131, la proscripción de tales facultades extraordinarias era absoluta. Se trataba de una interpretación en el sentido de que podría haber normas constitucionales de naturaleza inconstitucional, que fue considerada infundada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

²⁹ VALADES DIEGO. El control del poder. UNAM, México 1998, p.386.

2.2.1.- Facultades en el proceso legislativo.

No se debe confundir el concepto de función legislativa con el de proceso legislativo, este último es definido por José Alfonso Da Silva como: "El complejo de actos necesarios para la caracterización de la función legislativa... es el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes ... (o) el conjunto de actos (iniciativas, enmiendas, votaciones, sanciones y vetos) realizados por los órganos legislativos viendo hacia la formación de las enmiendas constitucionales, de las leyes complementarias y ordinarias, de las resoluciones y de los decretos legislativos".³⁰

La idea de proceso, se puede dividir para su estudio en dos aspectos: el estático, comprendido a los actos en sus principios conceptuales abstractos, y el dinámico, formado por estos mismos actos puestos en movimiento en el cumplimiento de la ley.

Para que se de el proceso dinámico, es necesario que existan órganos específicos, facultados para la elaboración de leyes, desprendiéndose esto del principio de división de poderes. Con lo que se confirma que el proceso legislativo sólo se puede efectuar, en un Estado en que existan órganos de representación popular, a los que se otorguen facultades específicas para la elaboración de las leyes, es decir, la existencia de un régimen de democracia política.

Las fuentes formales del proceso legislativo son las normas constitucionales sobre el ejercicio de esta función, y el objetivo principal del proceso es la ley, la cual es reconocida como un instrumento de control social y como instrumento de dominación política.

³⁰ DA SILVA JOSÉ ALFONSO. "El proceso Legislativo como objeto", en Instituto de Investigaciones Legislativas. Derecho Parlamentario Iberoamericano. México. Porrúa, 1987, p. 93-95.

Uno de los medios más importantes para que el Estado cumpla sus objetivos es la ley, en México los legisladores, como representantes del pueblo, tienen el compromiso de estudiar las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales, que se viven en el país, con base en estos análisis, se ven en la necesidad de accionar el proceso legislativo para crear o reformar las leyes.

El procedimiento legislativo se encuentra descrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 71 correspondiente a "El derecho de iniciar leyes o decretos..", en su párrafo primero indica que compete "al Presidente de la República" dicha facultad, entre otras. Jorge Carpizo señala que "...el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es el quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley".³¹

Es acertado lo que señala Jorge Carpizo dado que en el sistema presidencial que adopta nuestro Estado, podemos observar que en la actualidad el Ejecutivo federal, es quien envía el mayor número de iniciativas de ley al Congreso General, que una vez aprobadas y publicadas se convierten en ley. Dando como resultado que el Poder Ejecutivo rebasa por así decirlo la función primordial del Poder Legislativo Federal, es decir, la creación de Leyes.

Tres son los actos jurídicos políticos mediante los cuales el Ejecutivo interviene en el proceso de elaboración legislativa; a saber; la iniciativa; la promulgación y el veto, figuras que a continuación se analizarán con especial énfasis en la figura del veto, cimiento de la presente investigación.

³¹ CALZADA PADRON FELICIANO, Derecho Constitucional, editorial. Harla, México 1995. p. 120.

2.2.2.- Iniciativa.

La iniciativa es el acto que le da origen al procedimiento de creación de las leyes, consiste en la presentación de un proyecto legislativo ante los órganos parlamentarios, realizado por los entes o personas facultados para ello. De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, tienen como derecho de iniciar leyes o decretos; tanto el Presidente de la República, como cualquiera de los miembros del Congreso de la Unión (Diputados o Senadores) y las legislaturas locales o de los Estados. La facultad de iniciar leyes entraña el derecho del ejecutivo de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, con las excepciones que la misma Constitución establece, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al Derecho Positivo.

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71 fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con lo órganos encargados de su expedición. En México todas las Constituciones que han regido la previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolver y satisfacerlas.

Actualmente el Ejecutivo federal, cuenta con un órgano que forma parte de la administración pública centralizada, denominada Consejería del Ejecutivo federal, dicho órgano esta representado por un consejero que depende del Presidente de la República, el cual es nombrado y removido libremente por éste, sus funciones primordiales consisten en someter a consideración y, en su caso

firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Lo anterior de conformidad con los artículos 1, 2, 3, 4, 43 fracción II y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates (alude al Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

Según Miguel Angel Camposeco³² hay elementos estructurales que componen el texto de una iniciativa y que generalmente son invariables, los cuales son:

1. Cámara destinataria o de origen,
2. El nombre de la persona u órgano que promueve;
3. La exposición de motivos;
4. El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
5. La denominación de la Ley o el decreto iniciado;
6. El texto del cuerpo normativo propuesto;

³² CAMPOSECO CADENA MIGUEL ANGEL. De las Iniciativas. México. Cámara de Diputados. LIV Legislatura. 1990. p-47-48. Col. Manuales de Técnicos y Procedimientos Legislativos.

7. Las disposiciones transitorias;
8. La indicación del lugar y fecha en donde se produce el documento, y
9. El nombre y forma de quien, o del órgano y forma del titular que lo presenta y que la promueve.

De igual manera los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a la iniciativa de una ley, podrán hacer la petición con las restricciones que en este sentido se establecen, en esta forma los particulares si podemos presentar proyectos de ley, pero serán las comisiones (que en su caso las hacen propias), las que resuelvan si se discuten o no, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Art. 61.- Toda petición de particulares corporación o autoridades que no tengan derecho a la iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara de la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración, estas peticiones.

Hay una tendencia general en el mundo en el sentido de que las propuestas del Ejecutivo son mas frecuentes que las del propio órgano Legislativo, y su aceptación depende de la mayoría que el partido del ejecutivo tenga o no con el Congreso. En nuestro país es el Ejecutivo quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.

El hecho de presentar una iniciativa o proyecto de ley, no implica que ésta deba ser aprobada, ya que según los legisladores, puede no ser de interés a la población y por lo tanto sea desechada. Sin embargo, anteriormente las iniciativas de ley presidenciales, se aprobaban sin mayor discusión, situación que en los últimos años se ha transformado considerablemente, en virtud de que se han venido produciendo dos hechos políticos novedosos: las iniciativas presidenciales son objeto de un creciente número de modificaciones antes de ser aprobadas como decreto, y en muchos proyectos que normalmente serían presentados por el presidente, y que de todas formas son preparados en las oficinas gubernamentales, son entregados para su formalización como iniciativa de los legisladores.

Estos hechos no constituyen un resultado fortuito, sino que han sido el producto de una vida política crecientemente compleja, y de una acción de control que aspira a ser más eficaz por parte del Congreso. Benito Nacif nos dice al respecto que en las discusiones plenarias, no suelen darse modificaciones al dictamen que la comisión o comisiones presentan, y que los miembros del partido en el gobierno defienden sistemáticamente las iniciativas que proceden del Ejecutivo. Pero también es cierto que los procesos internos de negociación son cada vez más exigentes.

La fase de negociación de las iniciativas presidenciales va haciéndose cada vez más frecuente, sobre todo cuando conciernen a temas sensibles para la opinión pública. Por esta razón las acciones de control del Congreso están en buena medida referidas a la resonancia de los temas en los medios de comunicación.

2.2.3.- Promulgación.

Dentro de las facultades y obligaciones del Ejecutivo dentro del proceso legislativo, en nuestro Derecho Positivo, encontramos la de promulgar o publicar las leyes, términos que según la Constitución General de la República no los distingue como contrarios.

Tal y como lo señalan algunos autores entre ellos el Maestro Felipe Tena Ramirez, en su obra denominada " Derecho Constitucional Mexicano", la promulgación se confunde con la publicación, inclusive algunas constituciones extranjeras así lo han entendido, sin embargo como apunta el autor, es posible doctrinalmente distinguir un acto del otro. Manifestando que por promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir, en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la del Ejecutivo. Advierte sin embargo, que la ley promulgada no adquiere todavía el carácter de obligatoria para la generalidad, en tanto no quede notificada de su existencia, y en efecto como lo señala sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen, ni están en condiciones de conocerla.

Puntualizando que la publicación es, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.³³

³³ TENA RAMIREZ FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano", 31ª Edición México 1997, p. 461.

En efecto como lo manifiesta el maestro Enrique Pérez de León E., en su obra "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", de conformidad con el artículo 72 Constitucional, en su inciso a), para que un proyecto sea ley o decreto, se requiere que, agotado el procedimiento de discusión y aprobación, sea promulgado y publicado, dicho proyecto, requisitos sin los cuales no puede ninguna disposición tener el carácter de obligatoria.

Apunta en dicha obra el autor de referencia, que los términos promulgación y publicación habían sido tomados como sinónimos en cuanto se refiere a la ley y refiriéndose a él doctor Eduardo García Maynes, en cita que hace del Licenciado Trinidad García, estima que la promulgación de la ley encierra dos aspectos distintos: uno en virtud del cual el Ejecutivo interpone su autorización para que la ley, debidamente aprobada, se tenga por disposición obligatoria, y otro por medio del cual da a conocer la disposición a quienes deben cumplirla y encuentra su significado para cada una de las actividades indicadas, entendiéndose por promulgación el reconocimiento formal del ejecutor de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida y por publicación, el acto que hará posible el conocimiento de la ley por los medios establecidos para el caso.³⁴

La obligación presidencial de publicar a ley es entonces ineludible y en tanto que ésta no sea publicada no podrá entrar en vigor. "En el caso de que el Presidente no publique una ley, precisa Jorge Carpizo, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al Poder Legislativo, en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y por lo tanto tiene responsabilidad política encuadrada en omisión en el último párrafo del artículo 108..."³⁵

³⁴ PEREZ DE LEON ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 16ª Edición México 1997, p. 490

³⁵ CALZADA PADRON FELICIANO, Op. Cit., nota 31, p.280

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra titulada "Derecho Constitucional Mexicano", apunta que si el Presidente de la República no cumpliera con la obligación que tiene de promulgar una ley o decreto del Congreso de la Unión, haría inútil toda función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad. Haciendo notar dicho autor que tal situación no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional. Tampoco el Congreso tiene a su disposición medios jurídicos para compelerlo al cumplimiento de tal obligación.³⁶

Los términos publicar y promulgar a pesar de que doctrinalmente es posible diferenciarlos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los términos son sinónimos.³⁷

Partiendo de esta consideración Jorge Carpizo opina que el intérprete no puede distinguir cuando la Constitución no lo hace, por lo que debe considerarse que ambas expresiones son sinónimas. Además agrega que la distinción entre ambos términos puede resultar peligrosa ya que después del periodo de la sanción, cuando el presidente interpone o no interpone su veto, la constitución no le da al ejecutivo facultad para hacer nuevas observaciones. De este modo el hecho de que el ejecutivo tuviera la facultad de revisar si se satisficieron los requisitos del procedimiento legislativo se traduciría en un segundo veto, nulificando la actividad del poder legislativo, pues amparado en esta facultad el presidente podría no publicar la ley.³⁸

Es necesario comentar que la Constitución Política de nuestro país, no establece de manera expresa un término para que el Presidente de la República publique una ley o decreto del Congreso de la Unión, sin embargo en la practica

³⁶ BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Op. Cit., nota 12 p. 783.

³⁷ DICCIONARIO JURIDICO HARLA, p. 77.

³⁸ CARPIZO JORGE, El Presidencialismo Mexicano, 3 Edición ; Siglo XXI, México 1983 p.92.

observamos que casi siempre se cumple a la brevedad por el presidente de la República dicha obligación.

Por otra parte cabe mencionar que de conformidad con el artículo 70 Constitucional toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma. "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de ley o decreto).

2.2.4.- El veto de una ley.

Esta facultad la tiene el Presidente de la República para hacer las observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobadas por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerar inoperantes, teniendo el titular del Ejecutivo la obligación de promulgar la ley.

El artículo 72 consagra tal vez la más fuerte y ciertamente la más pura de las manifestaciones presidenciales: El veto, observación a un proyecto de ley para que vuelva a ser discutido y aprobado por el Congreso; pudiendo ser dicha observación una total paralización y muerte del proyecto, si el Congreso no supera el veto con una copiosa votación de las dos terceras partes del número total de votos.

La composición y funcionamiento de los órganos del poder no habían hecho del veto presidencial una facultad utilizada por los presidentes, en virtud de que se denotaba la estrecha vinculación habida entre el Ejecutivo y el Legislativo, ambos órganos de poder. Sin embargo, la actual conformación del sistema político mexicano nos demuestra que se ha convertido en un instrumento de poder, además de político, como así se demostrará en el último capítulo del presente trabajo.

Un caso relevante de aplicación del veto se produjo en 1947. El congreso aprobó, por unanimidad en ambas Cámaras, una ley electoral que el Presidente no se mostró dispuesto a sancionar. Lo singular de este caso fue que el presidente, distanciándose de lo preceptuado por la Constitución, no expresó observación alguna al proyecto remitido por los legisladores. El presidente se limitó a señalar al Congreso que recomendaba una más amplia discusión del texto. Como si se tratara de una nueva iniciativa, el Congreso procedió a revisar su propia obra, y corregirla. El nuevo proyecto fue promulgado por el Presidente.³⁹

Del ejemplo anteriormente precisado, compartimos el punto de vista de Juan Antonio Martínez de la Serna, al referirse en relación al veto presidencial, que el Presidente de la República haciendo uso de este derecho puede retardar el proceso legislativo (propriadamente la publicación) de una iniciativa de ley o decreto que le haya sido enviada por la Cámara Revisora o por la Cámara de origen respectivamente, mientras tanto no sea superado el veto, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras, en términos del artículo 72 inciso "C" constitucional.

También es cierto que en la actualidad el Presidente de la República es quien envía más proyectos o iniciativas de ley al Congreso de la Unión, lo

³⁹ HERRERA Y LASSO MANUEL, Estudios Constitucionales, Edit. Jus, México 1964, p.289.

contrastante resulta como lo señala Martínez de la Serna, el presidente "no puede velarse a si mismo".

El fundamento legal del veto presidencial lo encontramos plasmado en el artículo 72 constitucional. De la fracción "a" del artículo referido, deducimos que el veto presidencial, lo constituyen aquellas observaciones hechas por el Ejecutivo a un proyecto (de ley o decreto) que le haya enviado la Cámara Revisora, previamente aprobado por ella. La fracción "b" del precisado artículo, establece el término de diez días con que cuenta el Presidente para hacer uso del derecho de veto, es decir, para hacer observaciones a un proyecto enviado por la Cámara Revisora. Así mismo se establece en la presente fracción, que en caso de que el "Poder Ejecutivo", no haya devuelto dentro del término de diez días útiles a la Cámara de origen, el proyecto que éste le envió; se reputará aprobado por el Ejecutivo. Así las cosas, la fracción en comento señala que existe una excepción a los diez días que se confieren al Ejecutivo para hacer observaciones a un proyecto de ley enviado por la Cámara Revisora, y este consiste en que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos Cámaras que lo forman, "cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales", sin que tampoco pueda ejercitarse respecto de la convocatoria de sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72, inciso j) de la Constitución General de la República.

A. TIPOS DE VETO.

La facultad de vetar una Ley, propia del Ejecutivo, en nuestro Derecho Positivo se divide en tres tipos; total; también conocido como global o absoluto, suspensivo y de bolsillo, estos se podrán ejercer de manera expresa, o de forma practica como lo es el veto de bolsillo, mismos que a continuación se explican.

a) VETO TOTAL

El veto total anula el poder del legislador⁴⁰, fue propio de las anteriores monarquías no parlamentarias. Esta manera de vetar tipifica hoy dictaduras y a Ejecutivos conocidos como fuertes. Su propósito es impedir en medida definitiva la vigencia de una resolución Parlamentaria.

Los efectos que presenta el referido veto total consisten en anular lisa y llanamente el proyecto de ley, esto es, rechaza en su totalidad a la ley, sin permitir hacerle a estas modificaciones parciales. En México este tipo de veto no tiene una relevancia de significación, toda vez que el veto "no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes teniendo en este caso el ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva".⁴¹

⁴⁰ Doctrinalmente también es conocido como veto global o absoluto.

⁴¹ BURGOA IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 3ª edición. Porrúa. México 1997, p. 123.

b) VETO PARCIAL

Esta figura permite al titular del ejecutivo modificar una ley, pudiendo eliminar partes de la misma, cancelando disposiciones individuales. Este es el veto que los presidentes mas necesitan y mas desean, ya que esto permite acabar con el intercambio de votos entre los legisladores, para incluir en algunas leyes proyectos que les interesan personalmente y que solo benefician a los intereses de su electorado local.⁴²

c) VETO SUSPENSIVO

El veto suspensivo y dilatorio, no llega a anular totalmente al poder legislador, sino que solamente lo demora y dilata en la aplicación de la vigencia de su sanción hasta su insistencia en un ulterior periodo de sesiones, como ocurre en Argentina, las Cámaras insisten en la sanción de lo vetado al hacerlo por una mayoría de dos tercios de sus votos nominales, en cuyo caso el proyecto Es ley, no puede ser nuevamente vetada.⁴³ esto es, el presidente solo esta facultado para objetar en forma parcial el proyecto de ley.

En México el presidente cuenta con el veto suspensivo, de lo cual se opina que este acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio mas completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que solo tienen el veto total como en Norteamérica.⁴⁴

⁴² SARTORI GIOVANNI. Ingeniería Constitucional Comparada. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. 3ª reimpresión 1994. p178.

⁴³ MONTES DE OCA. A. M.. Derecho Constitucional. Argentina. Tomo II. p. 279.

⁴⁴ CARPIZO JORGE. Op. Cit., nota 7. Tomo p-z. p 3230.

d) VETO DE BOLSILLO

El veto de bolsillo⁴⁵, es un institución que le permite al presidente negar la rúbrica a una ley, imposibilitándola para que entre en vigor. En México, la Constitución no marca en ninguno de sus apartados a la institución del veto de bolsillo, pero en la práctica, se puede dar dicha facultad, es decir, haciendo un estudio breve del artículo 72, el cual marca la obligación del presidente, de publicar la ley, pero no a su vez la responsabilidad en que incurre o sanción a la que se hace acreedor. Lo anterior en virtud de que al presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, "solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común", como así lo señala la propia Constitución General de la República.

El presidente de la República, de forma ilegal, puede obstruir el procedimiento legislativo como una especie de veto de bolsillo; en efecto, el jefe del ejecutivo puede no promulgar y a su vez no ordenar la publicación de una ley, ambos elementos indispensables del procedimiento legislativo, sin que ello tenga como consecuencia responsabilidad alguna en contra del presidente de la República. El uso de esta facultad, se ha ejercido en diversas ocasiones y en diversos momentos de la vigencia de nuestra Constitución actual, algunos de ellos sin mayor trascendencia y otros de gran importancia, siendo incluso superado el veto presidencial como en el caso del año de 1932 y 1935 respecto al presupuesto de egresos y la ley de jubilaciones o funcionarios y empleados del poder legislativo, por ejemplo la Ley Electoral del año de 1947, anteriormente precisada.

Es preciso señalar en este momento, que existen otras especies de veto, como los son el veto estatal, el veto popular o el veto legislativo, pero que en nuestro sistema político no se encuentran contemplados como en el de otros

⁴⁵ CARDENAS GRACIA JAIME F., Una Constitución para la Democracia, Propuesta para un nuevo orden Constitucional, México, UNAM, 1996, p. 71.

países, en este orden, en el siguiente capítulo, abordaremos nuestro estudio a la facultad de veto que su utiliza en Estados Unidos de América, sistema presidencial similar al nuestro, así como en Inglaterra, representante del sistema político parlamentario, con la finalidad de comparar ambos sistemas políticos, así como la utilización de dicha facultad y su eficacia.

CAPITULO III

LA FACULTAD DE VETO EN EL DERECHO COMPARADO

3.1.1.- El Sistema Parlamentario.

De las relaciones existentes entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo se derivan dos sistemas que ocuparán nuestra atención: el Parlamentario que analizaremos inmediatamente, en virtud de que este mismo es un antecedente del sistema Presidencial, mismo que estudiaremos más adelante.

El sistema parlamentario es producto de una larga evolución histórica, su origen tuvo lugar en Inglaterra durante la época feudal. En aquellos días existía el *Witenagemot*; era una asamblea compuesta por los representantes de la aristocracia y que según lo establecía la costumbre feudal, el rey debía consultar de los asuntos que le concernía.

En el año de 1066 Inglaterra fue conquistada por los normandos al frente de Guillermo, duque de Normandía, quien se convirtió en el nuevo rey, encabezando la organización política administrativa.⁴⁶

Con las instituciones normadas vino el Curia Regis, que era un Consejo de carácter feudal similar al *Witenagemot* al que sustituyó. El *curia regis* estaba formada por los principales tenedores de la tierra; los barones y altos dignatarios eclesiásticos; el Rey nombraba a los integrantes del consejo, lo presidía y lo consultaba en los asuntos de Estado, el Rey tenía la última palabra en las decisiones que se tomaban, su autoridad era indiscutible.

⁴⁶ GAMAS TORRUCO JOSE, Regímenes Parlamentarios de Gobierno. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1976. pp. 15-16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El *curia regis* sesionaba de dos maneras, como Gran Consejo, cuando todos sus miembros estaban congregados, y como Pequeño Consejo cuando no estaba reunido aquél, integrándose solo con unos cuantos miembros.

Al paso de los años, en las cuales hubo fuertes disputas entre los varones y prelados con respecto a la autoridad real de los sucesivos monarcas, quienes venían cometiendo violaciones en la costumbre feudal, se le impuso la necesidad de limitar la autoridad de la figura del Rey, y así en el año de 1215, el Rey Juan sin tierra fue obligado por feudatarios a otorgar la Carta Magna, documento en el que quedaron consignados los derechos de los hombres libres, es decir, la nobleza feudal; derechos que reconocían la costumbre feudal pero que en la Carta Magna quedaron plasmados. Así se establecieron entre otros preceptos, la prohibición de privar de la libertad, de la vida o desterrar a alguno, sino por juicio ante sus pares y conforme a la ley del país, y la obligación real de sujetar todas las cargas tributarias al consentimiento del consejo.

La Carta Magna reviste singular importancia, porque constituyó, a partir de entonces, la base de la limitación de la autoridad real, siendo los sucesivos monarcas obligados a jurar sus principios. De tal manera que las decisiones más graves para el país debían ser tomadas por el Rey con el consentimiento de los altos feudatarios laicos y eclesiásticos reunidos en el Consejo. Al correr de los años se extendería la aplicación de sus preceptos para abarcar a todos los individuos en su protección frente al poder público.

Años mas tarde se comienza a invitar a las reuniones del consejo, que ya comenzaba a denominar Parlamento, a los representantes de los condados y de las ciudades, a fin de que los tributos aprobados por la asamblea fueran efectivamente cubiertos por los ciudadanos libres, a los que se sumaban ya, los propietarios rurales, los comerciantes y artesanos de las ciudades, todos ellos

comenzaban a tomar importancia política-económica, porque contribuían en forma significativa a los gastos reales.

A raíz de un conflicto que se entabló entre la Monarquía y el Parlamento, con motivo de la negación de éste de proporcionar nuevos recursos adicionales al monarca, se desató la lucha, siendo derrotado el Rey por un poderoso feudatario, Simón de Montfort, quien reunió al parlamento contra la voluntad del monarca, convocando a los caballeros (terratenientes) de los condados y a los burgueses de las ciudades. Para fines del siglo XIII estaban representados todos los estamentos del reino: barones, prelados, caballeros y burgueses.

En las primeras décadas del siglo XIV, terratenientes y burgueses, comienzan a reunirse, por afinidad de intereses, separadamente de los barones y prelados, en la "Cámara baja", en tanto que estos últimos, que eran los elementos dominantes se reúnen en la "Cámara alta", es decir, que comienza a delinearse el principio del bicameralismo.

El procedimiento de expedición de leyes se realizaba por vía de petición, basado en el principio de que el monarca tenía la prerrogativa de remediar todo aquello que no podía resolverse a través del derecho común que declaraban los jueces

Las dos cámaras aprobaban de común acuerdo las resoluciones y se aceptó el derecho de los Comunes (burgueses y terratenientes) de presentar peticiones, lo que se tradujo en la facultad de iniciar leyes, no obstante la expedición de éstas requería la aprobación de la cámara alta y del monarca. Posteriormente, para tener certeza, los comunes, de que sus peticiones no fueran rechazadas por el Rey, iniciaron la práctica de negociar con él, el voto de

los impuestos a cambio de resoluciones favorables, y así, paulatinamente llegaron a influir en forma determinante en el proceso legislativo.⁴⁷

De tal manera que, "en el curso del siglo XV, el parlamento afirmó su propia autoridad, combinando a menudo su derecho reconocido entonces de aprobar los impuestos con el de petición al Soberano, o sea que: " Si el Rey no expide una determinada resolución, las Cámaras no aprobarán la imposición de los tributos requeridos por el Soberano...", de manera que se transformó la humilde petición precedente en un verdadero y propio *bill*, o proyecto de ley, respecto del cual el Soberano debería otorgar su propio consentimiento a través de la sanción. Sólo en aquella época, por tanto, se configura la competencia legislativa del Parlamento...."⁴⁸

En el mismo siglo XV quedaron establecidos los privilegios parlamentarios: libertad de debate, inmunidad durante las sesiones y la prohibición al monarca de alterar las peticiones, más reconociéndose su derecho de rechazarlas.

Por otra parte, en el curso del siglo mencionado, quedaron ya distinguidas las dos cámaras: Lores y Comunes. Se establecieron calificaciones y requisitos para ser miembro de la cámara de los Comunes, así como condiciones para los electores. El parlamento iba afirmando su autoridad, pero su convocación era facultad del monarca. Con lo que respecta al Pequeño Consejo seguía actuando cuando no estaba reunido el parlamento y se formaron grupos de trabajo especializado en él.

⁴⁷ GAMAS TORRUCO JOSE, Op. Cit., p. 20.

⁴⁸ BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO, Introducción al derecho Constitucional Comparado, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p.108.

Durante el Siglo XVI no se produjeron divergencias entre los monarcas y el Parlamento, en parte, gracias a la habilidad de los gobernantes de la dinastía de los Tudor, quienes a pesar de ejercer una autoridad casi absoluta respetaron el principio de la monarquía limitada, es decir, supieron combinar el gobierno personal con el respeto a las instituciones existentes, por otra parte, la concordia se debió también a la favorable situación económica del país en plena expansión mercantil y marítima. La consolidación de terratenientes y burgueses como nuevas clases sociales favorecieron un gobierno fuerte y fueron el sustento del nuevo régimen que presenciaba la paulatina desaparición de la estructura feudal y la pérdida de independencia de la Iglesia.

El pequeño consejo presentó una importante evolución en este siglo, convirtiéndose en el principal instrumento gubernativo del Rey, integrándose con destacados miembros de las nuevas clases sociales que reunían a la vez la mejor preparación de la época para las funciones públicas.

El parlamento aumentó formalmente sus facultades, a través de él continuaron obteniéndose las contribuciones, cambios en la legislación y la separación de la iglesia de la tutela del Papa. Quedó establecido, también en el siglo XVI, que las cámaras tenían el derecho de resolver todos los asuntos relativos a los privilegios de las mismas. Ambas cámaras actuaron en un plano de igualdad. El Rey nombró nuevos Lores y la Cámara de los comunes fue favorecida con la creación de nuevos Burgos, con derecho a representación parlamentaria.

Sin embargo, a pesar de monarcas poderosos como Enrique VIII e Isabel I, la Corona venía institucionalizándose, produciéndose una diferencia o separación entre el Rey como persona y la institución de la Corona, separación que debilitaba el poder del monarca.

"La función de la corona, al igual que la función parlamentaria, estaba firmemente establecidas, en forma totalmente independiente de la existencia de un monarca dado, hacia fines del siglo XVI. En el siglo que antecedió a Isabel, en las guerras civiles entre las casas de Lancaster y York, los ingleses aprendieron a mantener funcionando la institución de la Corona aún sin saber quién era el Rey. La corona se convirtió en el símbolo de una organización impersonal continua: la administración y burocracias públicas, y la propiedad, el tesoro y la maquinaria del Estado. Todo esto seguía funcionando de alguna manera, generalmente en cooperación con el Parlamento, sin importar lo que le pasara a la persona del monarca. Cuando monarcas o absolutistas como Enrique VIII e Isabel I aumentaron su poder contra los grandes nobles, estos poderes pasaron a la corona; pero inevitablemente la separación de la corona y la monarquía debilitó el poder del monarca inglés."⁴⁹

Contra esta situación reaccionaron, en el siguiente siglo, los primeros monarcas de la dinastía de los Estuardo, los cuales intentaron afianzar y aumentar el poder del Rey, tratando de gobernar con el absolutismo y fundándose en la doctrina del derecho divino de los reyes; los Estuardo se caracterizaron por su esfuerzo en detener la ampliación del poder del Parlamento. Por su parte éste, defendía la supremacía absoluta de la ley, es decir, el concepto de ley como entidad independiente y superior que emana del propio Parlamento y que obliga al monarca y a cualquier otro órgano de gobierno.

Con motivo de estas dos tesis en pugna, se desarrollaron disputas continuas entre los monarcas y el Parlamento, encuentros que condujeron, después de la lucha armada, a la aceptación por parte del Rey Carlos I de la petición de derechos de 1628, en la que se condenaban las cargas tributarias ilegales, el encarcelamiento arbitrario y la aplicación de la ley marcial a los civiles. Sin embargo, nuevos conflictos entre el Rey y el Parlamento dieron lugar a que el

⁴⁹ KARL W. DEUTSCH, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp 395-396.

monarca lo disolviera, gobernando Carlos I por un periodo de doce años únicamente a través del consejo.

Por necesidades de carácter económico, el Rey se vio obligado a convocar el Parlamento en 1640, el cual expidió entre otras disposiciones, la de convocarlo por lo menos cada tres años, la prohibición de soluciones o prórrogas sin su consentimiento y la transferencia de las facultades judiciales del Rey y del consejo a las cortes ordinarias de justicia. También el parlamento enjuició por delitos oficiales a un alto consejero del monarca. Además trató el Parlamento, de que el Rey aceptará una serie de disposiciones relativas a la organización del gobierno mediante las cuales se adjudicaba el derecho de nombrar consejeros, ministro y jueces; el control del ejército y la reforma de la Iglesia.

Estas últimas pretensiones fueron rechazadas por el monarca, produciéndose un enfrentamiento armado que condujo a una guerra civil entre los partidarios del rey y los del parlamento. Triunfan finalmente los ejércitos del Parlamento al frente de Oliverio Cromwell. El Rey Carlos I fue juzgado por traición contra la nación y sus leyes fundamentales, condenado a muerte, acto que tuvo lugar en enero de 1649.

Un nuevo Parlamento abolió la monarquía y a la Cámara de los Lores, e Inglaterra fue gobernada por un consejo presidido por el propio Cromwell quien de hecho implantó una dictadura militar. A la muerte de Cromwell en 1658 y después de un periodo de dos años durante el cual su hijo, Ricardo Cromwell ocupó el poder se convocó a un nuevo parlamento en el cual los partidarios de Cromwell ya no constituían la mayoría: se procedió entonces a restaurar la monarquía bajo Carlos II, hijo mayor de Carlos I, quien restauró la Cámara de los Lores; en el Parlamento comenzaron a definirse dos corrientes políticas: Los Whigs, partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios y los, Tories, defensores de la prerrogativa real, los recientes acontecimientos marcaron el predominio del

parlamento, el cual fue proclamado oficialmente en la declaración de derechos de 1689, expedida por el parlamento y sancionada por los reyes Guillermo y María de Orange. En la declaración de derechos se estableció que el Parlamento era el depositario de la soberanía nacional, que los Lores y los Comunes eran los representantes legales de todos los estamentos del reino y que el monarca se encontraba sometido a las leyes fundamentales del país. Se estableció, así mismo, que quedaban preceptuadas como contrarias a derecho la suspensión de las leyes y la no ejecución de las mismas por la autoridad real sin el consentimiento parlamentario para levantar y mantener un ejército en tiempos de paz, y la obligación real de convocar al parlamento con frecuencia.

Con estos principios se consolidó el Parlamento como órgano legislativo y financiero y asumiendo el Rey la función ejecutiva. Estos mismos principios reafirmaron el principio de la monarquía limitada en Inglaterra.

Pero el monarca conservó importantes poderes: el de vetar los proyectos legislativos aprobados por el Parlamento, el derecho de convocarlo y disolverlo, el derecho de formar un gobierno nombrando ministros y el derecho de destituirlos, es decir, éstos eran políticamente responsables ante el monarca.

En los inicios del Siglo XVIII surgió del Consejo del Rey el Gabinete. La Reina Ana, quien gobernó de 1701 a 1714, estableció la costumbre de reunirse con los principales integrantes del Consejo Privado a fin de discutir los asuntos políticos propiamente dichos, dejando al Consejo en su conjunto las cuestiones administrativas rutinarias. Este selecto grupo, proveniente del Consejo Privado, comenzó a conocerse como Consejo de Gabinete, pero aún no era el Gabinete en el sentido moderno del término, ya que la monarca se reservaba las decisiones finales.

Más adelante la cámara de los comunes comienza, a través de su fuerte posición política a influir en las decisiones del monarca con respecto a la formación de gobiernos, de tal forma que la libertad del Rey se va limitando porque sus gobiernos requieren el respaldo parlamentario, es decir, su confianza. Esta situación repercutió en la pérdida de control político del monarca.

Bajo el reinado de Jorge III, que comprendió en 1760 a 1820, el gobierno británico a través de una serie de costumbres constitucionales había alcanzado un notable grado de desarrollo, las funciones legislativas, ejecutiva y judicial estaban perfectamente diferenciadas y depositadas en distintos órganos el parlamento, el Rey, y las Cortes, pero realizándose una amplia colaboración institucional. El Rey conserva la esfera política y administrativa, participa en el parlamento formando parte del mismo y gozando de las facultades de convocarlo, disolverlo y vetar sus proyectos de ley. Pero se iba haciendo difícil de gobernar sin la confianza del Parlamento.

"Poco a poco, el parlamento logra establecer que los ministros deben gozar de su confianza. Amenaza con llevarlos ante la justicia por medio del "*impeachment*", sin que exista delito, si están en desacuerdo político con ellos: se pasa de una responsabilidad penal a una responsabilidad política-penal para evitar eventuales sanciones, los ministros dimiten a fin de no ser conducidos ante el juez. Así se establece progresivamente la responsabilidad política ante el parlamento."⁵⁰

A partir de entonces comienza a funcionar el mecanismo de gobierno parlamentario. Por otra parte, ya a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, se consolida la posición del primer Ministro, como director de los asuntos gubernativos, incluida su participación en las designaciones de los ministros.

⁵⁰ MAURICE DUVERGER. Instituciones Políticas y derecho Constitucional. Barcelona, ed. Ariel, 1970, p.203.

Ya en los alrededores del siglo XIX, Inglaterra experimentaba nuevos cambios. La industria se encaminaba a ocupar el sitio preferente en la economía. La concentración de la riqueza y el crecimiento de la población trae como consecuencia la formación de nuevas clases sociales que disputaban el poder a la tradicional aristocracia terrateniente, por un lado un proletariado en expansión y una nueva clase formada por industriales, comerciantes y técnicos artesanos; clases que reclamaban su participación en el poder político. Hasta ese momento el ejercicio del voto correspondía a la clase económicamente privilegiada, ya que la capacidad electoral se basaba en requisitos económicos elevados.

De aquí que se fue estableciendo la necesidad de democratizar la vida política. Para ello se expidió el Acta de Reformas de 1832 por el cual se crearon nuevos escaños y una redistribución de los distritos a fin de dar representación a los nuevos centros de población surgidos como resultado del desplazamiento de la población como consecuencia de la revolución industrial; y se disminuyeron los requisitos económicos para el voto. Otras leyes electorales, de 1867 y 1884, permitieron la participación en la vida política institucionalizada a los trabajadores urbanos, a los artesanos, así como a los trabajadores agrícolas y los mineros. Para los primeros decenios del siglo XX quedó establecido el sufragio universal.

Al amanecer del siglo XX se encontraba ya afianzando el sistema parlamentario quedando definidos sus principios y mecanismos: el Parlamento y concretamente la Cámara de los Comunes como la legítima representación de la voluntad popular expresada electoralmente, el Rey como Jefe de Estado al margen de la actividad política y consecuentemente sin responsabilidad de esa naturaleza, el Primer Ministro en calidad de jefe de gobierno presidiendo el gabinete, integrado este de acuerdo a la mayoría parlamentaria y ambos políticamente responsables ante el parlamento, en cuanto que su posición depende de éste y quedando separada la responsabilidad política de la penal.

Por otra parte, aquellas corrientes políticas surgidas y desarrolladas dentro del parlamento, ó sea, los Whigs y los Tories, a que ya nos referimos, se transformaron en partidos políticos; el Liberal y el Conservador, a los que se sumó el Partido Laborista, a principios del Siglo, el sistema de partidos contribuyó en forma determinante para la consolidación del sistema parlamentario.

Después de referirnos al origen y desarrollo del sistema parlamentario, el cual ya advertimos que es un producto histórico resultado de un proceso empírico, en que intervinieron variadas circunstancias, debemos mencionar que a partir del siglo XVIII fue objeto de varios estudios teóricos, entre los que destaca el realizado por Montesquieu, quien a partir del ordenamiento constitucional británico elaboró la moderna teoría de la separación de poderes, expresada en una obra "El Espíritu de las Leyes", de 1748, convirtiéndose en un estudio fundamental del derecho político de Europa y América. A partir de entonces diversos países, particularmente de Europa Continental, y como consecuencia de la crisis que representaba el régimen monárquico absolutista, comenzaron a organizarse políticamente siguiendo el esquema parlamentario inglés que respondía como alternativa a las exigencias y pensamientos políticos de época.

3.1.2- El Derecho de Veto en Inglaterra.

El sistema parlamentario es un sistema de gobierno, que desde el punto de vista de las relaciones jurídicas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, presenta una colaboración constante entre ellos, es decir, el principio de separación de poderes se da de manera flexible o atenuada. Esta colaboración es en función de la siguiente regla básica del sistema, el Ejecutivo debe, a través de sus actos, obrar de acuerdo con la voluntad del pueblo, expresada ésta a través del Parlamento. En esta forma la actividad gubernamental se encuentra constantemente bajo supervisión del Parlamento.

El sistema parlamentario se integra con los siguientes elementos: un Jefe de Estado, un Gabinete ministerial y un Parlamento, y se erige sobre los lineamientos estructurales; El jefe de Estado y el Gabinete ministerial son los depositarios del poder Ejecutivo, sin embargo, las funciones y actividades que desarrolla este poder no se realizan indistintamente, sino que cada uno tiene determinadas sus atribuciones.

Las funciones del Jefe de Estado son primordialmente de representación estatal, tanto en el ámbito interno como exterior, así como las de orden protocolario. El Jefe de Estado participa en las funciones gubernativas únicamente de manera formal, es decir, no interviene o su intervención en todo caso es muy limitada en la toma de decisiones políticas, limitándose a aceptar las que previamente ha tomado el Gabinete ministerial. El Jefe de Estado, carece de responsabilidad política, o en otras palabras esta exento de ella, por lo que permanece al margen de las controversias políticas que se suscitan entre el Ejecutivo y el Parlamento.

El Gabinete ministerial, nos dice André Hauriou, "Constituye la pieza esencial del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se establece la colaboración entre el ejecutivo y el Parlamento. Por lo demás es parlamentario por sus orígenes y gubernamental por sus funciones".⁵¹

El Gabinete ministerial, es pues, el elemento de enlace entre el ejecutivo y el Parlamento, con el cual se da la colaboración de poderes. El Gabinete ministerial ejerce la función ejecutiva, las funciones gubernativas y se encarga de la administración pública. El Gabinete es un órgano colectivo en el que las decisiones se toman de común acuerdo, está formado por una serie de ministros,

⁵¹ HAURIOU ANDRE. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Ed. Ariel. 1971. p. 243.

los cuales por regla general provienen del Parlamento, concretamente de la formación política que ha obtenido la mayoría parlamentaria, entre los cuales se distribuyen los diversos ramos que comprende la administración.

Preside el Gabinete el Jefe de Gobierno, el cual forma integralmente parte de él y se le denomina por lo general Primer Ministro. El Jefe de Gobierno ocupa una posición prominente dentro del Gabinete, en virtud de que es él quien escoge a sus integrantes y decide la dirección política del Gobierno, coordinando y delimitando, además, la actuación de los ministros. El Jefe del Gobierno es nombrado por el Jefe de Estado, sin embargo, al igual que los demás ministros del Gabinete proviene del Parlamento, por lo que el ámbito de elección que al respecto tiene el jefe de Estado es reducido en el sentido de que se acostumbra otorgar el nombramiento como Jefe de Gobierno, al líder del partido político que ha logrado la mayoría en el Parlamento, o en su defecto a alguno de los líderes cuyos partidos han obtenido la mayoría parlamentaria por coalición.

El gabinete asume la responsabilidad política frente al Parlamento, responsabilidad exigible en dos aspectos: conjuntamente, es decir, al gabinete en pleno, como unidad, como por lo que respecta a uno de sus integrantes.

El Parlamento es el depositario del Poder Legislativo, formando, aunque no necesariamente por dos cámaras, de las cuales una por lo menos se integra mediante sufragio popular.

La responsabilidad política es la característica suprema del sistema parlamentario, si no existe no se configura el sistema. Como se acaba de indicar únicamente uno de los dos depositarios del Poder Ejecutivo es políticamente responsable; el Gabinete ministerial. La responsabilidad política significa que el

Parlamento puede obligar al Gabinete a dimitir por un voto de desconfianza,⁵² ó una moción de censura; el primero se da cuando el Gabinete somete ante el Parlamento lo que se denomina una cuestión de confianza, es decir, una proposición considerada de vital importancia para el desarrollo de su política gubernamental, si el Parlamento, está conforme con la decisión del Gabinete le concede un voto de confianza, si le niega su aprobación le otorga un voto de desconfianza y el Gabinete debe dimitir; lo anterior en virtud de que todos los miembros del Gobierno hacen suya la política del Gabinete y, a la inversa, todo el Gobierno apoya a cada uno de los ministros, como si las decisiones del ministro, aunque pudieran haber sido tomadas por un funcionario inferior, lo fueran de todo el Gabinete. "Si el legislativo reprueba la política del ejecutivo, éste deberá dimitir y convocar a nuevas elecciones. Para evitar llegar a tal extremo, la solución es que el ministro afectado por la reprobación o crítica de del Parlamento presente su dimisión, lo anterior para evitar que la censura alcance al gobierno."⁵³ En el caso de la moción de censura el Gabinete no propone la cuestión de confianza, sino que simplemente el Parlamento considera que el Gabinete ha dejado de actuar de conformidad con la voluntad popular y debe dimitir. El voto de desconfianza y la moción de censura son las dos formas en las que el Parlamento aplica y materializa la responsabilidad política que frente a él tiene el Gabinete, pero cualquiera de ellas se refieren siempre a una cuestión de confianza, ya sea propuesta por el Gabinete o considerada por el Parlamento.

Así la responsabilidad política y el derecho de disolución constituyen las dos piezas del mecanismo parlamentario. Ahora bien es necesario determinar el funcionamiento y el alcance de estas dos piezas, que a su vez permiten el equilibrio de poderes.

⁵² DUVERGUER MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona. Ed. Ariel. 1970. P199.

⁵³ PEREIRA MENAUT ANTONIO CARLOS. El ejemplo constitucional de Inglaterra. Servicio de publicaciones. facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid 1992. p. 200.

La responsabilidad política es exigible, y de esta manera acontece por lo general, en forma colectiva; el Gabinete en su totalidad es afectado por el voto de desconfianza o la moción de censura y debe dimitir en su conjunto, como anteriormente se precisó. Por su parte, cada uno de sus integrantes que forman el Gabinete también son responsables de sus actos en la gestión gubernativa, en forma individual, por lo que el Parlamento también, puede exigir la responsabilidad a uno solo de los ministros; en este caso todos los demás pueden apoyarlo porque consideran el motivo por el cual se exigió la responsabilidad política, como una cuestión de confianza; se trata del principio de solidaridad ministerial y el Gabinete debe dimitir, en caso contrario puede solicitarle su renuncia, es decir, el Gabinete no apoya la actuación del ministro que ha sido atacado por el Parlamento y logra así conservar el poder. La responsabilidad política exigible en su aspecto individual, no se aplica frecuentemente, porque el jefe de Gobierno se encarga de delimitar y vigilar la actuación de los ministros, por que según puede apreciarse la actitud de uno solo de ellos, puede provocar la dimisión del Gabinete en pleno.

Normalmente el Gabinete se mantiene estable, pues varias causas contribuyen a ello; la moción de censura no se suele practicar; la disciplina de partido es notable. La oposición tradicionalmente, solía ser mas o menos constructiva, preocupándose más por ganar las siguientes elecciones que por derribar al equipo gobernante del momento. En tales circunstancias, esto tiene como consecuencia que desde 1905 ningún gobierno con mayoría parlamentaria haya sido derrocado, si bien en 1979, el gobierno laborista tuvo que dimitir porque perdió un voto de confianza a causa de que los nacionalistas periféricos del reino Unido, le retiraron su apoyo, dando así lugar a unas elecciones generales.

En esta forma podemos ver que la aplicación de la responsabilidad política no produce automáticamente la disolución del Parlamento, sino que ésta es un efecto indirecto, en el sentido de que puede surgir subsecuentemente dependiendo de la decisión del Gabinete de ejercitar el derecho de disolución o

no. En caso de hacer uso de esta facultad, el Gabinete convocará a elecciones para la nueva integración del Parlamento, elecciones que decidirán entonces, si el Gabinete ha logrado conservar el poder o debe renunciar para la formación de uno nuevo.

Lo hasta hoy planteado, constituye una apreciación general del sistema parlamentario. A continuación examinaremos como se ejercita la facultad de veto en una ley y sus consecuencias. Para lo cual es importante precisar que adoptando Inglaterra como su forma de Gobierno la monarquía, la cual es a la vez la institución política más antigua de ese país, el Jefe de Estado es un monarca: S.M. La Reina Isabel II.

Aún cuando la institución de la monarquía carece del poder político y la Reina no ejerce funciones prácticamente de gobierno, asume un papel propio e importante en la vida de Gran Bretaña, país donde la tradición está profundamente arraigada.

Las facultades de la Reina en materia de Gobierno y de la administración son únicamente formales, como anteriormente se había precisado. En cambio desarrolla una intensa actividad en lo referente a la representación estatal y en materia de protocolo. La Reina simboliza la unidad nacional, representa al Estado británico en su conjunto; teniendo la monarquía el significado de la permanencia del país a través de la historia y del paso transitorio de los gobiernos.

Como precisamos anteriormente, el gobierno se deposita en un gabinete, que es elegido atendiendo a las mayorías existentes en el Parlamento y que es responsable de su actuación ante el Parlamento y ante la opinión pública. Comparte el Ejecutivo un Primer Ministro que es elegido por el Rey y que es líder del partido político mayoritario. Así las cosas, en este país es el monarca el que tiene la facultad de veto, mismo que es absoluto. Tal facultad ha sido

prácticamente olvidada, ya que no ha sido usada desde 1707, de suerte que la sanción es hoy pura formalidad preparatoria de la promulgación. "La Reina, por convención más que por ley, debe dar su *Royal Assent* a todos los proyectos de ley aprobados por el Parlamento, digan lo que digan, pues viene haciéndose así desde los tiempos de la reina Ana, a principios del Siglo XVIII.

La facultad de veto en este país ha caído en desuso, porque como muy acertadamente afirma M.A. Montes de Oca: "los monarcas lo han considerado como una medida odiosa, ya porque cuando la Cámara de los Comunes ha reflejado más exactamente la voluntad nacional, la corona ha tendido a chocar con las tendencias manifiestas del país, hoy a quedado relegado a un segundo término. El gabinete cuenta siempre con la mayoría parlamentaria y no es concebible entonces, la discrepancia de pareceres entre las Cámaras y los Ministros. Si falta el apoyo recíproco, el gabinete se derrumba o el parlamento se disuelve. El veto pues, carece de significado, de objeto o de eficacia, pero se conserva, no obstante, desde que no hay disposición explícita que lo suprima".⁵⁴

3.2.1 El Sistema Presidencial.

El sistema presidencial tuvo su cuna en la constitución de los Estados Unidos de América y ha sido adoptado por numerosos países latinoamericanos, entre ellos México. En este sistema de gobierno se estableció una nueva forma de relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo que dieron como resultado su creación. Los antecedentes del sistema presidencial se encuentran en el Derecho Público Inglés, la influencia de Locke en la Declaración de Independencia y el principio de división de poderes desarrollado por Montesquieu.

⁵⁴ MONTES DE OCA M. A., Lecciones de Derecho Constitucional. Argentina, Tomo II, p.280.

Las historia conducente a la independencia de las trece colonias británicas en Norteamérica es suficientemente conocida; una vez terminada la guerra de Independencia y entre 1781 y 1787, las trece colonias quedaban unidas en una laxa Confederación de Estados Soberanos e independientes. La Confederación Constaba de un Comité, compuesto por representantes de cada Estado, que ejercía algunos poderes del Congreso cuando éste no estaba reunido. El congreso no tenía capacidad impositiva, ni medios coactivos para obligar al cumplimiento de sus decisiones. Además, cuando éstas recayeran sobre materias políticas importantes, habían de ser aprobadas por nueve de los trece Estados. En estas circunstancias, los portavoces de las clases adineradas abogaban por un gobierno nacional fuerte que garantizase la seguridad y la homogeneidad en las transacciones mercantiles en todos los Estados.

Finalmente los partidarios de un gobierno nacional fuerte convocaron una conferencia en Filadelfia en 1787, en teoría con el fin de reformar los artículos de la Confederación, y en realidad, con el de redactar una Constitución nueva. Esta Constitución es la hoy vigente, que una vez decidida, se pasó a ratificación de todos y cada uno de los Estados de la Unión.⁵⁵

Maurice Duverger manifiesta que: "La Constitución Federal de los Estados Unidos fue redactada por ex-colonos británicos que quisieron imitar el régimen político de su antigua madre patria", agregando que "Norteamérica transpuso a una forma republicana en 1787 la monarquía inglesa del siglo XVIII. Por lo demás, no es tanto este régimen en sí, tal como funcionaba realmente, lo que establecieron los constituyentes de 1787 sino el régimen tal como lo imaginaban

⁵⁵ CATORELO RAMON. JUAN MALDONADO. PALOMA ROMAN. *Sistemas Políticos de la Unión Europea. con inclusión de Estados Unidos y Japón*. Edir. Universitarias S.A. Madrid 1993, p. 296.

en parte a través del *Espirit des Lois*; Montesquieu tuvo una innegable influencia en la Constitución norteamericana".⁵⁶

Podemos decir que el sistema presidencial tiene sus antecedentes en el sistema Parlamentario, en el grado de desarrollo que presentaba en el siglo XVIII. En cierto sentido evolucionó de él, aun cuando el régimen presidencial no es producto empírico, si parte de un modelo desarrollado a través de la práctica, como lo es el parlamentario, sobre el cual, a su vez se elaboró la moderna doctrina de separación de poderes. Por lo tanto podemos afirmar que de la combinación de la experiencia de gobierno inglesa, si bien indirecta, y de la teoría de división de poderes se originó el régimen presidencial de gobierno, cuyos lineamientos distintivos los introduce y plasma el Constituyente de Filadelfia en la Constitución norteamericana de 1787. Estos puntos fueron el reemplazo de un Jefe de Estado hereditario por uno de elección con funciones limitadas al tiempo, el depósito del poder Ejecutivo en un Órgano unitario, el Presidente, órgano separado de la asamblea legislativa, quedando así situado en una posición independiente con respecto del poder Legislativo; en el sentido de que el acceso del titular del Ejecutivo, su permanencia y sus funciones, no dependieran de la voluntad del poder Legislativo de aquí que el sistema presidencial presenta una separación más nítida y acentuada de poderes, de la que se da en el régimen parlamentario de Gobierno.

Señalaremos a continuación las características del sistema presidencial:

- I. El poder Ejecutivo es unitario, y se deposita en un solo individuo denominado Presidente, el cual es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

⁵⁶ MAURICE DUVERGER. Op. Cit., nota 50, p340.

- II. El Presidente es electo por el pueblo, su acceso y permanencia en el cargo no depende del Poder Legislativo.
- III. El Presidente es asistido en la función administrativa por una serie de colaboradores denominados Secretarios, los cuales son nombrados y removidos por el titular del poder Ejecutivo
- IV. Los Secretarios no forman un cuerpo conjunto de toma de decisiones, no tienen autoridad política propia.
- V. El Presidente y los Secretarios no pueden ser miembros del Congreso.
- VI. El Presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, es decir, que este último no puede obligar al Presidente a dimitir si está en desacuerdo político con él.
- VII. El Presidente no puede disolver el Congreso.

Este sistema es el que generalmente se opone, conceptualmente al parlamentario. En el régimen presidencial, el Poder Ejecutivo es designado por el voto popular, al igual que las Cámaras integrantes del Poder Legislativo.

Existe independencia, en el sistema presidencial, entre estos dos poderes, aunque están relacionados en su actuación, podría decirse válidamente que el Ejecutivo no está sujeto al Legislativo.

El representante del Poder Ejecutivo, tiene la libertad para designar a sus colaboradores, para cada Departamento o Secretaría de Estado a la persona que le merezca más confianza, sin que necesite contar, como en el régimen parlamentario, con la confianza o desconfianza del Legislativo, de tal manera que

se vean obligados a dimitir cuando existe desacuerdo entre ambos, siendo el único responsable de los actos que realicen sus colaboradores el propio Ejecutivo.

Este sistema, así como el régimen parlamentario, ha ido evolucionando, al grado de que en su cuna, Estados Unidos de América, presenta modalidades bien diversas que lo hacen distinto de su origen.

Woodrow Wilson le llama "Gobierno Congresional" debido a la influencia que ejercen las comisiones comités de las Cámaras Federales sobre el ejecutivo y en especial sobre los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos y que son auxiliares del Ejecutivo.

La Constitución Norteamericana, como más adelante veremos, proclama una independencia e igualdad de los Poderes del Estado, procurando mantenerlos aislados, creyendo con esto conservar la integridad de los mismos. Sin embargo, por necesidades de la división de trabajo y otras razones, cada Cámara se subdividió en comités a los cuales se han asignado diversas jurisdicciones, existiendo así Comités o Comisiones de Crédito Público.

3.2.2.- El Ejercicio de veto en los Estados Unidos de América.

En esta parte vamos a analizar lo que en los Estados Unidos de América debe entenderse por veto y la forma como se ejercita, así como sus efectos. Para lo cual hemos de precisar las disposiciones constitucionales conducentes.

Conforme al artículo II, Sección 1, de la Constitución Norteamericana, el poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos de América, este precepto determina el poder Ejecutivo unitario, el cual es fundamento jurídico

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

del sistema presidencial. El Presidente de los Estados Unidos es electo mediante un sistema de sufragio indirecto por un colegio Electoral, formado para ese fin.

Así las cosas en el artículo II, Sección 7, párrafo II de la referida Constitución se expresa que: "Todo proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, se presentará al Presidente de los Estados Unidos, antes de que se convierta en ley; si lo aprobara, lo firmará; en caso contrario lo devolverá junto con sus objeciones en su diario y se procederá a reconsiderarlo. Si después de hecho nuevo examen, las dos terceras partes de esa Cámara se pusieran de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaran los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en Ley. Pero en todos los casos de que se hable la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro y en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda". Hasta esta parte del párrafo transcrito, estaríamos hablando de un tipo de veto suspensivo, en virtud de que exista la posibilidad de salvar los obstáculos hechas por el Presidente Norteamericano en relación a las objeciones hacia un proyecto de ley tal como se establece en las líneas arriba transcritas.

Continuando con la transcripción del último párrafo de la cláusula 2, sección VII, artículo I, establece lo siguiente: "Si un proyecto de ley no fuere devuelto por el presidente dentro de los diez días, exceptuados los domingos, de haberle sido presentado, dicho proyecto será ley como si lo hubiera firmado", agregando; "Salvo que el congreso haya impedido su devolución (es decir el veto) por la suspensión de sus sesiones, en cuyo caso no será ley".⁵⁷

⁵⁷ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Argentina. Tomo XXVI. 1969. p. 667.

La misma cláusula determina que si las observaciones formuladas por el presidente son rechazadas por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes (según ha interpretado la Corte, en el caso *Missouri Pacific Ry. Co. v. Kansas*, en 1919) en cada una de las Cámaras, se convertirá en ley. La superación del veto, por tanto, implica un amplio acuerdo en ambas Cámaras.

No hay que olvidar que el Presidente de los Estados Unidos sólo cuenta con dos tipos de veto, el suspensivo, arriba precisado, y el de bolsillo, los cuales se han ejercitado desde los albores del Constitucionalismo Norteamericano. Derecho constitucionalmente otorgado, mismo que fue escasamente utilizado antes del presidente Jackson (diez vetos entre 1789 y 1829). Pues los presidentes no lo usaban sino en los casos en que la proposición de ley les pareciera claramente anticonstitucional. Desde entonces los presidentes se desquitaron ampliamente. El récord pertenece a Franklin Roosevelt, que durante 12 años en el poder aplicó su veto presidencial; de ellas, 1050 han sido por "veto de bolsillo" (pocket veto). El Congreso, en su momento, no pudo echar abajo más que el 6% de los referidos vetos presidenciales.

Según el pensamiento de Edward S. Corwin,⁵⁸ se infiere, como él lo hace que: "Un proyecto de ley, debidamente sancionado por ambas Cámaras puede convertirse en Ley, de tres maneras:

- I. Con la aprobación del presidente, la que debe darse dentro de los diez días calendarios, exceptuados los domingos, de serle presentado el proyecto y no después de su sanción.
- II. Sin la aprobación del Presidente, si éste no lo devuelve dentro de los diez días útiles a contar de la referida presentación.

⁵⁸ CORWIN EDWARD S., La Constitución de los Estados Unidos de America. Edit. Washington. U.S. Senate 1987.

III. No obstante su desaprobación, si es nuevamente sancionado por "Dos terceras partes de cada Cámara", esto es, dos tercios del quórum en cada Cámara".

El primero y segundo de los supuestos citados por Corwin, no se refieren al veto, causa de este trabajo, sin embargo se percibe perfectamente dicha facultad en el tercer caso.

Según Diego Valades⁵⁹, las características generales del veto formal son:

- a) Debe ser expreso y señalar los aspectos que el presidente no juzga aceptables.
- b) Debe ser de carácter general, de manera que el presidente no vete sólo alguna o algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley que se le presente.
- c) Debe formularse dentro de un plazo de diez días.
- d) Es superable por la mayoría calificada de miembros presentes del Congreso.

La facultad del Presidente, legislador, se pone de manifiesto cuando emite su veto, porque piensa que con la sanción se causarían perjuicios a los ciudadanos (habitantes o pueblo norteamericano), o bien la considera contraria a la misma Constitución. En esta caso, es cuando aparece en toda su magnitud, realizado por el ejecutivo, el derecho de veto. La naturaleza de esta figura resulta polémica, en esencia representa la facultad del presidente de bloquear una decisión legislativa adoptada por los representantes populares y le confiere un

⁵⁹ VALADES DIEGO. El Control del Poder. UNAM, México 1998. p.300.

voto privilegiado dentro del proceso legislativo. Rigurosamente constituye una excepción a la separación de poderes, que demuestra en que medida un principio general debe ser adecuadamente articulado con los objetivos medulares de un sistema constitucional, como es el de proveer a los representados y a los órganos del poder de mecanismos de control. El veto demuestra que más allá del enunciado constitucional y doctrinario de la separación de poderes, lo que interesa al constitucionalismo es la posibilidad de contar con medios de control muy eficaces.

Por otra parte, Corwin en su obra ya citada habla del "veto de bolsillo" en los términos siguientes: "Puede impedirse que los proyectos sancionados dentro de los días precedentes al término de un periodo de sesiones se conviertan en leyes, mediante el veto de bolsillo, esto es no devolviéndolos el Presidente hasta producida la suspensión de las sesiones el Congreso; en nada afecta esta situación que el levantamiento de las sesiones no sea definitivo con respecto al Congreso que sanciona el proyecto, sino simplemente *ad interim* entre los dos periodos de sesiones. De igual modo el Presidente puede firmar eficazmente un proyecto en cualquier momento dentro de los diez días de haberle sido sometido (exceptuados los domingos), aunque el Congreso haya terminado sus sesiones en el *interin*, sea definitivamente o por ese periodo; y por otra parte puede devolver un proyecto con sus objeciones a la Cámara de origen, por intermedio de un funcionario idóneo de la misma, mientras esté en receso."

El llamado veto de bolsillo tiene una justificación demasiado lógica, o sea la imposibilidad de entregar el proyecto de Ley en el lugar correspondiente, cuando el personal se encuentre en receso. Se requiere además, que esté en un lapso próximo al receso de las Cámaras.

Las características del veto de bolsillo según Diego Valades⁶⁰ son las siguientes:

- a) Es tácito.
- b) General; y
- c) Temporal, en tanto que al reiniciarse las sesiones del Congreso; el presidente deberá firmar el proyecto o formular un veto formal.

En relación a la facultad de la figura llamada "veto de bolsillo", la Corte ha declarado (caso del *Pocket Veto*, en 1929), que el receso implica que en la Cámara de origen no haya posibilidades de recibir las observaciones del presidente. Años más tarde (1938), con motivo del caso *Writ vs. United States*, la Corte resolvió que no había motivos para no regresar el proyecto con observaciones, aún cuando el Congreso estuviese en receso, si había algún funcionario facultado para recibir el envío presidencial.

Los efectos del veto de bolsillo son los mismos que los del veto formal. En 1979 se llevó a los tribunales federales la primera impugnación contra el veto de bolsillo, con el resultado de que el proyecto vetado fue declarado ley por el Tribunal, por determinarse que había un funcionario del Congreso habilitado para recibir el veto formal. Esta resolución ha influido para que, en la práctica, el número de vetos de bolsillo disminuya progresivamente.⁶¹

⁶⁰ VALADEZ DIEGO. op. cit. nota 59, p.300.

⁶¹ CORWIN EDWARD S., La Constitución de los Estados Unidos de América. Edit. Washington. U.S. Senate 1987, p.22.

No es difícil que se haya adoptado en el Sistema Constitucional Norteamericano el Derecho de veto, precisamente para impedir medidas anticonstitucionales y por ende perjudiciales al pueblo de los Estado Unidos. Ahora ya no sólo se atiende, indudablemente a la inconstitucionalidad de las leyes para vetarlas, sino que pueden existir una gama de razones por las que el ejecutivo considere que pueden resultar inadecuadas, independientemente de su constitucionalidad.

La inclusión del veto en la Constitución americana, demuestra que en los tiempos de los constituyentes no estaban del todo comprometidos con la tesis de la separación de poderes. Al darle al Ejecutivo la facultad de vetar las leyes del Congreso, consolidan un principio jurídico que iba más allá de la simple colaboración entre los órganos de poder, "la idea era compartir o mezclar el poder".⁶²

En relación al hecho de superar el veto establecido por el Ejecutivo, en los últimos cuarenta años no se ha producido ningún caso relativo a leyes privadas (entendiendo por estas materias como pago de pensiones u otorgamiento de la nacionalidad americana a un extranjero, por ejemplo), mientras que con relación a las leyes públicas en algunos periodos presidenciales no se han superado en ningún caso, mientras que en otros ha afectado hasta una cuarta parte del total de veto interpuestos.

En cuanto al veto parcial, en la actualidad cuarenta y tres estados de la Unión americana lo regulan. En repetidas ocasiones, desde 1976, se ha planteado por congresistas y presidentes que también el Ejecutivo Federal disponga de ese instrumento de control. La preocupación esta cerrada en las leyes de naturaleza

⁶² FISHER LOUIS. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. University Press of Kansas, 1991. p.283.

fiscal, por lo que un veto parcial permitirá a los presidentes aplicar aquello que favorezca a sus políticas y bloquear lo que les resultara inconveniente.

Finalmente diremos que el veto parcial atribuido al presidente, practicado hasta su extremo, tendría el contradictorio resultado de que el presidente pudiera vetar, en una ley, tantas obligaciones como el Congreso le impusiera y conservar sólo las facultades. Así estuviera referido sólo a las materias fiscal y financiera, el veto parcial desvirtuará la naturaleza del control legislativo. Es posible que así lo considere la Corte, pues ya un juez federal declaró que "el veto parcial es inconstitucional porque inadmisiblemente afecta el balance del poder entre las tres ramas del gobierno."⁶³

3.3.- Estudio comparativo de la figura del veto en ambos sistemas.

Después de haber estudiado la figura del veto en los sistemas políticos parlamentario y presidencial, podemos concluir que es evidente que la naturaleza del veto resulta por demás polémica, en esencia representa la facultad del jefe de Estado, (llámese Monarca o Presidente) de bloquear una decisión legislativa adoptada por los representantes populares, y le confiere un voto privilegiado dentro del proceso legislativo.

En forma rigurosa, constituye una excepción a la separación de poderes, que a diferencia del sistema parlamentario vigente en Inglaterra, en el sistema presidencial Norteamericano, lo que interesa al constitucionalismo Norteamericano es la posibilidad de contar con un sistema de controles eficaces. Esto es así en virtud de que desde la Convención de Filadelfia, los antifederalistas expresaron con firmeza sus convicciones referente al tema del veto, dividiendo las opiniones. Los antifederalistas manifestaron que el veto presidencial era una forma de

⁶³ Wasington Post, febrero 12, 1998.

controlar al Congreso, que se suponía era el que controlaba al Presidente⁶⁴, siendo la finalidad última de esta facultad compensar las atribuciones de control recíproco, fortaleciendo la construcción institucional del presidencialismo.

Contra lo que suele considerarse, el sistema presidencial permitió llevar la doctrina de la separación de poderes más allá de lo que permitía el parlamentarismo. Según los constituyentes norteamericanos afirmaban que en el sistema parlamentario se produce una mayor concentración del poder que en el presidencial que ellos idearon. Cuando el gobierno depende para su integración y permanencia de la decisión del parlamento, las posibilidades de un gobierno arbitrario son mayores. Por el contrario consideraban, que en un sistema presidencial los equilibrios son más viables, con las consiguientes ventajas para la libertad de los individuos.

Los constituyentes americanos estaban preocupados por algo más relevante que la mera separación de poderes, sino de un control de poder. En esta perspectiva debió influir la interpretación personal de los constituyentes, entre quienes varios habían tenido ejercicio de la abogacía, de la función judicial o del mando político (Jorge Washington, George Read, John Dickinson, James Madison, Benjamín Franklin y Alexander Hamilton). Las reflexiones de Hamilton (El Federalista, LVIII) son de naturaleza política, jurídica e histórica, examina las facultades del monarca británico e infiere que, para evitar verse ante la necesidad de vetar, en casos extremos ha optado por subordinar al Parlamento; revisa la actividad de las asambleas legislativas, y encuentra que muchas veces son dominadas por la pasión o por los intereses de partido; retoma los principios del sistema representativo, y observa que también el presidente debe "proteger a la comunidad"⁶⁵

⁶⁴ Ketchman RALPH. Constitutional Conventions Debates. Londres. Penguin. 1986. p. 159

sistema representativo, y observa que también el presidente debe "proteger a la comunidad"⁶⁵

Finalmente precisaremos que el ejercicio de las facultades legislativas no implica que el Congreso o Parlamento actúe sin control alguno, independientemente del sistema político. Un sistema constitucional democrático, representativo y republicano, como lo es el sistema presidencial norteamericano, no puede depositar en un solo órgano la totalidad de las atribuciones, sin que con ello se corra el riesgo de auspiciar una excesiva concentración de poder, sin adecuados controles e incompatible con los objetivos mismos del sistema, haciendo de la facultad de veto un mero instrumento de control hacia el Congreso Norteamericano, y esto es así, en virtud de que en los Estados Unidos de América es el país donde se ha ejercido con más frecuencia la referida facultad, en comparación con nuestro país donde la facultad de veto ha sido escasamente empleada, por los diversos motivos que en el próximo capítulo de la presente investigación se precisan.

De igual manera y como se estudió en el objetivo correspondiente, aunque la facultad de veto en el sistema parlamentario carece de significado, de objeto o de eficacia, sin embargo aún se conserva, no obstante, desde que no hay disposición explícita que lo suprima, ni aun así en el sistema parlamentario de Inglaterra los órganos deliberativos tienen el total de las funciones de gobierno, teniendo este sistema otra serie de mecanismos para el debido control del parlamento.

Ahora bien, teniendo en cuenta el somero estudio que se hace en la presente investigación, acerca de los dos sistemas políticos en estudio, a nuestro juicio, podemos opinar que el funcionamiento de determinado sistema político

⁶⁵ FISHER LOUIS. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. University Press of Kansas. 1991. p.283.

depende en gran parte del conjunto de estructuras de gobierno del régimen político de que se trate. Por ejemplo " Los efectos de un sistema bicameral en el régimen parlamentario no son similares siquiera a los que produce la existencia de dos Cámaras en un sistema presidencial. Otro tanto puede decirse del caso inverso, es decir, de las consecuencias funcionales que tiene la existencia de una sola Cámara en el caso de uno y otro regímenes".⁶⁶

Una vez hecho el estudio en el Derecho Comparado, pasaremos inmediatamente a analizar la problemática jurídica derivada del veto en la realidad practica de nuestro país.

⁶⁶ COVIAN ANDRADE MIGUEL. Teoría Constitucional. segunda edición. CEDIPC A.C., México 2000. p. 331.

CAPITULO IV

PROBLEMÁTICA JURÍDICA DERIVADA DE LA FACULTAD DE VETO EN MEXICO.

4.1.- Interpretación del artículo 49 Constitucional en relación al Principio de División de Poderes.

El principio de división de poderes concebido desde su elaboración original por Locke y Montesquieu, ha sido una constante en la historia constitucional de Occidente, puede decirse que este principio jamás ha recibido una aplicación práctica completa, es decir, que en ningún Estado ha existido una separación total de poderes, sino que siempre se ha realizado de modo flexible, como reflejo de las muchas excepciones que han ido imponiéndole diversas necesidades dentro del funcionamiento estatal.

Para muchos politólogos y constitucionalistas, el fundamento de la democracia es la separación de poderes. El poder, sostiene el tratadista alemán Karl Loewenstein, lleva en si mismo la semilla de su propia degeneración; por ello si no se limita, se convierte en despótico, de ahí la conveniencia de que se ejerza a través de varios órganos de Estado. Sin embargo el principio de División de Poderes, entendido como el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que eviten el abuso de poder, dividiéndolo para su ejercicio, al asegurar la libertad de los ciudadanos, no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan el poder, y tampoco significa una absurda y arbitraria distribución de facultades, al contrario en un régimen presidencial, la separación de poderes requiere de la colaboración de estos en la realización de las distintas funciones del Estado. El poder es indivisible y radica en el pueblo, proclamaba el ginebrino Rousseau, pero el ejercicio del mismo es necesario que

recaiga en órganos distintos. "En efecto, frente a la clásica teoría de la División de Poderes, se levanta el postulado de la necesaria coordinación de funciones, que llevado a la realidad práctica de la nueva realidad política mexicana, habrá de ser condición no solo de la estabilidad gubernamental, sino también de su eficacia".⁶⁷

El principio de división de poderes contenido en nuestra Constitución General de la República en el artículo 49, según las tesis mexicanas y que han seguido todas las constituciones de este país desde 1814, se interpreta de forma distinta a la teoría clásica, tratando de establecer que el poder es uno solo, que es el Supremo Poder de la Federación y que este se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así, lo que está dividido es el ejercicio de las funciones del poder.

De lo antes expuesto, es preciso comentar las causas que han propiciado el desarrollo de la división de funciones del poder en México y que se mencionan de manera literal como división de poderes; para lo anterior exponemos el pensamiento del Doctor González Llaca, quien manifiesta: "Quisiera decir en primer lugar, que al juzgar la teoría de la División de Poderes, debemos situarla en el momento en que se produjo y también analizar, como consecuencia del estudio de esa teoría, la naturaleza de los principales regímenes políticos que existían en el mundo. Deseo recordar que la teoría de la División de Poderes, nació cuando el Ejecutivo no tenía origen democrático; El liberalismo la creó con acierto, tomándola del funcionamiento aristotélico, primero con Locke y después con Montesquieu, frente a la necesidad práctica, real, política de impedir los abusos del poder Monárquico; porque el monarca en la época en que nació la división de poderes, no era obviamente un representante popular, sino un líder dinástico. En consecuencia llevar a extremos pretendidamente originales la teoría de la División de Poderes, cuando el ingrediente de ella en los Estados modernos, cuando menos en los democráticos, es que el Poder Ejecutivo es el primero de los

⁶⁷ RODRIGUEZ LOZANO AMADOR. La Reforma al Poder Legislativo en México, p. 77-78.

representantes populares, el que esta dotado de la más amplia fuerza de representación del Estado, es un tanto cuanto peligroso y pienso que en este peligro bordea durante toda la exposición la excelente y bien documentada exposición del Doctor González Llaca⁶⁸.

El principio de división de poderes, como anteriormente se precisó, ha seguido presente desde entonces, en el constitucionalismo mexicano, y la Constitución de 1917 lo recoge actualmente en su artículo 49, mismo que establece:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de a Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar."⁶⁹

De lo anterior se puede inferir, según el autor Miguel Carbonell, que este principio significa por lo menos tres cosas distintas: a) que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; b) que un órgano no debe interferir en el desempeño de las funciones de los otros, y c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro.⁷⁰

⁶⁸ MOYA PALENCIA MARIO. Temas Constitucionales. P. 83-84.

⁶⁹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. nota p. 49.

⁷⁰ CARBONELL MIGUEL. Constitución. Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México. Tercera edición. México 2000. Porrúa. p. 48

En virtud de lo anterior, el suscrito se adhiere a lo precisado por el Maestro Carbonell, especialmente en lo señalado en el segundo y tercer inciso; es decir, si un órgano tiene constitucionalmente asignada una función, significa que por una parte, no puede delegarla ni transmitirla y, por otra, implica que ese órgano está obligado a ejercer tal atribución, en virtud de que no puede dejar de actuar o hacer caso omiso del mandato constitucional, sino que tiene que ejercerlo y hacerlo de modo efectivo y no solo aparente, y más aun no debe interferir en el desempeño de las funciones del otro poder, como es el caso de la figura jurídica del veto a la ley, que da origen a la presente investigación, y por lo cual se afirma que dicha figura limita el principio de división de poderes comprendido en el artículo 49 Constitucional, esto es así, ya que si bien es cierto que en México existe una separación relativa de las funciones del Poder, misma que permite su cooperación y trae como consecuencia el equilibrio y realización conjunta de los actos entre las funciones, también es cierto que el sistema flexible de división de poderes consagrado en el tantas veces referido artículo 49 Constitucional, de forma que, cualquiera de los tres poderes ejercen funciones que tienen que ver con las de otro poder, pero dichas funciones las ejercen para un mayor control en el ejercicio del poder, más no para interferir o ejercer indebidamente el poder, por lo que llegar a ejercer el Presidente el veto sobre alguna ley que ya fue discutida y aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el único fin sería entorpecer o eliminar la publicación de una ley que no estuviera de acuerdo con intereses particulares o de grupo, interfiriendo de manera autoritaria en el debido funcionamiento del poder legislativo, que esencialmente tiene la función de crear leyes.

De lo planteado, podemos concluir que la Constitución establece un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los poderes ejercen, por imperativo constitucional, facultades que tienen que ver con las de

otro poder, no hay dislocamiento, dice Tena Ramírez⁷¹, sino coordinación de poderes. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del Presidente, reconocida en parte por el propio artículo 49 Constitucional, las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión y la creación jurisprudencial del derecho por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, nos da suficiente muestra de ello, así la Suprema Corte de Justicia; se ha pronunciado sobre la división de poderes en el siguiente sentido:

DIVISION DE PODERES, SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del supremo poder de la Federación, facultades que incumben a otro. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que les son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de estricto derecho.⁷²

⁷¹ TENA RAMÍREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, 31º ed. Porrúa. México, 1997. p. 219

⁷² SEMANARIO Judicial de la Federación, 7ª época, segunda Sala, vols 115-129, p.65.

Cabe señalar que son de gran importancia las relaciones entre las funciones del Supremo Poder de la Federación, porque es lo que principalmente permite que exista el control entre ellas. Pero en nuestro país, existe una preponderancia de la función ejecutiva, misma que ha adquirido extrajudicialmente con el tiempo por lo que respecta a la práctica sobre las otras dos funciones; pero además de las que están establecidas en la Constitución, las que por su fuerza política impositiva y autoritaria se niega a abandonar.

4.2.- La supremacía histórica del poder ejecutivo sobre el Legislativo.

En nuestro país, según el autor Diego Valades⁷³, se pueden identificar las etapas formativas del sistema presidencial en México de la siguiente manera:

CAUDILLISMO: representada por José María Morelos; en virtud de que es el personaje objeto de veneración histórica. A la muerte de Miguel Hidalgo, Morelos tomó la conducción del movimiento de independencia. Al que además imprimió el giro de una radical separación de la corona española. Además, fue un visionario de los problemas sociales de México, entre los más notables documentos de la historia mexicana figurará siempre el texto de Morelos denominada "Sentimientos de la Nación".

En relación al tema que nos interesa, encontramos un episodio que da cuenta del nacimiento en nuestro país de la supremacía del Poder Ejecutivo, esto es, cuando en 1813 Morelos convocó a la celebración del Congreso de Chilpancingo, previó la designación de un jefe del Poder Ejecutivo al que se denominaría "generalísimo", quien "obrará con tal independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitación que la de dar cuentas al Congreso" (artículo 46 del reglamento del Congreso, dictado por Morelos). Posteriormente el conjunto de generales, mariscales, brigadieres, coroneles y tenientes coroneles que comandaban a las fuerzas insurgentes, por

⁷³ VALADEZ DIEGO. op. cit. nota 56. pp. 350-351.

escrito, mediante apoderados o personalmente, votaron de manera unánime para investir a Morelos como generalísimo, una vez designado el caudillo anuncio ante el Congreso su "dimisión del cargo. Cuando el Congreso se dispuso a considerar la dimisión, se encontró con que los oficiales presentes obligaron a los congresistas a rechazar de inmediato, la renuncia de Morelos, una hora más tarde quedaría ungido".⁷⁴

Lo ocurrido en Chilpancingo era explicable, se requería de un mando eficaz para proseguir la guerra, sin embargo este argumento, el de la necesidad ante la amenaza exterior o ante las urgencias interiores que se invocó en aquel momento, se van a repetir, a lo largo de muchas décadas subsecuentes, para fundamentar la política del predominio presidencial.

DESPOTISMO: representada por Antonio López de Santa Anna, ya que una vez conquistada a independencia con relación a España, en 1821, las ambiciones de poder personal adquirieron gran dinamismo: Un Emperador autoproclamado (Agustín de Iturbide) tuvo como respuesta la insurrección y el establecimiento de un poder Ejecutivo colegiado temporal, nada se definió hasta que entró en vigor la Constitución de 1824, donde aparece la figura del presidente como titular del Ejecutivo, de lo anterior, sobresalen dos cuestiones, la primera; la decisión favorable al Ejecutivo unipersonal, denominándolo como "Supremo Poder Ejecutivo", frente a las más llanas de "Poder Legislativo" y "Poder Judicial", que han perdurado hasta la fecha.

Una figura dominante apareció, el general Antonio López de Santa Anna, unas veces federalista y otras centralista; unas afín al partido conservador y otras al liberal. fungió como típico déspota que transgrede sistemáticamente el orden

⁷⁴ HERNANDEZ Y DAVALOS J.E.. Historia de la Guerra de Independencia de México. vi. p. 217.

jurídico, incluso el impuesto por el mismo. Por eso en su caso más que hablar de un dictador, que impone un orden arbitrario pero coherente con su designio, es posible hablar de un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia. Además, es difícil llamar dictador a un individuo "que no supo ni pudo estabilizar un gobierno".⁷⁵

LIDERAZGO REPUBLICANO: representada por Benito Juárez: toda vez que el predominio político de Santa Anna llegó a su fin a merced de un movimiento revolucionario, que a su vez preludió la Constitución de 1857. El Constituyente de 1857 decidió cambiar de ruta y construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo. Para este objeto el Congreso quedó constituido por una sola Cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana.

Entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poderse separar del lugar de residencia de los poderes federales, "sin motivo grave calificado por el Congreso" (artículo 84), y el más importante que nos interesa en esta investigación, encontramos la supresión de la facultad de veto. Como hemos visto en el primer capítulo de esta investigación, el veto existió en la Constitución de Cádiz, y fue igualmente incorporado a las posteriores constituciones, pero el constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el Congreso (artículo 70-IV).

La constitución enfáticamente congresual, fue promulgada en marzo de 1857. El mismo Presidente, Ignacio Comonfort, que la promulgó en marzo, la desconoció en diciembre. No parecía posible gobernar con un Ejecutivo controlado por el Congreso. En esas circunstancias arriba al poder Benito Juárez quien

⁷⁵ VALADES JOSE C., Orígenes de la República Mexicana. La Aurora Constitucional. UNAM. México 1994. P. 248.

sucesivamente, tiene que hacer frente a una guerra civil y a una intervención extranjera. La guerra civil representa un rotundo cuestionamiento a la vida de la República porque tiene como causa la defensa de los fueros eclesiásticos; la intervención a su vez tiene el signo de la imposición de un gobierno imperial.

La preservación de la República, en el sentido más estricto, exige de Juárez la asunción de un liderazgo republicano que opaca el valor de las instituciones, esto es así, porque para preservar la república, en el sentido más estricto, Juárez asume facultades omnímodas. Inicialmente defensor de la Constitución de 1857, acaba prorrogando unilateralmente su mandato y promoviendo la reforma de la Constitución por vías extraconstitucionales.

DICTADURA: representada por Porfirio Díaz, a diferencia de los actos frontales de preterición del orden jurídico, típicos del despotismo santanista, la dictadura porfirista se ocupó de los formalismos legales. La primera reelección de Díaz, por ejemplo, se realizó de manera discontinua, en tanto que la Constitución la prohibía y Díaz consideró preferible que la reforma para permitir la reelección no sucesiva, la promoviera un presidente que no fuera el mismo. Con ese objeto dejó en la presidencia, durante un periodo completo, a un portaestandarte suyo. Más adelante promovió la reforma constitucional para permitir la reelección sucesiva..

La institución que en mayor medida resintió los sucesivos acomodos del poder, y en especial el desbordamiento del Ejecutivo, fue el Congreso. Durante la prolongada dictadura porfirista (1876-1911), apenas si funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales. Numerosos legisladores no eran oriundos de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos, y muchas veces ni siquiera se preocuparon por conocerlas. Con la dictadura porfirista se ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas como lo es el habito de la ficción.

PRESIDENCIALISMO CONSTITUCIONAL: con representación múltiple por su mayor nivel de complejidad.

Para nuestros legisladores de principios de siglo, una de las preocupaciones más importantes fue lograr el establecimiento de un equilibrio entre las funciones que desempeñarían el ejercicio del supremo poder de la federación, puesto que se había fluctuado entre el centralismo y el federalismo, por lo que era necesario fortalecer el régimen federal, dentro del cual la función Ejecutiva contara con todas las atribuciones necesarias para que en ningún momento fuera sometido a las decisiones de la función legislativa, ya que en ese tiempo se consideraba que los integrantes en esta, se encontraban inmersos en un fanatismo por la representación popular, tratando deponer a la función legislativa por encima de las otras dos, tomando como fundamento que a Constitución del 57, se consideraba en su contenido un tanto buena en teoría, pero muy distante de la realidad que vivía el país.

El sistema presidencial, a lo largo de los siglos XIX y XX, se ha caracterizado por una relación asimétrica entre el Presidente y el Congreso que transitó de actitudes atropelladas, particularmente en las primeras décadas de la vida independiente, a un giro formal a partir de la dictadura porfirista. Este giro formal permitió preservar el orden de las apariencias en cuanto a la relación entre los órganos del poder al tiempo que las funciones materiales se realizaban en condiciones desfavorables para la autonomía del Congreso.

Ahora bien, es importante hacer una revisión al sistema de gobierno que actualmente se ejerce en nuestro país, es decir, derivada del estudio de la figura

jurídica de la facultad de veto, misma que se ha demostrado que limita y ha limitado históricamente el principio de división de poderes, encontramos una inquietud real de conocer si nuestro sistema presidencial es el más adecuado para el México de hoy y para el de los años venideros, esto es así porque compartiendo la opinión del Maestro Jorge Carpizo⁷⁶, y como líneas arriba se precisó, en las últimas décadas han sucedido los siguientes fenómenos:

- a) El equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del Ejecutivo.
- b) El poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales,
- c) El presidente de la República ha realizado atribuciones metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político,
- d) Los pesos y contrapesos constitucionales no han operado, y
- e) Las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en nuestro país, en las últimas décadas, se ha manifestado el presidencialismo en su más alta expresión, mismo que ha causado las crisis más grandes en nuestro sistema político, porque el Ejecutivo cuenta con un enorme poder, en virtud de que las facultades que le otorga la Constitución Política son bastantes, aunadas a las características de las personas que desempeñan el cargo, por la enorme prerrogativa que tiene en su conjunto el partido político de donde han emanado los presidentes de la República y la mayoría de los legisladores; que hasta hace poco tiempo se permitió la participación al pluralismo político, en consecuencia y como más adelante precisaremos, el Ejecutivo al no

⁷⁶ CARPIZO JORGE. El Gobierno de América Latina. ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?. UNAM, México, p. 11.

tener la mayoría en el Congreso, representada por el partido político al que corresponde, como anteriormente sucedía, ha sucedido un fenómeno que inmediatamente se estudiara, en virtud de que las fuerzas políticas en el Congreso han estado más o menos equilibradas por los partidos políticos de donde han emanado los legisladores, fenómeno que curiosamente ha hecho que de manera inmediata se utilice la figura de veto hacia una ley.

4.3.- La correlación de fuerzas políticas en el Congreso.

En los diferentes sistemas de gobierno, ya sea presidencial o parlamentario, como se estudiaron en el capítulo tercero de la presente investigación, o semi-presidencial, estos sistemas operan de acuerdo al número real de partidos políticos que existan en ese país, es decir, el funcionamiento de los poderes, específicamente el Ejecutivo y el Legislativo, asentado en la Constitución operará en forma diversa según sea el sistema de partidos o partidos políticos en esa sociedad. O sea, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que esta en muy buena parte marcado por el número de los partidos políticos y el sistema electoral. Así funcionará diferente ese sistema de gobierno, si hay bi o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En México, por décadas, hemos conocido el sistema de un partido predominante o hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido del cual el Presidente de la República es el jefe real. Esta es una de las razones del porque existía una carencia de controles hacia el Ejecutivo por parte del Legislativo y un notorio desequilibrio entre ellos, lo que hacía que el ejercicio de la facultad de veto otorgada al Presidente, fuera casi nula, en virtud de que la mayoría del Congreso aprobara todas las iniciativas que el Ejecutivo les enviara, salvo sus contadas excepciones.

La presencia en el Estado mexicano posrevolucionario del Partido Revolucionario Institucional, ha afectado singularmente la división de poderes consagrada en la Constitución General de la República, de tal modo que el autor Miguel González ha sostenido que "la mera capacidad disciplinaria del partido ha puesto casi en desuso en nuestra vida pública, los prolijos mecanismos de pesos y balanzas que conserva nuestra Constitución como testimonio de épocas pretéritas".⁷⁷

Es importante resaltar que de acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones del año dos mil, donde se eligieron Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores, ambas Cámaras quedaron conformadas de manera tal que, para sacar adelante cualquier iniciativa de ley, la fracción parlamentaria que la proponga o el partido del cual pertenezca el Ejecutivo mediante el cual propuso la iniciativa, deberá cuando menos, convencer a otra fracción de otro partido con argumentos sólidos. En las históricas elecciones del año dos mil, dio como resultado la inexistencia de una mayoría absoluta en el Congreso para el partido gobernante, esto impidió que el titular del Poder Ejecutivo y su partido impusieran sus condiciones para el gobierno.

En estas circunstancias, la gobernabilidad en el Congreso, entendida como el apoyo parlamentario a la gestión del partido mayoritario encargado del Poder Ejecutivo, adquiere mayor relevancia si se considera que el próximo Congreso, en virtud de la nueva correlación de fuerzas políticas, sólo va a poder legislar con acuerdos multipartidistas después de una ardua negociación.

En este orden de ideas, la gestión del PAN, como partido político a cargo del Poder Ejecutivo, tendrá la necesidad de negociar en el Congreso con los demás partidos políticos acerca de las decisiones que se tomarán en torno al rumbo del país y para lo cual deberán salvaguardar la integración y buen funcionamiento del Congreso de la Unión, esto hasta que de nueva cuenta la

⁷⁷ GAONZALEZ AVELAR MIGUEL, La Suprema Corte y la Política, México, 1994, p.32

correlación de fuerzas políticas cambie. Esto es, dependiendo de la integración del Congreso, el Ejecutivo Federal, representado por el Presidente podrá o no utilizar la facultad de veto, ya sea como instrumento o como control de poder, como más adelante se precisará.

4.4.- El veto como instrumento político de poder.

Como se ha observado durante el transcurso de la presente investigación, debido a la composición y funcionamiento de los órganos del poder, esto es entre el Ejecutivo y el Legislativo, que durante décadas estuvo vigente en nuestro país, no fue utilizada dicha facultad de veto por los presidentes, salvo algunas excepciones, como por ejemplo el caso más relevante se produjo en 1947. Donde el Congreso aprobó, por unanimidad en ambas Cámaras, una ley electoral que el presidente no se mostró dispuesto a sancionar. Lo singular de este caso, fue que el presidente, sin acatar lo preceptuado constitucionalmente en el sentido de hacer las observaciones que él estimará al proyecto remitido por los legisladores. El presidente se limitó a señalar al Congreso que recomendaba una más amplia discusión del texto, haciéndose obvia la limitación al principio de división de poderes marcada Constitucionalmente, estos en virtud de que el presidente dejó de acatar lo establecido por el artículo 72 inciso a), antes estudiado. Como si se tratara de una nueva iniciativa, el Congreso procedió a revisar su propia obra, y a corregirla.⁷⁸

Como se había apuntado anteriormente al menos con los últimos seis presidentes del régimen priista en el poder, ninguno había vetado ley alguna, por lo que se pensó en determinado momento que era una figura totalmente obsoleta, y esto fue así en virtud de que la composición del Congreso de la Unión estaba integrada por una mayoría priista, como consecuencia todas las iniciativas que se discutían en el propio Congreso y que se remitían al Ejecutivo para su sanción

⁷⁸ HERRERA Y LASSO MANUEL Estudios Constitucionales. México. Jus. 1964. p. 289

pasaban sin ningún problema. Pero sin embargo el cambio en la correlación de fuerzas políticas en el Congreso, ha hecho que la referida facultad sea utilizada como un instrumento político de poder como se precisara a continuación.

Teniendo una composición plural el Congreso de la Unión, resultado de las elecciones para renovar el Congreso del pasado año de 1997, donde el Partido Revolucionario Institucional ya no era mayoría en el referido Congreso, La iniciativa de ley denominada Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada el 13 de diciembre de 1999 al Pleno de la Cámara por Diputados por el Partido Revolucionario Institucional; contiene los siguientes:

ANTECEDENTES

"La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, desde su constitución en octubre de 1997, acordó realizar un diagnóstico de la situación que se vive en el campo mexicano y, en consecuencia, determinó — de manera democrática y plural— llevar a cabo una consulta a la sociedad rural en su conjunto, cuyos resultados están plasmados en esta Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural.

Con el propósito de contribuir a establecer las bases para un desarrollo sustentable del sector rural, en particular de las actividades agropecuarias, y considerando las facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes otorgan a los legisladores, los integrantes de la Comisión de Agricultura acordaron trabajar colectivamente con el propósito fundamental de dotar al sector rural mexicano, específicamente a las actividades productivas que en el mismo se practican, de un marco jurídico moderno e integral, una Ley de Desarrollo Rural, o de Fomento a las Actividades Productivas para el Desarrollo Rural Integral y Sustentable que reglamentara en forma global el contenido de la fracción XX del artículo 27 constitucional, que a la letra dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Para realizar este trabajo, los legisladores se comprometieron a anteponer los intereses del campo, a los de sus partidos políticos, de grupo o particulares. Se acordó organizar una serie de foros regionales de consulta, en todo el país, para conocer los puntos de vista de los agricultores, los campesinos, los académicos, los investigadores, los empleados y funcionarios públicos de los diferentes órdenes de gobierno, los legisladores de los congresos locales, y de todos aquellos ciudadanos vinculados con la problemática de las actividades agropecuarias y del desarrollo rural.

El desarrollo de estos foros se llevó a cabo durante 1998 y 1999. En los foros regionales participaron 2 527 personas y se presentaron 653 ponencias sobre diversos aspectos de la problemática rural y sus propuestas de solución.

Una vez concluida esta fase, un equipo de trabajo de la Universidad Autónoma de Chapingo procedió a la revisión y sistematización de cada una de las ponencias.

El material en cuestión constituye la esencia de las demandas de los asistentes a los foros y sirvió como base para ser incorporado en las iniciativas de ley recibidas. Los resultados de estos trabajos se difundieron ampliamente a través de su publicación y distribución en reuniones con los congresos locales de las entidades federativas del país, y por medio de la página electrónica de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, se convocó a una serie de foros temáticos sobre cuestiones que por su importancia merecen una consulta específica.

Una vez sistematizadas las demandas y puntos de vista de los participantes en los foros, se procedió a la redacción de un primer borrador de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural. Su contenido fue puesto a la consideración de la Comisión en pleno, así como de representantes de organizaciones sociales y productivas del sector rural, académicos e investigadores, diputados y senadores, interesados en el tema, integrantes de las legislaturas locales y funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno vinculados con el sector. A partir de los foros y discusiones sobre el particular, se efectuaron modificaciones que dieron como resultado la edición de un segundo borrador de la Iniciativa.

De los intercambios con diputados, senadores y representantes del Ejecutivo, surgió el acuerdo de integrar una comisión redactora integrada por 12 diputados, 8 senadores y la Dirección Jurídica de la SAGAR, con el propósito de revisar el borrador y redactar el texto definitivo de la Iniciativa de Ley.

El 21 de abril de 1999, los miembros de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados y de las comisiones de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Reforma Agraria del Senado de la República suscribieron un documento denominado Contenido temático de la Ley de Desarrollo Rural, que fue la base para redactar los títulos y capítulos que se desarrollan en el presente dictamen.⁷⁹

Así las cosas dicha Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, observo las siguientes;

⁷⁹ PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO. Subdirección de Documentación y Archivo Histórico. Cámara de Diputados. México, 2001.

CONCLUSIONES

1. La Comisión que dictamina, integrada de manera plural por miembros de los diferentes grupos parlamentarios de los partidos con representación en la LVII Legislatura, considera favorable la aprobación del presente dictamen que integra las iniciativas presentadas.
2. La Ley de Desarrollo Rural que considera este dictamen es un instrumento reclamado por la sociedad rural como elemento que dé certidumbre a sus actividades económicas y sociales, pues establece la implementación de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo, para guiar la planeación rural y garantizar la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno.
3. Se pretende cubrir con esta iniciativa el vacío provocado por la falta de una legislación básica e integral para el sector, que junto con las leyes agrarias, de planeación y económicas vigentes, constituya el marco de una política de Estado en materia de fomento agropecuario y desarrollo rural, en tanto que es el fruto de decisiones adoptadas por consenso, con aliento de largo plazo y de carácter integral.
4. El imperativo de legislar en esta materia se deriva del propósito de generar de manera sustantiva las condiciones propicias para el mejoramiento económico y social del sector, la generación de empleo y bienestar a los habitantes del campo, garantizando la seguridad de las inversiones productivas, al tiempo que se procure el desarrollo de organizaciones para la producción.

El proyecto de ley que emana de este dictamen considera los siguientes títulos:

- Título primero, Del objeto y aplicación de la ley. Señala los alcances de la misma, su ámbito de aplicación, quiénes son sujetos de la legislación, así como las autoridades competentes.

- Título segundo, De la planeación, coordinación y organización del desarrollo rural. Establece la aplicación de los preceptos de los artículos 25 y 26 de la Constitución en el medio rural, se determina la participación del gabinete agropecuario y la Comisión Intersecretarial para atender la coordinación, la federalización y la descentralización como criterios rectores de la gestión pública, dándoles existencia y sustento jurídico al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Integral y a los Consejos Estatales Agropecuarios, a los convenios de coordinación con las entidades federativas y a los distritos de desarrollo rural como base de la organización territorial y administrativa del gobierno federal y por ende la instancia inmediata de atención pública al sector.

- Título tercero, Del fomento agropecuario y desarrollo rural. Reglamenta las políticas de fomento, apoyo y acciones compensatorias que el gobierno aplica para las actividades productivas en el sector rural; establece reglas de impulso a la productividad, fomento a la capitalización rural, y reconversión productiva; atiende la política comercial y de precios; regula la información agropecuaria; incentiva la educación y la investigación, la capacitación, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico; impulsa los fondos de autoaseguramiento en la administración de riesgos y coordina la sanidad agropecuaria.

- Título cuarto, Del sistema financiero rural. Determina los alcances y objetivos de un sistema de financiamiento para las actividades productivas que se efectúan en el campo; tanto la acción de la banca de fomento y la comercial, como las organizaciones de financiamiento y ahorro solidarios, reconociendo al sistema financiero no convencional.

- Título quinto, De la atención prioritaria a zonas de marginación rural. Se establecen las características de los programas y acciones de gobierno para dar un tratamiento diferencial a los grupos vulnerables, tales como jornaleros, mujeres, menores de edad, jóvenes y ancianos. Se consideran aspectos relativos a la infraestructura productiva para los grupos étnicos, y se fijan las bases de operación de los programas de reconversión productiva.

- Título sexto, De la infraestructura física. Se establecen las normas jurídicas relativas a los aspectos hidroagrícolas, de comunicación, electrificación, almacenamiento, comerciales y los niveles de coordinación respectivos.
- Título séptimo, Del bienestar social. Comprende los temas relativos a los derechos de los trabajadores, jornaleros, grupos vulnerables, en relación con la capacitación, y otros medios para mejorar su capacidad productiva.
- Título octavo, Del fortalecimiento de las organizaciones económicas y Sistema-Producto. Establece las bases jurídicas para modernizar las formas de organización productiva y a través de las cadenas productivas los sistemas producto de los diferentes cultivos agrícolas; se reconoce la organización nacional de productores rurales, se crea el Registro Nacional Agropecuario y se regulan los Sistema-Producto.
- Título noveno, Del servicio de arbitraje agropecuario. Establece las bases jurídicas para el establecimiento y operación de un servicio de arbitraje que dirima las controversias entre sujetos de esta ley y las relacionadas con las actividades productivas en el sector rural, de una manera ágil, expedita y transparente.
- Título décimo, De la sustentabilidad de la producción rural, la protección a la biodiversidad y los recursos genéticos. Se encarga de establecer las bases jurídicas para que las actividades productivas del sector rural se practiquen en un contexto de respeto al entorno natural, y que los avances tecnológicos y biogenéticos que se adopten no constituyan una amenaza para el hábitat y la salud del hombre, la fauna y la flora que nos rodean.
- Título décimo primero, De la seguridad alimentaria y esquemas de protección a la producción nacional. Establece las bases jurídicas para garantizar la búsqueda de la seguridad y soberanía alimentarias, a través del estímulo a la producción de alimentos. Así mismo, los mecanismos jurídicos que garanticen

condiciones de equidad para la producción nacional respecto a las de nuestros socios comerciales.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Agricultura somete a la consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de:

LEY DE DESARROLLO RURAL.⁸⁰

Finalmente, la presente iniciativa fue aprobada por 229 votos a favor, en el Pleno de la Cámara de Diputados a los veintisiete días del mes de abril del año 2000.

Posteriormente fue aprobada de igual manera por el Senado de la República, pero en virtud de que en nuestro país se llevaron a cabo las históricas elecciones federales, y como es conocido resultó triunfante el Lic. Vicente Fox Quezada encabezado por el Partido Acción Nacional como Presidente de la República, este en uso del derecho consignado en el artículo 72. del Constitución General de la República, veta el proyecto de Ley de Desarrollo Rural aduciendo que esta misma, estaba plagada de defectos, deficiencias, excesos populistas e inconstitucionales de algunos conceptos.

Posteriormente el 27 de abril del año dos mil uno, y teniendo en cuenta la nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, los diputados de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y los diputados de los partidos políticos Alianza Social, Convergencia por la Democracia presentan al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de ley denominada LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

⁸⁰ Ibidem

Así las cosas en el capítulo de antecedentes de la referida LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, se establece lo siguiente:

"El Pleno de la H. Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable a la Comisión de Agricultura y Ganadería y, posteriormente, a solicitud de la Comisión de Desarrollo Rural, a través de su presidente, se amplió el turno a la misma, para que unidas y de común acuerdo, emprendieran un exhaustivo análisis del documento y un proceso de consulta con el Ejecutivo Federal, las Comisiones Homólogas del Senado de la República y con los diversos sectores de la sociedad rural, encaminados a mejorar la Iniciativa y obtener el consenso de los sujetos involucrados en el tema. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se sumó a los esfuerzos de todos los partidos al análisis del Proyecto de Ley que permitiera el repunte de ese sector de la economía y por ende, contribuyera al mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo. Dicho proceso se desarrolló con la participación plural de todas las fracciones parlamentarias representadas en esta H. Cámara de Diputados, en un acto que consolida el carácter soberano del Poder Legislativo, hacia un equilibrio respetuoso y eficaz entre los poderes de la Unión.

Se realizó una amplia distribución del proyecto de Ley, con énfasis en la H. Cámara de Senadores, las legislaturas de las entidades de la Federación y los organismos representativos de los productores rurales de los sectores social y privado. "

Finalmente la referida ley fue aprobada en el pleno de la H. Cámara de Diputados el día 23 octubre de 2001.⁸¹

De lo anteriormente señalado, podemos observar y concluir lo siguiente:

⁸¹ PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO. Subdirección de Documentación y Archivo Historica. año I. número 16. abril 27, 2001, p. 1786.

- I. Que el ejercicio del derecho de veto consignado en la Constitución General de la República es utilizado como un instrumento político, en virtud de que siguiendo el ejemplo arriba citado, el Presidente, al no haber participado tanto el como la fuerza política del PAN representado ante el Congreso, en el análisis de la Ley vetada, limita la división de poderes consagrada en la propia constitución, esto es así ya que la facultad de veto se utilizó como un instrumento ejercido por el poder del Ejecutivo Federal, como anteriormente se preciso.

- II. Que al momento de que el Presidente hace uso de la facultad de veto a la ley antes citada, de nueva cuenta se afirma que se utiliza como un instrumento de poder, en virtud de que después de que el Presidente hace las observaciones a la ley vetada, que anteriormente se precisaron, y teniendo en consideración la nueva constitución de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, esto hace que sea imposible superar el veto como así lo establece la propia Constitución, esto es como anteriormente se demostró, que el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, en lugar de llevar a cabo la discusión de la misma iniciativa de ley vetada para superar el veto establecido por el Presidente, lo que hace es presentar una nueva iniciativa de ley, dejando atrás todo el trabajo realizado por la anterior Legislatura.

- III. Que el Presidente al hacer uso del instrumento político de veto, frena totalmente una Ley debidamente aprobada por el Congreso de la Unión, y esto trae como consecuencia que obligue al Congreso la intervención de la fracción parlamentaria que es este caso es la del Partido Acción Nacional, como se desprende de lo transcrito líneas arriba en el capítulo de "ANTECEDENTES", de la Iniciativa de la LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

- IV. Que el Presidente, haciendo uso de un instrumento de poder, limita gravemente la división de poderes constitucionalmente establecido, esto es así porque en las observaciones a la ley vetada, anteriormente citada, se aducen cuestiones de inconstitucionalidad de la ley, que de manera formal el único poder facultado para resolver estas cuestiones, lo es el Poder Judicial
- V. Que el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, hace uso de la facultad de veto como un instrumento político de poder, como se demuestra con el siguiente ejemplo; al momento de haber enviado la iniciativa de ley denominada LEY DE DERECHOS Y CULTURAS INDIGENAS, el Presidente aseguró haber retomado la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), pero al momento de llevar a cabo el proceso legislativo, "lo resultante no tenía nada que ver con la propuesta original elaborada por la COCOPA, pues desconoce en lo fundamental, el reclamo histórico de los pueblos indígenas para ser conocidos como sujetos de derecho en términos de su naturaleza colectiva y culturalmente diferenciada".⁸² Esto es, si en este caso la iniciativa enviada por el Presidente no fue aprobada como originalmente se estableció, aquí si se debió utilizar la facultad de veto, consagrada en la Constitución, pero como políticamente no era conveniente para los diversos intereses creados alrededor de esta ley, la misma se aprobó como ya es conocido.

Finalmente haciendo una pequeña reflexión en relación al Poder que ejerce el Ejecutivo a través del Presidente, se sugiere que para que el poder frene al mismo poder, hay que organizarlos de tal forma que los propios poderes se impidan por una serie de mecanismos que no se abuse del poder, estableciendo límites, es decir tu dictas sentencias pero no creas leyes, tu ejecutas las leyes pero no las derogas.

⁸² PROCESO. Semanario. "Ley indígena: la burla". no. 1279. México, 6 de mayo de 2001. p. P. 20

Los cambios del equilibrio de poderes han variado por causas económicas, las cuales son manifestadas por la evolución del capital. En el siglo XX y XXI se ha desarrollado un capitalismo monopólico, que bajo el poder Ejecutivo favorece el centralismo del poder solo en minorías, dejando fuera de los límites del poder a la gran mayoría de la población. También se ha comprobado que no sólo existe el poder público el que predomina en un Estado, hay otros poderes que son inclusive más fuertes que los que goza este. Estos poderes fijan pautas culturales fuertes, como son los medios de comunicación, compañías transnacionales, instituciones de banca internacionales, etc. Entonces sí se quiere seguir teniendo una división de poderes, hay que analizar primero donde se mueven los poderes reales. Ya que el poder público se enfrenta al poder del capital, llamado en estos tiempos como "la globalización", esta complejidad de poderes debe ser analizada, mediante un constitucionalismo moderno, proponiendo los medios de control constitucionales dirigidos también a los poderes privados para tener un verdadero control de ellos. Por ello a continuación se hacen las siguientes propuestas en relación al tema que nos ocupa en la presente investigación en aras de un equilibrio de poder.

4.5.- Propuesta para acotar el poder del ejecutivo en aras del equilibrio de poderes.

Después de haber hecho un análisis acerca de la figura de veto, constitucionalmente otorgada al titular del poder Ejecutivo, ya sea local o federal, limitando la función del poder Legislativo, como así se concluye en la presente investigación, a continuación se presentan las propuestas con el fin de que queden plasmados constitucionalmente el debido equilibrio de poderes que nuestro país necesita, mismas que se precisan de la siguiente forma.

REFORMA AL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.

La reforma constitucional que se propone sería de una manera total, en el sentido de eliminar la facultad de veto no solo como se dispuso mediante el decreto relativo que modificó el inciso j) del artículo que se comenta, promulgado el 21 de noviembre de 1923, publicado el día 24 de dicho mes y año en el Diario Oficial de la Federación⁸³, en donde se dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación de por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión permanente.

La propuesta derivada de esta investigación es en el sentido de que el artículo 72 Constitucional quede de la siguiente manera:

Artículo 72.- 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:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasara para su discusión a la otra. Si esta la aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien lo publicará inmediatamente,

b) DEROGADA

⁸³ DELGADO RUBEN. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. SISTA. México 1991 p. 139.

c) DEROGADA

Las votaciones de ley o decreto serán nominales

- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de

la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;

- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observaran los mismo trámites establecidos para su formación;
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;
- h) La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;
- i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso

el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) DEROGADA.

Esta propuesta tiene como finalidad, eliminar las atribuciones que históricamente ha tenido el poder Ejecutivo y que según nuestra opinión son del orden metaconstitucional, en virtud de que impiden el buen funcionamiento de los poderes de la unión, consecuentemente limitándose sus funciones que para el fin fueron creados.

CONCLUSIONES

- I. El veto es la facultad del Presidente de oponerse a la sanción de una ley, mismo que puede ser absoluto o suspensivo, dicha facultad en los últimos setenta años, ha sido utilizada de manera somera por el Ejecutivo en virtud de que éste no había tenido una oposición legislativa real.
- II. El veto tiene su origen Romano, nació en Roma y ha evolucionado hasta llegar a ser la institución que hoy se conoce, dicha evolución ha sido consecuencia de diversos acontecimientos históricos, que en los diferentes sistemas de gobierno ha tenido su interpretación propia.
- III. Históricamente en México, el derecho de veto surge con la Constitución de Cádiz, que si bien es cierto no fue promulgada en estas tierras, constituye un primer antecedente que tuvo observancia obligatoria en nuestro país. Esto pone de manifiesto que el derecho de veto es una prerrogativa de un poder Ejecutivo fuerte, que históricamente se ha impuesto a los otros dos poderes Legislativo y Judicial en nuestro país. Dicha facultad de veto presidencial evoluciona en nuestro país hasta la Constitución de 1917 y dadas las circunstancias políticas que se han vivido, se trata de uno de los lineamientos que han quedado inamovibles en la Constitución desde esa fecha, salvo la reforma de noviembre del año de 1923.
- IV. Según los teóricos que defienden la facultad de veto otorgada al Presidente por el Constituyente, es con la finalidad de asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de las leyes, por lo cual interviene en el proceso legislativo, dotándosele por medio de esta facultad de un medio de defensa contra la invasión legislativa.

- V. La facultad de veto, formalmente es un acto administrativo, en virtud de que esta contemplado dentro de las atribuciones conferidas al Presidente, atribución que puede ser ejercida de forma total, parcial, suspensiva o de manera indefinida; como es el caso del veto de bolsillo.
- VI. El régimen Parlamentario de gobierno ha tenido su principal exponente en Inglaterra, mismo que ha sido producto de una evolución gradual de las instituciones políticas y más particularmente de la lucha por el poder entre el monarca y los súbditos primeramente, hasta llegar a lo que actualmente se conoce como un sistema Parlamentario, donde la característica esencial que lo diferencia del sistema presidencial es que quienes integran el gobierno, son responsables políticamente ante el parlamento por el desempeño de su competencia de gobierno y de administración.
- VII. En Inglaterra la facultad de veto es concedida al monarca en forma absoluta, pero debido a la organización y controles del parlamento, esta facultad actualmente es obsoleta.
- VIII. El régimen presidencial es producto de un laboratorio político y constitucional, donde la esencia de este sistema, contrario al sistema parlamentario, es la ausencia de responsabilidad política de quien detenta el poder político de gobernar y administrar, es decir, la única forma de exigir responsabilidad al Presidente es de naturaleza jurídica a diferencia del régimen parlamentario donde a los integrantes del gobierno se les exige además de la responsabilidad jurídica en su caso, la responsabilidad política ante el parlamento.

- IX.** En los Estados Unidos de América la facultad de veto ha llegado a su máxima evolución, en virtud de que en este país dicha facultad es utilizada constantemente, esto como un mero instrumento de control hacia el Congreso Norteamericano.
- X.** El poder del Estado mexicano es uno, indivisible, y pertenece al pueblo, pero para su ejercicio, este se divide en funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales, así lo que esta dividido es el ejercicio del poder.
- XI.** El principio de división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los poderes ejercen facultades que tienen que ver con otro poder, lo anterior con la finalidad de que exista un control entre los poderes, pero en la realidad práctica de nuestro país, existe una preponderancia de la función Ejecutiva, misma que adquirió con el tiempo por lo que respecta a la práctica sobre las otras dos funciones Legislativa y Judicial mismas que aparte de las que están establecidas en la Constitución, las que por su fuerza política impositiva y autoritaria se resiste a abandonar.
- XII.** El veto por su naturaleza es una facultad otorgada al Ejecutivo por el Constituyente; esta facultad es propia de los regimenes presidenciales, dicho ejercicio del derecho de veto consignado en la Constitución General de la República es utilizado como un instrumento político de poder, a efecto de limitar la función puramente legislativa, es decir limita la función del Legislativo a efecto de obstruir la creación de leyes o decretos, que para tal fin dicho poder fue creado.

- XIII.** Que al momento de que el Presidente hace uso de la facultad de veto a una ley, elimina la posibilidad de que la iniciativa de ley sea aprobada, toda vez que cuando la ley vetada regresa a la Cámara correspondiente con las observaciones señaladas, y teniendo en consideración la actual constitución de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, hace imposible superar el veto, con el procedimiento establecido en la propia Constitución, esto trae como consecuencia directa que la Cámara correspondiente, lo que hace es presentar una nueva iniciativa de ley, dejando atrás todo el trabajo realizado por la anterior Legislatura.
- XIV.** Que el Presidente, haciendo uso de un instrumento de poder, limita gravemente la división de poderes constitucionalmente establecido, esto es así porque en las observaciones a la ley vetada por el presidente Vicente Fox (Ley de Desarrollo Rural), se aducen cuestiones de inconstitucionalidad de la ley, que de manera formal el único poder facultado para resolver estas cuestiones, lo es el Poder Judicial de la Federación.
- XV.** En México, a partir de las elecciones del año dos mil, erróneamente se piensa que en nuestro país se vive una democracia plena y que vivimos en un nuevo sistema político, en virtud de que los cambios políticos que acontecieron fueron del orden de los actores políticos y no de estructuras, es decir, que el sistema político presidencial que tenemos en nuestro país es el mismo y que los cambios políticos son en relación a la correlación de fuerzas políticas dentro del sistema político, esto es hay de manera formal una alternancia en el poder más no un cambio de sistema político.
- XVI.** La situación característica del sistema político mexicano, hace que el derecho de veto no se haya practicado de manera constante, sin embargo, conforme la democratización ha avanzado y con ello la división de poderes que establece nuestra Constitución Política a comenzado ha tomar forma,

la figura de veto presidencial empieza a perfilarse como un recurso político que seguramente será más utilizado por el titular del Poder Ejecutivo. Por consiguiente una extrema concentración de poder en manos del poder Ejecutivo ha sido la norma política en nuestro país. Hoy que se vive un periodo de alternancia política es clara la necesidad de acotar dicho poder al presidente, mediante una reforma constitucional específica como la que se propone, cabe aclarar que con esta propuesta, se trata de aportar propuestas a la regulación de un tema específico como lo es propiamente la facultad de veto.

- XVII.** Es necesario cambiar la concepción político cultural de que la figura del presidente es intocable, en este sentido es preciso definir las estructuras mínimas para un mayor control del poder político, para lo cual es importante realizar las acotaciones que históricamente el Ejecutivo, con el control del Congreso se ha otorgado, específicamente el tema que nos ocupa, la facultad de veto, lo anterior con la finalidad de obtener un mayor control de constitucionalidad del poder político, por consiguiente una mayor viabilidad democrática.

BIBLIOGRAFIA

BERLIN VALENZUELA FRANCISCO, Derecho Parlamentario, México. Fondo de Cultura Económica, México 1995.

BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO, Introducción al derecho Constitucional Comparado, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

BURGOA IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 3ª edición, Porrúa, México 1997.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano" 11ª Edición, Porrúa, México 1996.

CALZADA PADRON FELICIANO, Derecho Constitucional, editorial. Harla, México 1995.

CAMPOSECO CADENA MIGUEL ANGEL, De las Iniciativas, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Col. Manuales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México 1990.

CARBONELL MIGUEL, Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México, Tercera edición, Porrúa, México 2000.

CARDENAS GRACIA JAIME F., Una Constitución para la Democracia, Propuesta para un nuevo orden Constitucional, México, UNAM, 1996.

CARPIZO JORGE, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México 1998.

CARPIZO JORGE, El Gobierno de América Latina, ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?, UNAM, México 1998.

CARPIZO JORGE, El Presidencialismo Mexicano, 3 Edición ; Siglo XXI, México 1983.

CARPIZO JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, México, 1998.

CORWIN EDWARD S., La Constitución de los Estados Unidos de América, Edit. Washington, U.S. Senate 1987.

COTARELO RAMON, JUAN MALDONADO , PALOMA ROMAN, Sistemas Políticos de la Unión Europea. Con inclusión de Estados Unidos y Japón, editorial Universitarias S. A., Madrid 1993.

COVIAN ANDRADE MIGUEL, Teoría Constitucional, CEDIPC. A.C., segunda edición, México 2000.

DA SILVA JOSE ALFONSO, "El proceso Legislativo como objeto", en Instituto de Investigaciones Legislativas, Derecho Parlamentario Iberoamericano, México, Porrúa, 1987.

DE LA MADRID HURTADO MIGUAL, Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, México 1982.

DELGADO RUBEN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, SISTA, México 1991.

DICCIONARIO JURIDICO HARLA.

DIHIGO ERNESTO, El veto y la Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Argentina, Tomo XXVI. 1969.

FISHER LOUIS, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, University Press of Kansas, 1991.

FLORES GOMEZ FERNANDO, Carvajal Moreno Gustavo, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México 1976.

GAMAS TORRUCO JOSE, Regímenes Parlamentarios de Gobierno, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

GAONZALEZ AVELAR MIGUEL, La Suprema Corte y la Política, México, 1994.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, 49ª edición, editorial Porrúa, México 1998.

GUTIERREZ ALVIS Y ARMARIO FAUSTINO, Diccionario de Derecho Romano, 2ª., Reus S.A., Madrid. 1976.

HAMILTON, MADISON Y JAY, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

HAURIOU ANDRE, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona. Editorial. Ariel, 1971.

HERNANDEZ Y DAVALOS J.E., Historia de la Guerra de Independencia de México, VI.

HERRERA Y LASSO MANUEL, Estudios Constitucionales, Editorial. Jus. México 1964.

KARL W. DEUTSCH, Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Ketchman RALPH, Constitutional Conventions Debates, Londres, Penguin, 1986.

MARGADANT GUILLERMO FLORIS, "El Tribunado de la Plebe: un gigante sin descendencia", en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXIV, Núms. 93-94, México, Junio 1974.

MARTINEZ DE LA SERNA JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial. Porrúa, México 1993.

MATEOS JUAN A. Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos. México, J. F. Jans, 1878-1882.

MAURICE DUVERGER. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, editorial. Ariel, 1970

MONTES DE OCA M. A., Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo II. Argentina 1980.

MOTO SALAZAR EFRAIN, Elementos de derecho. Editorial Porrúa, México 1991.

MOYA PALENCIA MARIO, Temas Constitucionales. UNAM, México 1978.

MUÑOZ MORALES LUIS, Lecciones de derecho Constitucional, Junta Editora de la Universidad de Puerto Rico. Tomo II, 1949.

OROZCO HENRIQUEZ J. JESUS. El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM 1992.

OSSORIO Y FLORIT MANUEL, Diccionario Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, S.R. L., 1991.

PALCIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO, Subdirección de Documentación y Archivo Histórica, año I, número 16, abril 27, 2001.

PALCIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO, Subdirección de Documentación y Archivo Histórico, Cámara de Diputados, México, 2001.

PEREIRA MENAUT ANTONIO CARLOS, El ejemplo Constitucional de Inglaterra, Servicio de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid 1999.

PEREZ DE LEON ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 16ª Edición México 1997.

Proceso, Semanario, "Ley indígena: la burla", no.1279, México, 6 de mayo de 2001.

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, 19ª, Madrid, 1970.

RODRIGUEZ LOZANO AMADOR, La Reforma al Poder Legislativo en México, México 1995.

RODRIGUEZ RAMON, Derecho Constitucional, escrito para servir a los alumnos del Colegio Militar, 2ª edición México 1975.

SANTA MARIA DE PAREDES VICENTE, Curso de Derecho Político, 9ª edición, Madrid, Imprenta Española, 1913.

SARTORI GIOVANNI, Ingeniería Constitucional Comparada, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 3ª reimpresión 1994.

SEMANARIO Judicial de la Federación, 7ª época, segunda Sala, vols 115-129, p.65.

SIERRA JUSTO, Evolución Política del Pueblo Mexicano, México, UNAM. 1977.

TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, editorial. Porrúa, México 1998.

TUNC ANDRE Y TUNC SUZANNE, El Derecho de Los Estados Unidos de América, UNAM, México, 1957.

VALADES DIEGO, El Control del Poder, UNAM, México 1998.

VALADES JOSE C., Origenes de la República Mexicana. La Aurora Constitucional, UNAM, México 1994.

Washington Post, febrero 12. 1998.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 135° edición, editorial Porrúa, México 2001.

Ley de Amparo, Agenda de Amparo, editorial Ediciones Fiscales Isef, México D.F. 2001.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, México 1998.

Ley Organica de la Administración Pública Federal, editorial Porrúa, México 1999.