

# ***EL VETO QUE NO DEBIÓ OCURRIR***

*Luisa Béjar Algazi*

## **Resumen**

Las explicaciones existentes acerca de la incidencia del veto presidencial permiten presuponer la aparición de una situación irregular en el caso de Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal, quien en el tiempo de su gestión ha hecho uso de este recurso en múltiples ocasiones.

En este escrito se exploran algunas de las causas que de acuerdo con tales teorías pueden haber motivado su comportamiento.

## **Abstract**

Existing explanations about incidence of presidential veto allow to presuppose the appearance of an irregular situation in the case of Manuel López Obrador, chief of the Federal District in Mexico, who in the time of his administration has used this device on several occasions.

In this writing we explore some of the causes that, according to certain theories might be motivating his behavior.

El veto —otorgado al Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales—, de acuerdo a la literatura politológica, no debe ser considerado como un instrumento para evaluar la efectividad de los controles propios del esquema de separación de poderes. Este juicio se apoya en que los actores involucrados en el proceso político suelen anticipar la reacción de su contraparte y formular propuestas que se calculan aceptables a fin de asegurar su aceptación. Dicho en otras palabras, quienes intervienen en la expedición de las normas por lo regular incorporan en sus propuestas lo que suponen las preferencias de sus oponentes a fin de evitar sean rechazadas en el pleno.<sup>1</sup> En consecuencia, el uso del veto presidencial sólo debería tener lugar cuando algo falla en el procedimiento legislativo.

De ser correcta esta apreciación, en situación de normalidad el veto —del jefe de Gobierno de la ciudad de México a las reformas y adiciones al Código Electoral del Distrito Federal aprobadas por la Asamblea Legislativa— no debió ocurrir. Sin embargo, sucedió. Cabe preguntarse cuál puede ser la causa, o causas, de su proceder.

### **1. El entorno previo a la negativa**

Como punto de partida, parece pertinente revisar el contexto político general en el que se produce la devolución de la reforma aprobada por el Ejecutivo capitalino. A este respecto, una referencia obligada es la sustitución del Partido Revolucionario Institucional en el gobierno de la República como resultado de la voluntad ciudadana de intentar nuevas formas de ordenar y desarrollar la vida en común. La decisión incluye también la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y —por consiguiente— la obligación del nuevo presidente de compartir con otras fuerzas la responsabilidad en la elaboración de las decisiones públicas.

---

<sup>1</sup> Eric Magar y Jeffrey Weldon, “The Paradox of the Veto in México (1917-1997)”, ponencia preparada para el 23 Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001.

En este desenlace, las múltiples reformas electorales impulsadas a lo largo de más de treinta años son, sin duda, decisivas. En efecto, al lograr por esta vía una apertura aceptable de la competencia, el sistema de partidos conformado bajo el dominio del PRI comenzó a modificar su perfil en todo el territorio nacional. En este sentido, de acuerdo con la propuesta de clasificación de Giovanni Sartori, el sistema de partidos mexicano dejó de ser de partido hegemónico, como lo fue hasta 1988, o de partido dominante, como hasta antes de los comicios del 2 de julio pasado, para ser un pluralismo moderado. Ello tanto por el número de organizaciones que lo integran, como por el foco centrista de su cobertura ideológica.<sup>2</sup>

La profundidad de esta transformación, sin embargo, puede ser mejor apreciada a la luz de un problema práctico: su efecto sobre la relación que el sistema presidencial mexicano establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este plano, lo primero que se advierte es que la LVIII Legislatura en el Congreso de la Unión está obligada a desarrollarse en un escenario dibujado por un gobierno de mayorías divididas en las dos cámaras, y que no cuenta con un freno en el Senado como el que dispuso su antecesor, ni con una coalición mayoritaria estable con la cual negociar.

Los gobiernos divididos son propios de los sistemas presidenciales, en los parlamentarios su ausencia da lugar a la formación de un gobierno de coalición. El término se aplica pues a aquellas situaciones en las que el Poder Legislativo se encuentra dominado en una o en sus dos cámaras por un partido diferente al que dirige la Presidencia de la República. En cambio, se habla de “gobierno de mayorías divididas” o “gobierno de no mayoría” en los casos en que el partido que se ocupa del Ejecutivo no cuenta con el número de escaños suficientes para controlar a la legislatura, pero además ninguno de los partidos restantes tiene tampoco las curules suficientes para convertirse en mayoría legislativa.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ver del autor, *Partidos y Sistemas de Partido. Marco para un análisis*, España, Alianza, 1987, p. 160.

<sup>3</sup> Ver Morris Fiorina, *Divided Government*, Boston, Allyn & Bacon, 1996. También Matthew Soberg Shugart, “The Electoral Cycle and Institutional Source of Divided Presidential Government,” *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2.

Con relación al veto en los “gobiernos divididos” o “de no mayoría”, puede decirse que éste adquiere un significado especial. En estas circunstancias —de acuerdo con George Tsebelis— la capacidad de veto es compartida tanto por el Ejecutivo como por los legisladores.<sup>4</sup> En el primer caso, funciona como un poder negativo al impedir que la formación de mayorías de oposición pueda contrariar el sentido de las políticas impulsadas por su administración. En el segundo, en cambio, actúa como un poder positivo al abrir la posibilidad de que los legisladores de partidos distintos al suyo pero con representación suficiente en el Congreso para detener la aprobación de sus propuestas legislativas también participen en la definición de sus contenidos. Cuando no existe disposición a colaborar entre los poderes y el uso del veto se hace recurrente por cualquiera de las partes, la parálisis gubernamental se transforma en una amenaza potencial a la estabilidad política. La situación se complica todavía más en un entorno de debilidad institucional como el que acompaña a democracias poco consolidadas, como es el caso de México.

Desde esta óptica, un dato que no puede ser omitido por sus efectos sobre el manejo político de la capital de la República es la integración actual de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Al igual que el federal, el gobierno local también carece de mayoría legislativa, vale decir, de los votos suficientes para garantizar la aprobación de sus iniciativas en el recinto parlamentario. A este respecto, conviene recordar que la II Legislatura de la Asamblea, correspondiente al periodo 2000-2003, se integró con 16 diputados del PRI, 17 del PAN, 19 del PRD, 8 del PVEM, 3 del PDS, 2 del PCD y 1 del PT.

Como resultado del esquema de distribución de las curules decidido por la ciudadanía del D. F. en la última elección local, la aprobación de cualquier pieza legislativa impulsada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador demanda 34 diputados por lo menos, para la formación de una coalición mayoritaria, la suma del total de los diputados de su partido

---

<sup>4</sup> George, Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, núm. 25, 1995, pp. 289-325.

(PRD) con por lo menos el conjunto de los legisladores de uno de los otros dos grupos parlamentarios de mayor peso en este órgano (PRI o PAN) (ver cuadro 1). El apoyo de los cuatro partidos más pequeños es a todas luces insuficiente, puesto que la suma de sus curules con los votos del PRD sólo pueden llegar a 33, cifra insuficiente para el propósito apuntado.

**CUADRO 1**  
**II Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

<i>Tipo de coalición</i>	<i>Partidos</i>
Coalición insuficiente	PRD(19)+PVEM(8)+PDS(3)+PCD(2)+PT(1)=33
Mayoría absoluta (34) (opción 1)	PRD(19)+PRI (16)=35
Mayoría absoluta (34) (opción 2)	PRD(19)+PAN (17)=36
Mayoría calificada (45)	PRD(19)+PRI (16)+PAN (17)=52
Mayoría calificada de oposición (45)	PRI(16)+PAN(17)+PVEM(8)+PDS(3)+PCD(2)+PT(1)=47

FUENTE: elaboración de la autora con datos de la ALDF.

En el mismo sentido, no está de más advertir que para alcanzar la votación necesaria para revocar el veto del Ejecutivo local, según lo demanda la ley, se requiere la formación de una coalición capaz de reunir una mayoría calificada de 45 diputados por lo menos, bien sea entre los tres partidos más grandes de la Asamblea, o entre todos los partidos que integran el bloque de la oposición, con la única posible excepción de uno de los dos partidos menores.

Visto el asunto desde otro ángulo, también puede afirmarse que bastaría con que el grupo parlamentario del partido del jefe de Gobierno tuviera un tercio de los escaños, equivalente a 22 diputados, para que éste pueda bloquear cualquier decisión legislativa contraria a su interés. Una rápida ojeada a los números, sin embargo, permite observar que toda vez que el PRD sólo cuenta con 19 legisladores, de combinarse la voluntad de los demás grupos parlamentarios, el veto del Ejecutivo puede ser revertido sin que exista posibilidad alguna de impedirlo.

Para que cualquiera de los supuestos anteriores operen se requiere,

no obstante, que la disciplina partidaria se haga efectiva en todos los casos; esto es, que los coordinadores de los siete grupos parlamentarios presentes en la Asamblea tengan capacidad suficiente para lograr el voto unificado de sus miembros.<sup>5</sup> Si este efecto no es conseguido y el voto se fragmenta, entonces la construcción de acuerdos suficientes para atender el caso de que se trate puede tornarse en una labor más delicada y difícil. Ahora bien, si la disciplina se haya cuestionada en el propio grupo parlamentario del partido que comparte el gobierno, entonces el asunto se vuelve aún más complicado al obligar al Ejecutivo a negociar sus posturas con los legisladores asociados a su propia fórmula partidaria.

Sin duda alguna, la dificultad de dar paso a la integración de una alianza mayoritaria ha dejado su huella en la relación de López Obrador con la ALDF. La experiencia permite documentar algunos momentos de gran tensión entre ellos, que lo mismo han contemplado el esfuerzo de aplicar diversas acciones de gobierno que la aprobación de distintas leyes. A este respecto, basta señalar algunos ejemplos. El primero, alude al rechazo de la administración del D. F. a los programas parciales de desarrollo presentados por cuatro delegaciones ante el cuerpo de legisladores. El segundo, remite a la resistencia del jefe de gobierno a acatar las disposiciones relativas al Seguro por el Uso de Vehículos Automotores (SUVA), acción acompañada por la interposición de una controversia constitucional por parte de los diputados de todos los partidos, incluido el PRD, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a fin de obligarlo a respetar lo previsto por la ley respectiva.<sup>6</sup>

A estos desencuentros deben sumarse también los tropiezos suscitados por algunas políticas impulsadas por el gobierno de la ciudad de México para las cuales se demanda la aprobación de recursos especiales. Entre ellas, destaca su intención de dar paso a la construcción de un segundo piso en la vía del Periférico y el Viaducto. En este caso, el dis-

---

<sup>5</sup> Ver Michael Laver y Kenneth A. Shepsle, "How Political Parties Emerged from the Primeval Slime. Party Cohesion, Party Discipline and the Formation of Governments", en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University, 1999, pp. 26-29.

<sup>6</sup> *El Universal*, 30 de marzo de 2002, p. 3.

tanciamiento del Ejecutivo local se produce no sólo frente a los diputados de los grupos de oposición en la Asamblea, sino también con los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), órgano encargado de realizar el plebiscito convocado en septiembre del 2002 para conocer la opinión en la materia de los capitalinos.<sup>7</sup>

Un dato más: hasta el momento previo a la devolución a la Asamblea de la Reforma Electoral aprobada, el jefe de Gobierno del D. F. había recurrido en otras ocasiones a procedimientos jurídicos tendientes a forzar al Legislativo a atender sus demandas. En este sentido, su derecho al veto, previsto en el texto del Artículo 122, Apartado C, Base Segunda, Fracción II, inciso *b*) de la Constitución —también recogido en el Artículo 48 del Estatuto de Gobierno del D. F.—, había sido ya ejercido con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Ley del Deporte.<sup>8</sup>

A pesar de lo comentado, no puede afirmarse que el gobierno de López Obrador se haya visto obligado a enfrentar amenazas serias de parálisis por la negativa total o contundente de cualquiera de los tres partidos principales de sacar adelante los proyectos gubernamentales. Incluso en algunas situaciones su disposición a trabajar en forma coordinada puede ser documentada. Esto ocurre con la aprobación —por unanimidad en la Asamblea— de la iniciativa de reforma constitucional acordada con el gobierno de la ciudad para ser más adelante enviada al Congreso de la Unión a efecto de avanzar en distintos rubros relacionados con la democratización política de la capital.

Más aún, luego de la feliz superación de los obstáculos representados por esta empresa, también se envía al Senado de la República una

---

<sup>7</sup> Aquí cabe recordar que la disputa se hace evidente en diferentes aspectos: la aportación de los fondos necesarios para la aplicación de este instrumento de consulta, las normas para regular la participación del gobierno y los partidos en su desarrollo, y la formulación de las preguntas a ser dirigidas a la ciudadanía. *El Universal*, 23 de junio de 2002, p. 1.

<sup>8</sup> *El Universal*, 17 de abril de 2002, p. 6. Después de ese momento y hasta el final del primer mes de 2003, su gobierno acumula hasta 11 vetos a normas aprobadas por la Asamblea Legislativa. El listado completo para esta fecha de las normas y leyes vetadas puede consultarse en el periódico *Reforma*, viernes 31 de enero del 2003, p. 1, sección B.

---

exhortación conjunta para impulsar su aceptación de las modificaciones propuestas, y en seguida, una vez conocido el rechazo de las mismas, se logra conseguir la aprobación de un punto de acuerdo tendiente a promover la presentación de una demanda de controversia constitucional en contra del dictamen relativo a la Reforma Política del D. F., fundado en la declaración de incompetencia jurídica de la ALDF para presentar iniciativas de reforma a la Constitución Federal.<sup>9</sup>

De los hechos referidos, puede concluirse la existencia de una relación no exenta —en los dos últimos años— de vaivenes. En ella se hacen evidentes situaciones en las que el alejamiento entre ambas partes es incontestable, pero también de otras marcadas por el entendimiento, sobre todo cuando el ánimo y la voluntad de los actores logra encaminarse hacia la construcción de acuerdos aceptables para el otro.

Frente a las reformas y adiciones al Código Electoral del D. F. expedidas el 24 de septiembre del 2002, el titular de la administración capitalina debió evaluar las consecuencias de elegir cualquiera de estos dos caminos: sancionar y publicar el decreto correspondiente, proceder a su devolución dentro del plazo de 10 días hábiles establecido por el marco constitucional para hacer efectivo su veto. Decidió hacer lo segundo, por lo que, cumplido el período de espera concedido por la ley, el 14 de octubre hizo llegar a la Asamblea Legislativa sus observaciones sobre el documento enviado. Para comprender por qué eligió este camino, vale la pena hacer un recuento del modo en que se confeccionó, discutió y aprobó la reforma comentada.

---

<sup>9</sup> *El Universal*, 11 de abril de 2002, p. 9. Dicha propuesta, por cierto, fue apoyada en la Cámara de Diputados, pero rechazada en el Senado de la República bajo el supuesto de que la Asamblea no tiene facultades para iniciar reformas de esta clase. Sobre el tema también se puede consultar la dirección electrónica del Canal del Congreso, [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/2002\\_01octubre.shtml](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/2002_01octubre.shtml). También *Reforma*, 1 de noviembre de 2002, p. 6.

## 2. El proceso legislativo de la reforma

Según consta en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, y de Participación Ciudadana, la formulación de la iniciativa presentada ante el pleno por casi una decena de diputados de distintos grupos parlamentarios —incluido el del PRD— tuvo como base las aportaciones realizadas por el IEDF. En efecto, este órgano entregó a la Asamblea una propuesta de reformas al Código Electoral del D. F., se planteó, entre otras cosas, la fijación de un tope máximo de 5 por ciento sobre el número de votos obtenidos para la asignación de las curules de representación proporcional. Asimismo, incorporaba diversas disposiciones para dotar de financiamiento público a las agrupaciones políticas locales, para fijar topes de campaña para los partidos políticos, regular las precampañas de los candidatos a puestos de elección popular, y afinar la estructura organizativa de ese Instituto.<sup>10</sup>

De acuerdo al texto del dictamen, el esfuerzo del conjunto buscó aprovechar a lo largo de varias sesiones la experiencia acumulada durante el desarrollo de las elecciones locales del año 2000 por los miembros del Consejo General del IEDF para corregir las contradicciones y limitaciones demostradas por la norma, en preparación de los comicios del año 2003. Debe reconocerse, no obstante, que ni en este documento ni en la iniciativa correspondiente, se da cuenta de la participación directa o indirecta del jefe de Gobierno en la etapa de elaboración del proyecto. En ningún momento, por ejemplo, se hace referencia a la asistencia de funcionarios de su administración a las reuniones para la formulación de la propuesta, ya sea en la etapa de revisión de las disposiciones vigentes, de intercambio de información relativa al asunto, o de la negociación política que suele acompañar el desarrollo de todo proceso legislativo.

Este examen no supone desconocer el trabajo en curso por parte del jefe de Gobierno, toda vez que éste contó con la intervención activa de varios legisladores asociados a su partido. En la experiencia de muchos

---

<sup>10</sup> *El Universal*, 12 de agosto de 2002.

países democráticos, los representantes asociados a una fórmula política en el gobierno suelen actuar como vehículos de comunicación permanente entre el Ejecutivo y la Legislatura a fin de hacer más viables y fluidos los acuerdos requeridos entre las dos partes.<sup>11</sup> Así pues, no parece exagerado pensar que, en este caso, esos canales podrían haber funcionado de manera regular.

A lo anterior debe sumarse otra consideración que merece ser evaluada en el análisis de las posibles causas que motivaron el veto expedido: la discusión del dictamen relativo a la modificación del Código Electoral se hizo a dos días de distancia de la presentación de la iniciativa ante el pleno de la ALDF debido a la necesidad de cumplir con los plazos establecidos en la ley para la entrada en vigor de las disposiciones acordadas en los próximos comicios locales.<sup>12</sup> En consecuencia, apenas hubo oportunidad de que el Ejecutivo capitalino externara sus estimaciones sobre el proyecto y de que éstas pudieran ser articuladas en la versión votada.

Nuevamente, sin embargo, no puede presumirse que la aprobación de la reforma electoral fuera un “albazo” como aquellos realizados en otros tiempos a efecto de sorprender a cualquier posible opositor de un proyecto. Bastaría recordar que el proceso contó con el apoyo casi unánime de todos los diputados de la Asamblea, incluidos los del grupo parlamentario del PRD, lo que permite suponer que la dirigencia de su partido y del gobierno de la ciudad no tenían desconocimiento de este empeño.

### 3. Las razones y los hechos

Al realizar este recuento, conviene volver a plantearse la pregunta de

---

<sup>11</sup> Heidar Knut y Ruud Koole (edit.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties behind closed doors*, London and New York, Routledge, 2000.

<sup>12</sup> Según lo señala la ley, el proceso electoral del próximo año inicia en enero de 2003. Por dicha razón, el dictamen debería ser aprobado a más tardar en octubre del año en curso.

¿qué pudo motivar la aplicación del veto del jefe de gobierno a la reforma aprobada? La primera respuesta a esta incógnita parece obvia. El propósito que motivó esta acción fue lograr la incorporación de los puntos de vista del Jefe de Gobierno en la ley reformada. Desde una perspectiva jurídica, la inscripción del veto del Ejecutivo en el proceso de elaboración de la ley supone la existencia de un medio de defensa en su favor frente al empuje de la legislatura.<sup>13</sup>

Esta oportunidad se hace efectiva al permitir que éste pueda objetar la ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación mediante la exposición de las observaciones que a su juicio deben ser discutidas y evaluadas.<sup>14</sup>

Con la incorporación del veto en la Constitución Federal y su reproducción en el ámbito local se trata de detener o inhibir la expedición de leyes consideradas inconvenientes por el gobierno en turno al suponer la aplicación de medidas que pudieran dificultar o impedir el ejercicio de la administración a su cargo. Esta eventualidad puede ser resultado de la impericia del legislador para prever la expedición de disposiciones adecuadas y aplicables al caso que se pretende regular, pero también producto de la voluntad de legisladores empeñados en obstaculizar la labor del gobierno.

Este poder se coloca en condición de corregir o evitar tales posibilidades en virtud del derecho del Ejecutivo a aplicar un veto a la legislación aprobada. Esto ocurre, sobre todo, en la exigencia formulada hacia ambas cámaras de lograr el voto de una mayoría calificada de sus miembros.

---

<sup>13</sup> Luis Carlos Ugalde y Jerónimo Díaz Rebolledo, "El veto presidencial en México", en *Este País*, núm. 134, mayo 2002, pp. 29-36.

<sup>14</sup> La Constitución de 1857 priva al Ejecutivo de la capacidad de vetar las resoluciones del Congreso. Más adelante, en 1874, Lerdo de Tejada logra restituirle esta facultad, bajo el argumento de que "puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo". La reforma dispone que haya una primera votación, y en caso de que el Ejecutivo formule observaciones, se produzca una segunda votación que decida por mayoría simple de votos. Entonces, según Felipe Tena Ramírez, el veto del Ejecutivo era muy débil. Ver del autor, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985, pp. 264-267.

bros para hacer obligatoria la promulgación de la ley en los términos originalmente aprobados por la legislatura.<sup>15</sup>

Ahora bien, la interpretación anterior es entendible y válida sólo bajo el supuesto de que la comunicación entre la ALDF —vía los legisladores del PRD, y las autoridades de gobierno— no haya podido llevarse a cabo por alguna razón. Así las cosas, Andrés Manuel López Obrador debió ejercer su facultad de vetar las reformas efectuadas al Código Electoral del D.F. a fin de tener la oportunidad de incorporar sus apreciaciones relativas al proyecto. En cambio, si esta comunicación sí existió, entonces las causas que motivaron la aplicación del veto demandan una explicación adicional que quizá puede ser mejor atendida a través de los estudios efectuados por la Ciencia Política con relación al tema.

Las reflexiones hechas desde esta disciplina definen la experiencia analizada como un caso en el que la regularidad de los comportamientos esperados se vio desvirtuada. Como ya se dijo, lo habitual es que el funcionamiento del principio de “reacción anticipada” entre los participantes en el proceso legislativo, haga del ejercicio efectivo del veto una situación excepcional. De ahí que el desenlace ocurrido merezca algún tipo de explicación adicional.

En este afán, la teoría politológica ha formulado dos hipótesis con el objeto de facilitar la comprensión de este fenómeno.<sup>16</sup> La primera plantea que el veto puede ser utilizado como un “artificio de negociación” por el cual, quien lo usa busca conseguir mayores concesiones por parte de sus adversarios. La segunda, destaca el empleo de esta figura en calidad de “maniobra publicitaria”. Debido a la excepcionalidad de su uso, el acto de vetar un proyecto legislativo no carece de notoriedad. Por lo mismo, éste puede erigirse en un dispositivo adecuado para anunciar el compromiso de un político o un partido con respecto a determinado asunto, o

---

<sup>15</sup> A juicio de Joseph Colomer, esta exigencia hace muy fuerte el veto otorgado al Ejecutivo, toda vez que éste se coloca en situación de bloquear totalmente la actividad legislativa del Congreso con sólo contar con los votos de un tercio de cualquiera de las cámaras. Ver entrevista al especialista en *El Universal*, 2 de abril de 2002, p. 10. También *Debate Legislativo en Pleno*, año 1, núm. 2, 5 de noviembre de 2002, p. 71.

<sup>16</sup> Eric Magar y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, pp. 3-6.

para poner públicamente en entredicho la posición de los contendientes. En el mismo sentido, puede servir para movilizar o reunir el apoyo de seguidores mediante el recurso de obligar a una toma de posiciones a efecto de contar con más poder, una vez repuesto el proceso de negociación, o de avanzar en la disputa por candidaturas al interior del partido frente a futuros comicios.

En estas circunstancias, el envío de observaciones relativas al mismo puede ser realizado incluso en el entendido de que éstas serán rechazadas por la contraparte. Aun a sabiendas de ello, la acción puede aprovecharse para llamar la atención de distintos públicos como defensor de una causa para la que se presume simpatía, así como para subrayar la intransigencia o la falta de sensatez de quien se opone a ésta. Quien aplica el veto, sin embargo, se enfrenta a una situación sujeta a esta misma dinámica. Esto es, debe asumir la posibilidad de que su maniobra sea descubierta y desarmada.

El veto del jefe de Gobierno del D. F. a las modificaciones incorporadas por la Asamblea Legislativa al Código Electoral pudo así producirse por razones externas a la lógica jurídica. En primer lugar, puesto que al devolverse el decreto con sus reparos a la legislatura la aplicación de las nuevas disposiciones tendría que ser aplazada hasta después del proceso electoral del próximo año, cabe pensar que el titular de la administración de la capital haya preferido el mantenimiento del *status quo*, o lo que es lo mismo, que la integración de la siguiente legislatura se decidiera conforme a los preceptos de la ley actual.<sup>17</sup>

Como ya se apuntó antes, tampoco puede descartarse la posibilidad de que el origen de su acción haya sido el interés en obtener beneficios aún mayores para su fórmula política de la reforma electoral propuesta. En este escenario, su decisión pudo estar motivada por el reconocimiento de un error del cálculo en los acuerdos pactados previamente, quizá por

---

<sup>17</sup> Según Marco Antonio Michel Díaz, diputado del PRI en la ALDF, "el gobierno y el partido en el gobierno manejaron sus cartas e hicieron su juego estratégico: sostener un Código Electoral que ellos construyeron, con el que ganaron y con el que piensan ganar en la próxima elección". *Ver Debate Legislativo en Pleno*, año 1, núm. 2, 5 de noviembre de 2002, p. 5.

la falta de información sobre los propósitos perseguidos por el cambio, o sobre los recursos de poder a disposición de cada uno de los participantes en el proceso, a fin de lograr el avance de sus posiciones.

Por último, también es viable que el jefe de Gobierno haya aprovechado la oportunidad para construirse una reputación al interior de su partido como un actor capaz de ponerse a la cabeza en coyunturas específicas. Puede ser que su meta apuntara a la reunión de los diputados del grupo de su partido en torno a su figura, puestos en la disyuntiva de tomar posición y cerrar filas frente a la situación creada por el veto aplicado a la reforma electoral.

A este respecto, dos hechos no deben ser soslayados: la evidencia de rupturas al interior del PRD —luego del proceso de renovación de su dirigencia nacional el enfrentamiento entre distintas corrientes de la organización en el D. F. salta a la luz pública, lo que obliga al jefe de Gobierno a restablecer sus lazos con el nuevo liderazgo en la entidad.<sup>18</sup> El ambiente de conflicto se refleja de igual forma en el distanciamiento temporal del grupo parlamentario del PRD en la ALDF.<sup>19</sup> La algidez que describe la relación entre las partes alienta incluso la advertencia del partido de cambiar la coordinación del grupo para poner alto a la indisciplina de muchos de sus miembros, así como la formulación de una llamada de atención, cuando no de amenaza de expulsión de los mismos, por su resistencia a seguir las líneas fijadas por la organización en apoyo a López Obrador.<sup>20</sup>

Al escenario descrito se añade otro elemento: la proximidad de los comicios para la renovación de la Asamblea impulsa la realineación de fuerzas en el partido por la búsqueda de nuevas posiciones. La coyuntura brinda pues la oportunidad al jefe de Gobierno de asegurar una integración de este órgano más afín a su política. Bajo este dictado, por cierto,

<sup>18</sup> *Reforma*, 1 de noviembre de 2002, p. 6.

<sup>19</sup> Un caso especialmente destacado a este respecto es la posición asumida por distintos legisladores perredistas ante la aprobación del Seguro Único de Vehículos Automotores (SUVA) y la reglamentación de las marchas en el Centro Histórico. *El Universal*, 3 de mayo de 2002, p. 4.

<sup>20</sup> *Reforma*, 4 de noviembre de 2002, p. 18A.

se produce la renuncia de su secretario particular para incorporarse al cuerpo encargado de trabajar en la estrategia del PRD para las elecciones del 2003.<sup>21</sup> El incentivo creado por el reparto de candidaturas, por otra parte, permitió reforzar la disciplina en sus filas de la Asamblea.<sup>22</sup>

Ante este panorama, no parece difícil explicar el cambio en la postura sostenida por el grupo perredista con relación a la reforma electoral aprobada, ni su ulterior retiro de cualquier coalición tendiente a romper el veto aplicado por el Ejecutivo. En cuanto a los otros dos principales partidos de la ALDF, el momento preelectoral logra hacer improbable la articulación de una acción conjunta orientada a tal objetivo. Por si quedara alguna duda sobre el particular, el PAN manifestó su renuncia a mantener su estrategia de conseguir mejoras en el desarrollo práctico del proceso electoral.<sup>23</sup> No obstante, cabe aclarar, no existe plazo perentorio en la ley para que el veto emitido pueda ser revertido con el voto calificado de los legisladores.<sup>24</sup>

#### 4. Reflexión a modo de epílogo

En México, a pesar de la existencia de gobiernos unificados a lo largo de buena parte del siglo pasado, el Poder Ejecutivo Federal hizo uso en varias ocasiones de la herramienta del veto que le concede la Consti-

<sup>21</sup> A pesar de que Andrés Manuel López Obrador declaró que no intervendrá en las próximas elecciones, la prensa reporta que René Bejarano, ocupante del cargo comentado, encabezará la lista plurinominal de diputados en la ALDF con el propósito de convertirse en el coordinador del grupo parlamentario perredista. Ver *Reforma*, 4 de noviembre de 2002, p. 1B. También, *Reforma*, 5 de noviembre de 2002, p. 5B.

<sup>22</sup> *Reforma*, 4 de noviembre de 2002, p. 1B, y *Reforma*, 11 de noviembre de 2002, p. 4B. El 28 de enero de 2003, el Consejo Político del PRD tomó la decisión de impulsar al gobierno de Andrés Manuel López Obrador como “punta de lanza” en su estrategia electoral bajo la idea de que su liderazgo en la ciudad de México puede ser extendido a todo el país. *Reforma*, 26 de febrero de 2003, p. 12A.

<sup>23</sup> *El Universal*, 8 de octubre de 2002, p. 4.

<sup>24</sup> Eric Magar y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p. 18.

---

tución.<sup>25</sup> Esta situación parece inexplicable por el hecho de que el Presidente de la República era también cabeza de su partido en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Una revisión amplia y detallada de los casos, permite concluir que esta situación ocurrió con mayor frecuencia cuando el gobierno carecía de una sólida mayoría por divisiones al interior de la llamada Familia Revolucionaria. Posteriormente, la utilización del veto fue desapareciendo en la medida que el partido se unió y se colocó como opción hegemónica, logró consolidarse y el Ejecutivo en turno asumió su mando. Bajo esta tónica, el veto presidencial dejó de asomarse totalmente en las tres últimas décadas.<sup>26</sup>

Ahora las cosas son distintas en el país y, desde luego, también en el Distrito Federal. La capital de la República ha tenido que resolver retos para ponerse acorde a los nuevos tiempos democráticos, sin embargo no han sido sencillos. A lo largo de la historia se ha visto obligada a enfrentar múltiples obstáculos: incluye la restitución de los derechos ciudadanos que durante mucho tiempo les fueron negados a sus habitantes. Para llegar a este punto, no obstante, se ha requerido el afianzamiento de una pluralidad política capaz de romper con viejos monopolios de poder, contrarios a un manejo eficiente y responsable de los asuntos públicos.

En efecto, la pluralidad ha ganado mucho terreno en todos los espacios de la política. Como consecuencia de ello, la competencia electoral se ha hecho una tarea más ardua para todos los actores, obligados a diseñar estrategias a fin de lograr el avance de sus posiciones políticas. Asimismo, la probabilidad de contar con gobiernos con mayoría se ha reducido en forma notoria. Esto se comprueba con la simple revisión del mapa estatal de México. Bajo esta dinámica, el gobierno de la ciudad ha entrado también en la categoría de las entidades en las que el órgano legislativo carece de una mayoría absoluta adscrita al mismo partido del Ejecutivo.

<sup>25</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978. También Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidencialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>26</sup> Eric Magar y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, pp. 11-18.

El veto ha recobrado su antiguo vigor al jugar un papel clave en el equilibrio del sistema presidencial mexicano.<sup>27</sup> La abundancia en su empleo, sin embargo, no debe ser interpretada como señal de buena salud en la relación entre poderes. Antes bien, su incorporación como arma de contrapeso del Ejecutivo frente a la legislatura debe ser utilizada como un acicate que aliente la incorporación de los puntos de vista de todas las fuerzas, bajo el principio de “reacción anticipada”, en el proceso de elaboración de la ley.

Su manejo bajo otros criterios sólo puede ser prueba de alejamiento de los propósitos impulsados por la democracia. En este sentido, parece haber quedado cancelada por el momento la oportunidad de perfeccionar el desarrollo de los comicios en el D. F. evitando errores de cómputo, eliminando confusiones en la boleta por la presentación de candidaturas comunes y estimulando la participación ciudadana a través de nuevas asociaciones.

<sup>27</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 267.