



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS JURÍDICO DEL VETO PRESIDENCIAL”

TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ARIAS MORALES ADRIANA

ASESOR:

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



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.

“ANÁLISIS JURIDICO DEL VETO PRESIDENCIAL”

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	---

I. CONCEPTOS PRELIMINARES

1. EL PRESIDENTE EN LA DIVISIÓN DE PODERES.....	1
2. PRESIDENCIALISMO.....	10
3. VETO PRESIDENCIAL , CONCEPTOS Y ALCANCES.....	20

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL VETO PRESIDENCIAL

1. EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	32
2. EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.....	36
3. EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	40
4. EN LA CONSTITUCIÓN TERCERA DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	44
5. EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	47
6. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	51
7. EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	58

III. EL VETO PRESIDENCIAL EN EL DERECHO COMPARADO

1. EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	64
2. EN BRASIL.....	71
3. EN FRANCIA.....	78
4. EN ALEMANIA.....	85

IV. EL VETO PRESIDENCIAL

1. NATURALEZA JURIDICA DEL VETO PRESIDENCIAL.....	91
2. ANÁLISIS JURIDICO DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL	97
3. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.....	106
4. LA INVASIÓN DE FACULTADES ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN.....	112

V. CONCLUSIONES	122
------------------------------	-----

VI. PROPUESTAS

1. ADICIONAR AL INCISO J) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL LA PROHIBICIÓN EXPRESA PARA HACER OBSERVACIONES AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	137
2. CREACIÓN DE UNA LEY REGLAMENTARIA AL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.....	142
VII. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	157
VIII. BIBLIOGRAFIA.....	161

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es obtener el título de Licenciada en Derecho, por lo que realicé el estudio del veto presidencial, el cual es una figura contemplada en las diversas constituciones del mundo, pero indudablemente que su conceptualización entraña severas dificultades, ya que solamente pensamos en su naturaleza jurídica cuando se presentan problemas entre las relaciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, tal y como sucedió en nuestro país en el año de 2004 con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y de lo cual se originaron grandes discrepancias entre ambos poderes.

El veto es la facultad del Presidente contenida en el artículo 72, incisos b) y c) de nuestra Constitución, que le permite impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto pasados diez días hábiles implica su aprobación.

El veto en una Institución regulada a lo largo de la historia del Derecho Constitucional Mexicano, ya que ha estado reglamentado en la Constitución de Cádiz de 1812 en sus artículos 144 a 150; en la Constitución de Apatzingán de 1814 en sus artículos 128-129; en la Constitución Federal de 1824 en sus artículos 55 y 56; en la Constitución Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 en sus artículos 35-37 y en la Constitución Federal de 1857, artículo 71.

El Constituyente de 1917 lo concibió como una Institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo.

El poder hegemónico del Presidente de la República y la integración del Congreso de la Unión casi en su totalidad con legisladores de un solo partido, hicieron que durante décadas esta figura jurídica tuviera una realidad meramente teórica, sin efectividad práctica, en la que como acertadamente apreciaba el Doctor Carpizo, parecía más bien que el Presidente legislaba y el Legislativo era quien ejercía una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales no importantes.

En los hechos, su interpretación fue ocasional y se generó un vacío en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar las observaciones a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

El veto presidencial es uno de los grandes temas de debate en la larga historia del Derecho Constitucional. El veto en México ha sido asociado con conductas autoritarias. En buena medida se describe como un mecanismo que supedita al Legislativo a los designios del Ejecutivo. Sin embargo, esa asociación veto-autoritarismo no prevalece en otras democracias más consolidadas. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Presidente recurre sin problema al veto y sobre todo a la amenaza de su uso con el propósito de mostrar a los legisladores el camino a seguir a la hora de redactar o modificar un proyecto de ley en aras de obtener el consentimiento presidencial y la posterior promulgación.

Dada la pluralidad política del Congreso Mexicano, el veto total de que dispone el Presidente constriñe la capacidad de realizar reformas graduales, ya que es “todo o nada” ,.o se avanza mucho o no se avanza nada, ciertamente las negociaciones al interior del Congreso pueden acercar las posiciones de legisladores y Ejecutivo, pero esa negociación no siempre es posible, claro ejemplo de esto lo tenemos con la disputa que se dio entre los legisladores y el Ejecutivo el pasado diciembre por el Presupuesto de Egresos. Debido a que la condición de gobierno

pluripartidista seguramente prevalecerá en el futuro y con ello una peligrosa lentitud del trabajo legislativo, es recomendable dotar al Ejecutivo de poderes de veto parcial que le permitan sacar adelante aquellas partes de paquetes legislativos que sean urgentes, mientras se resuelven los puntos de mayor complejidad con mayor detenimiento.

Para que exista una mejor colaboración entre poderes, la revisión del veto debe incorporarse a la agenda legislativa y cuanto antes mejor.

“ANÁLISIS JURÍDICO DEL VETO PRESIDENCIAL”

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS PRELIMINARES

1. EL PRESIDENTE EN LA DIVISIÓN DE PODERES

Siguiendo al Dr. Carpizo, entendemos que el presidencialismo es un sistema en el cual el Poder Ejecutivo es unitario y electo por el pueblo; éste nombra y remueve a los Secretarios de Estado, y ni el Presidente ni los Secretarios son políticamente responsables ante el Congreso. En este sistema la separación de poderes debe ser clara, diáfana y profunda. El presidencialismo es una figura preponderante en el ejercicio del poder ejecutivo en Latinoamérica, habida cuenta de la gran influencia que ejerció el constitucionalismo norteamericano en la propagación de esta figura que tiene atribuciones y funciones sorprendentes.¹

Igualmente la división de poderes ha constituido en la historia de la sociedad un equilibrio de las fuerzas que se encargan de la administración pública de un país, vgr. como el nuestro.

Así pues, esos dos fenómenos sociales, el presidencialismo y la división de poderes, constituyen en la actualidad una gama de relaciones no sólo de equilibrio, sino, por el contrario, entrañan un constante redimensionamiento de la correlación de fuerzas que intervienen en un gobierno. En nuestro país no es la excepción, ya que los acontecimientos jurídicos, políticos y sociales que se desarrollan en él forman una extraña red de enfrentamientos constantes en los últimos años, cuando realmente

¹ Tomado de: Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 13a ed, México, Editorial Siglo XXI, 1996, pág. 14

la teoría de la división de poderes contemporánea sugiere el fortalecimiento de relaciones de colaboración entre poderes.

En ese sentido podemos mencionar que desde tiempos remotos se distinguieron tres estratos sociales – aunque no se llamaban así – que colocaban a los ciudadanos en una clase sin poder, otra mediana y finalmente otra clase dirigente o privilegiada, lo que en la actualidad pudiésemos llamar las clases baja, media y alta, que debido al embate de la globalización sufren una constante tendencia pauperizante, hablando de las dos primeras.

Sin embargo, en lo concerniente a ese tipo de segmentos diferenciados, también las funciones estatales recibieron una distinción que alcanzó gran connotación en los siglos XVII y XVIII a través del pensamiento de Locke y de Montesquieu.

Como señalábamos anteriormente, se le atribuye a Aristóteles en su obra “La Política” la división de las funciones del Estado en tres: Asamblea deliberante, que tomaba las deliberaciones sobre asuntos de interés común; el grupo de Magistrados, la organización de cargos o magistraturas; y la función judicial, tomando en cuenta la división del trabajo.²

En los siglos XVII y XVIII surge la doctrina clásica de la división de poderes, superando la simple división del trabajo, haciéndola descansar en las limitaciones del poder para impedir su abuso.

Jhon Locke , pensador inglés que con su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, tomaba en cuenta el funcionamiento del gobierno inglés,

² Tomado de: Aristóteles, La Política, traducido por Julián Marías y María Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Jurídicos, 1951.

dando un antecedente teórico inmediato a Montesquieu para la formulación de su doctrina, ya que Locke distribuyó en dos poderes las cuatro funciones que él distingue en la actuación del Estado inglés ; así conceptuó al poder legislativo como encargado de la principal de las cuatro funciones y a la Corona inglesa le atribuyó las tres funciones restantes, es decir, la administrativa o ejecutiva propiamente dicha, a través de la cual debían cumplirse y aplicarse las leyes todos en los ordenes, por lo que el juez , según este autor , era un simple ejecutor de las mismas, ya que su actividad jurisdiccional quedaba incluida en la función ejecutiva. La federativa en la cual Locke incluía todas las actividades del Estado encaminadas a regular las relaciones internacionales y la función prerrogativa, con lo cual se pretendía controlar la equidad en la aplicación de las leyes.³

En ese orden de ideas, podemos señalar que Locke en su obra admitía la división entre el legislativo y el ejecutivo para limitar al poder público porque pensaban que si los que podían hacer leyes pudieran a la vez ejecutarlas, tendrían un poder inmenso y podrían adaptar las leyes a sus intereses personales, incurriendo en desviaciones sociales.

Por otro lado, le corresponde a Montesquieu la creación de la doctrina de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encomendándole al poder Legislativo la facultad de formular las leyes; al Ejecutivo la función administrativa, interna y externa y, en lo concerniente a la función judicial, Montesquieu a diferencia de Locke la separa de la Ejecutiva y la establece independiente y autónoma, surgiendo así, un tercer poder: el Judicial.⁴

³ Tomado de : Locke, Jhon, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Traducción por Armando Lázaro Ro, Madrid, 1969.

⁴ Tomado de: Montesquieu, Charles de Secondat Barón, Del Espíritu de las Leyes, Prólogo por Enrique Tiermo Galván , Traducción por Mercedes Blázquez , Madrid, 1972, pág. 65

Son notables las semejanzas entre la división del poder de Montesquieu y de Aristóteles, ya que este último distinguió tres funciones capitales en la polis griega y Montesquieu coincide con él en lo relativo a la clase de las funciones, las cuales dividió a partir de órganos y poderes, llegando, en conclusión, a dividir también las funciones, estableciendo así un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos.⁵

Así, el autor Carlos de Secondat , Barón de Montesquieu –quien a su vez se había inspirado fundamentalmente en Locke – cuando la doctrina de la “división de poderes” se difundió y adquirió el carácter de un auténtico dogma constitucional, esencialmente señalaba que: “En cada Estado hay tres clases de poderes: Legislativo, para las cosas relativas al derecho de gente , Ejecutivo para las cosas que dependen del derecho civil y Judicial”, lo cual acentuó Montesquieu en su obra el “Espíritu de las Leyes” , mencionando que ”La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados , aunque en ellos no siempre se encuentra la libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso, es necesario que por la naturaleza misma de las cosas , el poder limite al poder. Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad. Asimismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes: dictar las leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar las causas y pleitos entre particulares.”⁶

⁵ Tomado de: Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, México, Editorial Trillas, 2000., p.p 7 y 8.

⁶ Tomado de: Montesquieu, Charles de Secondat Barón, Del Espíritu de las Leyes, Prólogo por Enrique Tiermo Galván , Traducción por Mercedes Blázquez , Madrid, 1972.

De esa manera, la división de poderes significa el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones – el problema técnico de la división de trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. La libertad es el telos ideológico de la teoría de la división de poderes.

Fue así como el artículo 16 de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 estableció: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución”. Previamente varias constituciones de los nuevos Estados que integraron la confederación de las colonias americanas habían consagrado tal principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos, para quedar por fin plasmado, aunque de manera sólo implícita, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de acuerdo con un principio mecanicista de “frenos y contrapesos” para evitar la concentración de poder y controlar su ejercicio.

De esa forma fue que se introdujo paulatinamente el “principio de división de poderes” en todo Estado de Derecho.

En nuestro país, el principio de la división de poderes penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual se advierte la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de las constituciones francesas particularmente de 1793 y 1795, así como de la Constitución de Cádiz de 1812. Entre los Antecedentes Mexicanos de esta Ley fundamental a la que se le llamó Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se mencionan a los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, así como al Reglamento para la Reunión

del Congreso expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813. A partir de allí aparece insistentemente el principio de la “división de poderes” en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la Independencia de México, con un gran predominio de las ideas de Montesquieu.

Igualmente se puede señalar que la división de poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político de Imperio Mexicano, de enero de 1823 y 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, este último en los siguientes términos: “El poder Supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.”⁷

En la evolución histórica de la división de poderes, el artículo 49 del texto constitucional de 1917, la consagró, considerando el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, conforme a la tradición del artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y siguiendo textualmente el artículo 59 de la Constitución de 1857, prohibiendo la reunión de dos o más de ellos en una sola persona o corporación y el que se depositará el Legislativo en un solo individuo, con la salvedad de que se concedieran facultades al Ejecutivo en los términos del artículo 29.⁸

Visto el anterior bosquejo, podemos ahora resaltar la figura del Presidente de la República en relación a la división de poderes a cuyo respecto es importante tomar en cuenta que la figura presidencial surge en el sistema político norteamericano, difundándose posteriormente en toda Latinoamérica en donde juega un papel predominante, con características

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª ed, México, Porrúa, 1997, p.155

⁸ Tomado de: Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Tomo IV, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p.p. 931-936

muy propias según la región de que se trate, ya que si bien es cierto que el presidencialismo surge en los Estados Unidos como una respuesta al régimen monárquico en el que vivieron, también lo es que en su traslación y su adopción han influido fenómenos sociales muy semejantes debido a la colonización española, tales como la dominación de los indígenas, la imposición de una nueva cultura, la religión, entre otros factores, que le dieron al presidencialismo una connotación distinta a la de su origen.

En México, en nuestra Constitución General se establecen que 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 el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Del texto anterior podemos concluir que el Supremo Poder de la Federación adoptó la división de poderes únicamente para su ejercicio y que actualmente la tendencia es que la mencionada división de poderes constituya un sistema no especie de colaboración, ya que los Estados son organismos y no mecanismos.

Igualmente, el artículo 80 constitucional establece que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos":

En ese orden de ideas, la figura del Presidente de la República históricamente desembocó en una forma de gobierno republicana, representando así una jefatura de Estado.

En ese sentido se puede decir que el Presidente es la “dignidad, empleo o cargo de presidente. Acción de presidir. Sitio que ocupa el presidente o su oficina o morada. Tiempo que dura el cargo. Esta palabra que jurídicamente ofrece importancia en todas las ramas del Derecho, por cuanto en todas ellas existe alguna o algunas instituciones sometidas a la presidencia de persona determinada, tiene, sin embargo, su mayor trascendencia en orden al Derecho político y constitucional. En el ámbito del Derecho privado, puede estar referida a la presidencia de las asociaciones civiles o de las sociedades comerciales, al consejo de familia en aquellas legislaciones que establecen tal institución ; en el Derecho procesal y en la organización de los Tribunales, a los magistrados que presiden los mismos, etcétera (sic) referencia en los sistemas respectivos. En lo que se refiere al Derecho político, la voz que se refiere al Derecho Político , la voz Presidencia de la Nación trata el asunto con la debida amplitud. Más el concepto de Presidente de la Nación se encuentra referido al titular del Poder Ejecutivo dentro de los regímenes de sistema presidencialista”.⁹

Es indudable que el Presidencialismo guarda una profunda relación –como representante del Ejecutivo- con los poderes legislativo y judicial, ya que en el fondo hay una dependencia de estos dos últimos hacia el primero ,o sea, el Ejecutivo , por razones económicas y presupuestarias que le permiten ejercer cierto tipo de dominio, aunque es menester aclarar que en el año de 2004 se suscitó una gran Controversia entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Federal con motivo de la aprobación del presupuesto , a cuyo respecto nos referiremos más adelante.

En nuestro concepto pensamos que el presidencialismo goza de una gran autonomía política en relación a los demás poderes y sus relaciones tienden a volverse en una colaboración y coordinación de poderes. Sin

⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Impresiones Sudamérica, 1997, Tomo XXII ,p. 953

embargo, es de observarse que existe cierto tipo de invasión de esferas entre poderes, tal y como se desprende del texto del artículo 49 constitucional, mencionado anteriormente, cuando preceptúa que salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la propia Constitución, en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

Estas excepciones se refieren a la suspensión de garantías por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consagrada en el artículo 29. Igualmente en el artículo 131 se establece que se le podrán conceder facultades al Ejecutivo por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, con lo cual el Presidente de la República únicamente puede realizar actividades legislativas por excepción, como se menciona en el artículo 49 constitucional, en relación a estos dos últimos preceptos.

Sin embargo, existen numerosas facultades del Presidente con las cuales invade la esfera de competencia de otros poderes, entre ellos el legislativo, como puede constatarse en la fracción I del artículo 89 constitucional, que faculta al Ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa, a su exacta observancia, de donde se desprende la posibilidad de que expida reglamentos, lo cual sin duda constituye una invasión de facultades, pero no debemos olvidar que esa función permite dar una dinámica importante a la vida del país, sin la cual no pudiese concebirse.

También, a nuestro juicio, podemos señalar que el Presidente en México tiene asignadas un sin número de facultades y funciones que

limitan de manera importante la presencia de la División de poderes, constriéndola a una distinción de esferas de competencia que permiten distribuirse las cargas de la administración pública, con el predominio del presidencialismo, pero por otro lado llama poderosamente la atención que en las últimas décadas este sistema haya venido cediendo ante el empuje funcional de los otros poderes, que procuran evitar las grandes concentraciones de poder en uno solo; como en el caso del presidencialismo.

2. PRESIDENCIALISMO

Históricamente se conoce que el primer sistema presidencial surge en la Constitución norteamericana de 1787 en la cual se creó un sistema distinto en cuanto a las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo, pudiendo calificarse así a la Constitución norteamericana, por ello, como la fuente de un sistema presidencial clásico o puro.¹⁰

Los norteamericanos imitaron el modelo monárquico, pero a la vez, realizándole profundos cambios que esencialmente se basaron en limitar el ejercicio del poder ejecutivo por un tiempo, sin que se transmitiese por herencia, e igualmente, que surgiese de una elección.

La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780 influyeron en la formación de un Poder Ejecutivo, que posteriormente consolidó la figura de la presidencia norteamericana.

Por otro lado, en las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone el poder ejecutivo no estaba delineado en términos de suspicacia o aversión.

¹⁰ Tomado de: Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 13a ed, México, Editorial Siglo XXI, 1996, pág. 15

Así, sin duda, algunos de estos elementos - mencionados sucintamente - influyeron en la formación del sistema presidencial norteamericano.¹¹

Actualmente prevalecen principalmente dos sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial.

El tratadista Joseph Lapalombara señala que “en un sistema presidencial el jefe de Estado y el de gobierno, es el Presidente, con independencia del Poder legislativo”. Este autor menciona también algunas características de los sistemas presidencialistas: “El legislativo no está obligado a aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo; el Presidente puede vetar las leyes aprobadas por el Legislativo; el Presidente tiene la potestad de nombrar personal o funcionarios; el Legislativo autoriza o no recursos económicos”.¹²

Otras características que también se le atribuyen al sistema presidencial son las relativas a que el Presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el Poder legislativo; el Presidente designa a los ministros quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste, entre otras.

De la misma manera y un poco más puntual, se le asignan las siguientes características al sistema presidencial:

El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de gobierno.

El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

¹¹ Idem

¹² Citado en Carpizo: Lapalombara, Joseph, Politics within nations, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974 pp.198-199

El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

No obstante, las anteriores características no son comunes a todos los sistemas presidencialistas, ya que lo que verdaderamente los distingue es la separación de poderes legislativo y ejecutivo.¹³

No puede soslayarse de ninguna manera las causas que contribuyeron en el siglo XIX para la germinación del presidencialismo en Latinoamérica, que se vio atado por el ánimo libertario que emancipó a las colonias del sojuzgamiento español.

Como elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que incidieron en el desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX tenemos a:

Tradición indígena;

¹³ Idem.- Págs. 12, 14 y 15.

Afirmación del poder nacional;
Tendencia federalista y centralista;
Poder de la Iglesia;
Sistemas electorales;
Organización social;
Responsabilidad política del Ejecutivo;
Presiones externas;
Inestabilidad institucional;
Incultura política.

Por lo que hace a la tradición indígena, se ha procurado establecer las bases de una teoría de la constitución latinoamericana que se distingue de la que tiene inspiración europea y norteamericana precisamente por incluir entre sus consideraciones lo que puede denominarse como tradición indígena, cuya concepción del poder ha influido decisivamente y de manera directa desde México hasta Perú, Bolivia y Paraguay.

En lo relativo a la afirmación del poder nacional, los resultados de las luchas armadas, que tendieron a reafirmar el poderío nacionalista de las colonias independizadas de la corona española en esa época, promovió una tendencia inevitable para que el poder castrense fuese el que gobernara, siendo así que los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron capitanes militares, quienes adoptaron una actitud mesiánica y paternalista sobre ciertos sectores de la población, figurando como miembros prominentes de la clase dominante de su época, como en los casos de Sucre, Iturbide, San Martín, O'Higgins, entre otros ejemplos.

La tendencia federalista y centralista se extendió a todo lo largo del Continente, aceptándose de manera importante en México, Colombia, Venezuela y Argentina, viéndose fortalecido el poder presidencial significativamente. En el modelo centralista se depositaron la suma de las

atribuciones de los órganos políticos del Estado unitario y, donde se escogió el modelo federativo, hubo que hacer frente a una vieja tradición indígena, referente a la existencia de poderes locales o regionales de carácter caciquil, que desafiaron al poder político central dentro de la organización federativa.

El poder de la Iglesia se hizo evidente como una de las características más destacadas del dominio político durante el período español de América. La Iglesia ejerció con firmeza en el ámbito de la educación y la cultura en toda la América latina identificando los elementos de la tradición indígena con aquellos que pudieran llevar a una rápida y espontánea integración de los correspondientes a la dominación española.

Es conocido que los pueblos latinoamericanos tenían cierto grado importante hacia la desorganización social en virtud de la inexistencia de sociedades verticales sólidas, de donde puede concluirse la tendencia de la acumulación de facultades en manos de quien también concentre o concentraba la capacidad de decidir.

La responsabilidad política del ejecutivo se encuentra en la conversión de la presidencia en el eje del poder económico y social dentro de un Estado, cuyo fenómeno atrajo intereses muy importantes dentro de cada Estado latinoamericano, sobreviniendo así un escenario constante en el siglo XIX, en el que se fortalecieron las luchas armadas para llegar al poder, encabezadas por los grupos militares.

Las presiones externas de las potencias extranjeras expansionistas, encabezadas por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y España, buscaban en Latinoamérica un territorio propicio para aumentar su dominio y ensanchar sus actividades comerciales, por lo cual, la defensa de la soberanía y el espacio nacional fortalecieron la figura presidencial de los

titulares del poder ejecutivo, ya que ellos eran los interlocutores nacionales con las potencias extranjeras, además de encabezar los sentimientos de cohesión nacionalista, lo que sin duda engrandeció la funcionalidad de la figura presidencial en el siglo XIX.

La inestabilidad institucional que existió durante el siglo XIX por la falta adecuada de una organización constitucional del Estado se consideró como una alternativa para garantizar la estabilidad que los órganos del poder no podían asegurar. La clase ilustrada latinoamericana tenía la vista puesta en los modelos de organización política de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España, de quienes se tomaron innumerables aspectos relativos a diversas instituciones políticas que inclusive aún prevalecen hasta nuestros días; sin embargo, la normatividad no quedaba como punto central de la organización y como instrumento de garantía para la convivencia, quedando como alternativa el poder presidencial absoluto.

La incultura política que prevaleció durante el siglo XIX no significa que no hayan existido las grandes concepciones jurídicas, políticas y sociales que permiten identificar un sistema democrático liberal, sino que es de afirmarse que, no obstante la actuación destacada de muchos personajes, en la sociedad predominaba el reflejo de un escepticismo ocasionado por muchos años de inestabilidad, por la interrupción de la acumulación del poder y por prácticas de corrupción política. Estas secuelas también tuvieron repercusiones en el siglo XX en la mayoría de los Estados latinoamericanos, pero fue una característica común durante el siglo XIX latinoamericano, y así, de esa forma, la suma de todos los elementos mencionados anteriormente, con la falta de cultura política, ocasionaron causas de concentración del poder en manos del poder ejecutivo.

En resumen, hemos mencionado algunos de los principales elementos o causas que ocasionaron el desarrollo del poder presidencial en

el siglo XIX en América Latina, de donde podemos concluir que algunos de ellos prevalecieron sobre los otros y, sin duda alguna, persisten hasta la actualidad en Latinoamérica y por ende en nuestro país.¹⁴

Por lo que hace al presidencialismo en México, existen diversas opiniones respecto a su conformación y funciones. El Dr. Jorge Carpizo resume atinadamente algunas de ellas, calificando el presidencialismo mexicano como “puro” porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario. Así, el maestro Daniel Moreno señala que: “se encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal”.¹⁵

El distinguido Daniel Cosío Villegas afirma que “el poder del presidente aumenta mucho por la creencia general entre los mexicanos de cualquier clase social de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo. Afirma que México es la única República en el mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta”.¹⁶

Para el Dr. Jorge Montaña “el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio”.¹⁷

En el sentido histórico, se dice que el presidencialismo mexicano surgió en 1824, como parte de una peculiar experiencia política en nuestro país, coincidiendo un gran número de autores en que las fuentes del sistema

¹⁴ Tomado de: Váldes Diego, Constitución y Política, Selección de trabajos entre 1975 y 1987, El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX, México, Edit. UNAM, 1987, p.p 11-24

¹⁵ Moreno Daniel, Síntesis del Derecho Constitucional, México, UNAM, 1965, p.40

¹⁶ Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Edit. Joaquín Mortiz, 1972, p-p 30-31

¹⁷ Montaña Jorge, Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos, México, Edit. Siglo XXI, 1976, p.86

presidencial configurado en 1824 son la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812.

Esteban Austin redactó en marzo de 1823 un proyecto de Constitución para la República Mexicana, combinando elementos de las dos constituciones señaladas anteriormente, proponiendo el sistema presidencial y estableciendo que se podía remover al presidente de la República por violación a la Constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto de referencia, Austin propuso que se incluyeren algunos aspectos de la Constitución de Cádiz relativos a la formación de leyes, de los Secretarios de Estado y de la administración de justicia.

Otro trabajo posterior de la Constitución Mexicana, realizado por el mismo autor y entregado a Manuel Ramos Arizpe, excluyó la parte concerniente a la Constitución de Cádiz, quien no lo aceptó.

Los aires españoles influyeron en la Constitución Mexicana al contemplar la figura del refrendo de los Secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo.

El Dr. Andrés Serra Rojas está de acuerdo con la conformación histórica señalada anteriormente, ya que en un examen practicado por él al texto original de la Constitución de 1857 encontró diversas similitudes con la Constitución norteamericana, especialmente en la conformación del Poder Ejecutivo, aunque no existe y no hay unanimidad respecto a esta situación.¹⁸

Por otro lado, el Dr. Mario de la Cueva afirma que: “El sistema mexicano de 1824 no fue presidencial ni parlamentario, si no que se

¹⁸ Tomado de: Serra Rojas Andrés, La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857, en Boletín de Información Judicial, año XII, México, ANFJ, 1957, pp. 367-368

estableció de acuerdo con los sistemas de gobierno establecidos en la Constitución española de 1812 que estuvo vigente en México.”¹⁹

En lo personal estimamos que con independencia de la influencia del sistema de la Constitución de Cádiz, que es innegable que la contribución norteamericana también ha sido fundamental para México.

Por otro lado, es conocido también que la Constitución de 1824 y la de 1917 guardan enorme similitudes, entre las que pueden destacarse sucintamente la existencia del veto como facultad del presidente; la división del Congreso en dos Cámaras; la forma de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, entre otras.

No podemos soslayar que el Constituyente de 1917 dotó de mayores facultades al poder ejecutivo que al legislativo, lo cual ha trascendido hasta nuestros días.

En efecto, nuestra Constitución General, en diversos preceptos establece las facultades del Presidente de la República. La piedra angular se encuentra en su artículo 49 que divide al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 80 menciona que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, con lo cual se establece una presidencia unitaria, ya que debe recordarse que ha sido un tema polémico el hecho de que la presidencia puede ejercerse por tres o más personas, como en el caso de la Constitución de Apatzingán.

¹⁹ De la Cueva, Mario, La constitución del 5 de febrero de 1857, en El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, México, UNAM, 1957, p. 1246

Igualmente, otros preceptos constitucionales marcan lineamientos especiales para el Titular del Poder Ejecutivo. Así tenemos, por ejemplo, que el artículo 82 señala los requisitos para ser Presidente de la República; su duración en el cargo de seis años se regula por el artículo 83; el artículo 84 contiene diversas hipótesis para sustituir al Presidente; el Ejecutivo está sujeto al principio de la no reelección que se contempla en el propio artículo 83; el artículo 90 considera al Presidente de la República como titular de la Administración Pública Federal; de la misma manera el Presidente ejerce facultades discrecionales que le otorga la propia Constitución , como en los casos de su artículo 29, que señala que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado , los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión , y , en los recesos de éste de la Comisión Permanente, “podrá” suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías....; el artículo 33 establece que son extranjeros los que no posean las calidades determinada en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I , título primero, de la presente Constitución ; pero el Ejecutivo de la Unión “tendrá” facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente... En el artículo 131 , se señala que es facultad privativa de la Federación ... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importaciónTambién el artículo 89 señala las facultades y obligaciones del Presidente al establecer, entre otras, la facultad de nombramiento de diversos funcionarios, además de que puede habilitar puertos y aduanas, conceder indultos entre otras cuestiones de privilegio que sin duda

constituyen una situación de supremacía en las relaciones que guarda el Presidente con los otros poderes.²⁰

De la misma manera, la Constitución le otorga al Presidente atribuciones legislativas, al facultarlo en la fracción I del artículo 89 para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; también tiene el Presidente facultades para dictar leyes sobre salubridad general, tal y como se menciona en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y no obstante que dicha facultad literalmente esta referida al Congreso , realmente la interpretación jurídica que se hace es que corresponde su ejercicio al Presidente de la República; el artículo 28 constitucional, determina en su último párrafo, que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. No obstante, que estas facultades también corresponden al Legislativo, el Ejecutivo Federal tradicionalmente las ejerce sustituyendo así al Congreso en una clara invasión de competencias. El Ejecutivo Federal también tiene facultad de iniciar leyes como lo señala el artículo 71; de vetar leyes, artículo 72, incisos b) y c), entre otras atribuciones que en forma resumida se mencionan.²¹

3. VETO PRESIDENCIAL, CONCEPTOS Y ALCANCES

Veto Presidencial

El veto presidencial es una figura contemplada en las diversas constituciones del mundo, pero indudablemente que su conceptualización

²⁰ Tomado de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed.26ª , México, Porrúa, 2005, p.26,27,51,52,101

²¹ Ibid, pp. 24, 39-41

entraña severas dificultades, ya que solamente pensamos en su naturaleza jurídica cuando se presentan problemas entre las relaciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, como sucedió en nuestro país en el año de 2004 con la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación , que originó grandes discrepancias entre ambos poderes, y que se encontraba subjudice mediante una controversia planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, la sociedad utiliza la palabra *veto* con una significancia de exclusión , es decir, en el sentido más simple se aplica para definir o entender que una persona no se le permite el acceso a un grupo o un círculo social, a una empresa o bien al disfrute de beneficios, p.e. es el caso frecuente de los artistas que son expulsados de una nueva televisora o compañía teatral, o bien los estadios en donde las autoridades deportivas prohíben o no permiten que se realicen eventos en virtud de problemas de orden, disciplina o falta de seguridad. Así pudiésemos mencionar numerosos ejemplos con los cuales la cotidianidad se aleja del sentido jurídico del *veto*, cuyo análisis jurídico nos ocupa ahora.

Como resultado de una interpretación estricta del principio de separación de poderes se determinó que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al parlamento, mientras que el Ejecutivo sólo podía asumir su aplicación, sin embargo, el advenimiento del Estado social de derecho produjo un importante cambio , pues se hizo necesario traspasar con carácter creciente atribuciones normativas al Ejecutivo por dos vías, debido sobre todo a que el procedimiento legislativo parlamentario no resultaba apropiado para la elaboración rápida de disposiciones ni para el estudio de aquellas cuyo contenido es preponderantemente técnico. Estas vías fueron: a) la potestad reglamentaria del gobierno y b) la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley, decretos-ley y decretos-legislativos. De

esta manera el Ejecutivo ha ido asumiendo o recibiendo por delegación o excepción una parcela creciente de la función legislativa, interviniendo en la creación de leyes y ejerciendo su derecho a *vetarlas*.²²

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, inciso b) el Presidente de la República puede realizar observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso en un plazo de 10 días hábiles posteriores a aquel en que se le recibió, denominándose a esta figura “veto”, que significa la acción de prohibir.

El artículo 72 constitucional señala las posibilidades después de presentado un proyecto de ley, y una de ellas es que lo aprueben ambas cámaras, pero que lo rechace el Ejecutivo en uso de su *derecho de veto*, que es la facultad que tiene de desechar parcial o totalmente un proyecto de ley. Si esto ocurre, vuelve el proyecto a la Cámara de origen y de insistir ambas cámaras, por mayoría de dos terceras partes del número de votos, el Ejecutivo debe ordenar la publicación de la ley.²³

La Dra. Cecilia Mora-Donatto señala que: “Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las Cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto, este es el momento en que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número

²² Tomado de: Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, 3ªed, México, FCE, 1995,p.p 139-141

²³ Tomado de: Camposeco Cadena, Miguel Ángel, Lógica Parlamentaria, 1ª ed, México, Cámara de Diputados, 1996, p. 160

total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.”²⁴

Los romanos conocieron ya esta figura pues los tribunos del pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que vulnerarían sus derechos o intereses, así como la independencia del Estado. Al ejercicio de ese derecho se le llamo *intercessio*.²⁵

El veto es conocido desde el Derecho Constitucional Mexicano, ya que estuvo reglamentado en los artículos 144-150 de la Constitución de Cádiz; en los artículos 128 y 129 de la Constitución de Apatzingán; en los artículos 55 y 56 de la Constitución de 1824; en los artículos 36 y 37 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836 y en la de 1857 en su artículo 71.²⁶

El Dr. Carpizo considera que “en México el veto puede ser total o parcial, lo cual se desprende de lo preceptuado en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que establece que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo....., a cuyo respecto la doctrina en México estima que el veto parcial aumenta los poderes del Presidente en la labor legislativa, ya que tiende a superar a los sistemas que únicamente contemplan el veto total, como sucede en los Estados Unidos de América.”²⁷

Matthew Shugart, citado por el Dr. Luís Carlos Ugalde, señala que “el veto es el vínculo presidencial más consistente con el Proceso Legislativo.

²⁴ Mora-Donatto, Cecilia, Principales Procedimientos Parlamentarios, 1ª ed, México, Cámara de Diputados, 2000, p.p19 y 20

²⁵ Tomado de: Burgoa , Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1973, p.849

²⁶ Cámara de Diputados, EL veto presidencial al presupuesto de Egresos –Antologías-, México, Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, p.p. 94 y 95

²⁷ Ibid .- pág. 96

Teóricamente es considerado como el principal contrapeso del Presidente sobre el Poder Legislativo.²⁸

El Dr. Luis Carlos Ugalde señala que hay tres tipos de veto: el parcial, el total y el de bolsillo. El primero de ellos, en inglés *item veto*, se considera el más efectivo de todos ya que en este caso el Presidente regresa al Congreso con sus observaciones, las partes del Proyecto de ley con las cuales no está de acuerdo y promulga el resto de la iniciativa con la cual sí está de acuerdo, convirtiéndose así en ley algunas partes del proyecto, mientras el resto se somete a una revisión posterior en espera de la votación que supere el veto del Presidente.

El veto parcial fomenta un sistema positivo entre los dos poderes, ya que permite al ejecutivo realizar una estrategia para moverse hacia un punto donde mejore el estado de cosas vigente y mantenga algunas de las reglas actuales que le parezcan adecuadas a las alternativas propuestas.

Tratándose del veto total, el Presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto para su revisión y promulgar lo demás, ya que cuando formula observaciones el Presidente regresa todo el proyecto de ley al legislativo, incluyendo las disposiciones que considera pertinentes y hasta en tanto el veto no sea superado, no podrá haber cambios en la legislación.

En algunos casos se puede retrasar la promulgación de un cuerpo de leyes que sean urgentes, tan solo por el rechazo presidencial a algunas de sus cláusulas, situación a la que habremos de referirnos en capítulos posteriores.²⁹

²⁸ Op cit, Cfr., Luis Carlos Ugalde.- Pág.107

²⁹ Cfr. Idem.- págs. 107 y 108

Sin embargo, en nuestro concepto, el artículo 72 constitucional, literalmente, no habla de “veto”, ya que habla de “aprobación”, “observaciones” o bien “proyectos aprobados”, de “decreto desechado en todo o en parte”, de donde se concluye que la prohibición o veto se encuentra implícita, por lo cual consideramos que debiese haber una reforma que evite confusiones y textualmente se incluya al veto, además de una regulación orgánica que precise el procedimiento para expedir el veto.

Por otro lado, pensamos que el carácter implícito del veto en la Constitución no significo mayor problema en el pasado debido a la hegemonía de un solo partido, pero ahora, en la actualidad, el veto presidencial dado al presupuesto de egresos del 2005 ha traído severas confusiones y repercusiones que han polarizado la vida política y nacional.

A estos respectos abundaremos mayormente en el Capitulo respectivo, en donde habremos de plantear nuestra propuesta.

Conceptos

Atendiendo a la parte medular de nuestro trabajo podemos señalar algunos conceptos sobre el veto, así tenemos que: “VETO Y PROMULGACION 1.- *Nociones Generales*. La palabra veto viene del latín *vetō*, tiempo de verbo que con su significado de “me opongo”, “vedo” o “prohíbo”, los tribunos romanos de la plebe usaban como formula para oponerse a las decisiones del Senado. El Veto supone un acto cuya existencia requiere el concurso de la voluntad de dos o más individuos o corporaciones o de todos los componentes de una corporación y consiste en su más amplio significado, en la oposición de uno de ellos a la realización de dicho acto, con el efecto de aniquilarlo en el momento de su gestación. Pero su significado propio es más restringido, pues esta circunscrito al procedimiento de formación de la ley. En tal sentido, veto es el acto por el cual el Jefe de Estado o el Presidente de la República

teniendo el derecho de aprobar los proyectos de ley votados por las Cámaras desapruéba un proyecto o alguno de sus artículos impidiendo su conversión en Ley, ya en forma absoluta , ya en forma condicional”.³⁰

Siguiendo el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, definimos al Veto como:”la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una Ley o Decreto que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación el Parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras”.³¹

Por otra parte el Dr. Burgoa señala que el veto procede “del verbo latino “*vetare*”, o sea, prohibir, vedar o impedir. Consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes”.³²

El maestro Elisur Arteaga apunta que: "En el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el Presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión

³⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Impresiones Sudamérica, 1991, Tomo XXVI.-Pág. 666

³¹ Cámara de Diputados, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, 1994, pág. 1064

³² Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa S.A D.F 1984.- pág. 436

información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos porque provienen del Presidente de la República, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial".³³

Sin duda, existen innumerables definiciones y conceptos que pudieran invocarse sobre el veto presidencial, pero nuestra Constitución en su artículo 72, inciso b) establece que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles ha 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.

Igualmente, el inciso c) del precepto en cita, establece que 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 y deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por este fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación...

Al respecto de lo anterior, consideramos que es el texto legal al que debemos ceñirnos para formular nuestra propuesta desde el punto de vista que nos ocupa, ya que ha sido su interpretación la que ha causado las controversias entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo, sin que las

³³ Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, México, Ed. Oxford, 1999, p. 315

argumentaciones doctrinarias hubiesen solidificado cualquier posición, por lo cual nos basaremos en el mencionado precepto.

Alcances

Pensamos que el veto presidencial tiene varios alcances o funciones. Así, a la luz de lo preceptuado en el artículo 72 constitucional , podríamos concluir que el veto presidencial al momento en que opera , es decir, cuando se devuelve un proyecto de ley a la Cámara de origen, por razón natural se suspende su vigencia al no promulgarse, teniendo esta situación alcances o efectos *suspensivos*

De la misma manera al suspenderse la aprobación y desde luego entrada en vigor de una ley, se evita su nacimiento, trayendo como consecuencia un discrepancia o enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo con el Legislativo, a quien se le obliga así a que revise nuevamente el proyecto de ley, ajustándose a las observaciones formuladas o bien fortaleciéndolo en sus puntos.

Por otra parte el veto no sólo suspende el proceso legislativo, al respecto la Suprema Corte sustenta que el Ejecutivo a través del veto y el derecho de iniciar interviene en la formación de leyes.

*"El Presidente de la República está legitimado para recurrir fallos que amparan contra la expedición y promulgación de una ley, en nuestro sistema constitucional, sin quebranto del principio fundamental de división de poderes, **el Ejecutivo tiene intervención en la elaboración de las leyes a través de su derecho de iniciativa y de veto.** La promulgación y publicación corresponde al Ejecutivo y son imprescindiblemente necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; de donde se deduce que la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de*

creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas." ³⁴

Es por lo anterior que el veto se constituye como un medio a través del cual el Presidente puede intervenir en el proceso legislativo; mediante éste se introduce en la discusión de una ley que él no inició y opina sobre el proyecto del Legislativo y como también lo ha sustentado la Suprema Corte "se hace solidariamente responsable de la función Legislativa".

Susana Pedroza de la Llave señala que los alcances del veto son: "que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario, y tercero que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso".³⁵

También doctrinariamente y relacionado con lo anterior se considera que los alcances del veto se encuentran en evitar la precipitación en el proceso legislativo tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

De la misma forma se permite con el veto la capacitación del ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.³⁶

Igualmente se considera por Emilio Rabasa que "el veto permite impedir y no legislar, y como una ley nueva trae la modificación del existente, la acción del veto al impedirla no hace si no mantener algo que ya esta en la vida de la sociedad."³⁷

³⁴ Semanario Judicial de la Federación. Quinta época segunda sala. Tomo CXV. Pág. 973

³⁵ Pedroza de la Llave, Susana Talía, EL Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, 1ª ed, México, Porrúa, 2003, p. 279

³⁶ Tomado de: Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, edit. Porrúa, 1956, p.174

³⁷ Hamilton, J.Madison y J. Jay, El Federalista, México, edit. FCE, 1957, p. 313

Algunos otros autores como el maestro Elisur Arteaga, señalan que “el veto es una forma de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República “. ³⁸

Por otro lado, la institución del veto también tiene alcances bastante limitados, ya que sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión; los negativos no son objeto de éste, pues, si las cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones. ³⁹

El veto esta prohibido expresamente por la Constitución en los siguientes casos:

1. No son susceptibles de vetarse las acusaciones de la Cámara de Diputados, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia, artículo. 72 constitucional, j).
2. El decreto de la Comisión Permanente en virtud de el cual ésta acuerde convocar a un periodo extraordinario de sesiones, artículo. 72 constitucional, j).
3. La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión (artículo 70 constitucional); con lo que se garantiza la independencia del Poder Legislativo. Así, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, tampoco debe serlo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Facultades Exclusivas.

³⁸ Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, México, edit. Oxford, , 1999, p. 315

³⁹ Ibid, p. 316

El veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada cámara, en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del artículo 72 constitucional, que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas; independientemente de ello, por razones particulares, no son vetables los actos de cada una de las cámaras cuando lo hacen en ejercicio de facultades exclusivas contenidas en los artículo 74 y 76 de la Constitución.

Al respecto, el maestro Elisur Arteaga señala que: "cuando se trata de facultades exclusivas de las cámaras, si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas, no se está frente a un proyecto de decreto, se esta frente a un acto concluido y perfecto; por que no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones".⁴⁰

Como habíamos señalado anteriormente , el manejo jurídico del veto presidencial tiene numerosas aristas pero cualesquiera que sean sus concepciones y alcances o finalidades, se ha demostrado que una tendencia contemporánea del legislativo de aumentar su grado de influencia ante el Ejecutivo Federal puede afectar la buena marcha del país, especialmente cuando los caminos del dialogo político se enrarecen y llaman ineludiblemente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para fungir como arbitro, lo cual permite concluir que las relaciones de colaboración que debiesen prevalecer entre ambos poderes sufren un retroceso actualmente.

⁴⁰ Ibid, p. 319

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL VETO PRESIDENCIAL

1. EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

A pesar de que España aún estaba ocupada por las fuerzas francesas se organiza una Regencia y ésta convoca a Cortes, en ellas participan americanos distinguidos. Por parte de la Nueva España acuden Miguel Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer.

El propósito de estas Cortes era elaborar una Constitución de ideas liberales que pusiera punto final a la monarquía absoluta. La diputación americana proponía que los miembros de las Cortes fueran considerados ciudadanos y que España concediera autonomía a los territorios americanos. Ambas propuestas fueron rechazadas.

Sin embargo, el 19 de marzo de 1812 se promulga la Constitución de Cádiz o de la monarquía española. En esta ley , podemos señalar en general que el poder del monarca se limita, se reconoce que la soberanía recae en la Nación, se concede la igualdad entre los peninsulares y los americanos, se declara la abolición del feudalismo y de los derechos señoriales, y se da por liquidada la Inquisición.⁴¹

Esta Constitución fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 tal y como se señala anteriormente, y en la Nueva España se juró el 30 de septiembre del mismo año, integrada por 348 artículos. Dicha Constitución fue suspendida en 1813 porque, sobre todo, los peninsulares de la Nueva

⁴¹ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, Historia de México, 2ª edición, México, edit. Mc Graw Hill, 2001, p. 103

España no la querían y estaban interesados en volver al estado que se tenía anteriormente.⁴²

Esta Constitución fue suspendida por el virrey Venegas, pero poco después fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provisionales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.⁴³

El autor Felipe Tena Ramírez señala que: “esta constitución es fundamental, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, si no también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo estado.”⁴⁴

El primer antecedente constitucional de la figura del veto en México lo encontramos en la Constitución de Cádiz, y es de observarse que todas las constituciones que han regido en el país han previsto como un mecanismo de control del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo.

⁴² Tomado de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Decimoséptima edición, México, Porrúa, 2003, p. 168.- Comentario: Susana Thalia Pedroza de la Llave

⁴³ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1997, vigésima edición, México, Porrúa, 1997, p. 59.

⁴⁴ Idem

En la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz se preveía el veto en el Capítulo VIII que es: *De la formación de leyes y de la sanción real*; y los artículos en relación al veto son los siguientes:

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.

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

Artículo 146: Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en 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 del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.

Artículo 148: Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, 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, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143.*⁴⁵

El Doctor Burgoa comenta lo siguiente: “ en el proceso de formación legislativa , el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.”⁴⁶

En relación a lo que el Doctor Burgoa manifiesta, es de observarse como lo mencionábamos anteriormente que la institución del veto aparece por primera vez en esta Constitución de 1812.

Después de mencionar cada uno de los artículos que tienen relación directa o indirecta con la institución del veto, podemos hacer una breve referencia, el Rey podía negar su sanción a una ley inscribiendo en su texto “vuelva a las cortes” y hacer valer las razones que haya tenido que tomar esa decisión. Para ejercicio de esa prerrogativa el Rey disponía del amplio plazo de un mes. Las Cortes podían conocer el mismo proyecto en el siguiente año, pudiéndolo vetar el Rey una vez más.

Podemos manifestar que nos encontramos frente a un veto absoluto y fuerte. Estos artículos nos demuestran que el Rey gozaba de la facultad de veto, el cual como ya mencione era eminentemente fuerte, ya que lo podía ejercer hasta dos veces y procedía contra cualquier ley o decreto.

Como podemos observar, la Constitución de Cádiz establece claramente el veto en el instante en que señala que el Rey niega la sanción,

⁴⁵ Ibid, p. 77

⁴⁶ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, edit. Porrúa, 1999, p. 745.

con la cual acompañara una exposición de razones; esto es lo que actualmente conocemos como las observaciones que realiza el Ejecutivo a los proyectos. En esta Constitución, a diferencia del término actual que es de 10 días útiles para hacer sus observaciones, el Rey tenía 30 días para usar de esta prerrogativa.

Otra de las diferencias entre nuestra Constitución actual y la de Cádiz de 1812, es que, actualmente el veto puede ser superado con la votación de las dos terceras partes del número total de votos y en aquél entonces se requería presentarse el proyecto en tres años consecutivos para superarlo; los efectos que tiene actualmente son suspensivos, y los efectos de antes era que: no se volvería a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año.

El tipo de veto en 1812 era total, y en la actualidad es total y parcial, quién lo interponía era el Rey y en la actualidad es el Ejecutivo.

2. EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

Morelos había partido de Chilpancingo y se dirigía a Valladolid, con el objeto de apoderarse de ella. Pero el 24 de diciembre es derrotado por Agustín de Iturbide. De hecho esta sería su primera derrota y fracaso en su afán por ocupar más territorios.

En enero de 1814 sufre una derrota, ahora en Puruarán. Mariano Matamoros, importante mariscal del ejército insurgente fue capturado y, más tarde fusilado en Valladolid. Además de esta derrota, sufren otro menoscabo en Acapulco y ahí cae otro importante jefe insurgente, Hermenegildo Galeana. De esta manera Morelos perdió a sus dos colaboradores más cercanos.

A pesar de las derrotas y la pérdida de sus compañeros, además de las persecución a que los tenía sometidos el gobierno, el Congreso de Chilpancingo continúa sus sesiones tanto en Uruapan como en Apatzingán y el 22 de octubre de 1814 se promulga el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, más conocida como la Constitución de Apatzingán.⁴⁷

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, tiene como autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso a: Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Berdusco y Agrandar. Desde la declaración de independencia. Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.⁴⁸

El documento consta de dos partes y se divide en seis capítulos. En la primera parte se abordan los temas siguientes: religión, soberanía popular, los derechos del ciudadano, las leyes, la igualdad social, la seguridad personal y el derecho a la propiedad. En la segunda se establecen las divisiones territoriales de la América mexicana.

Son 242 artículos por los cuales se integra esta Constitución, de los cuales los artículos 124 a 131 se referían al procedimiento legislativo. Asimismo, esta Constitución otorgó al Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, el derecho de veto sobre la ley expedida. Sin embargo, dicha Constitución careció de vigencia efectiva, incluso no llegó a

⁴⁷ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 107

⁴⁸ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit p. 29.

regir un solo día, ya que la fuerza de los independientes se había reducido notablemente.⁴⁹

Esta Constitución es de gran importancia histórica y política, pues sienta las bases de otras constituciones promulgadas en México, principalmente las de corte liberal. Esta Constitución, adopta la forma de gobierno Republicana.

En esta Constitución el veto podía ser interpuesto tanto por el Supremo Gobierno, como por el Supremo Tribunal de Justicia, tal y como lo mencionamos anteriormente, los artículos que hablan sobre este asunto se encuentran en el Capítulo IX: *De la sanción y promulgación de las leyes* , y son los siguientes:

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

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

Artículo 129: En caso que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia de representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de

⁴⁹ Tomado de: Susana Thalia Pedroza de la Llave, op cit, p. 169

*votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses- Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces, se mandará publicar la ley y se observará invariablemente , a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique.*⁵⁰

Aquí observamos que esta facultad no solo es otorgada al Supremo Gobierno, si no también la puede ejercer el Supremo Tribunal de Justicia. Es un veto compartido y absoluto.

Respecto, a lo anterior, el Doctor Burgoa nos dice que la Constitución de Apatzingán adoleció del grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo Gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal, ya que la integración de dicho órgano era susceptible de provocar disensiones, discrepancias y desacuerdos entre sus miembros a propósito del desempeño de sus facultades que tenían confiadas. Con esto vemos, que no debió encomendarse la función del veto a el Supremo Gobierno, ya que no es aconsejable que la administración se componga por más de un individuo, porque impide el ejercicio expedito y eficaz de la función ejecutiva.⁵¹

Haciendo un análisis comparativo de esta Constitución de Apatzingán de 1814 con nuestra Constitución actual, podemos observar lo siguiente: los artículos que prevé el veto en la Constitución de Apatzingán son 127, 128 y 129, en la actualidad es el artículo 72 constitucional incisos b) y c) ; la votación para superarlo en 1814 era de pluralidad absoluta de votos, en la actualidad es de las dos terceras partes del número total de votos de cada una de las cámaras; los efectos que tenía anteriormente era

⁵⁰ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , p. 45.

¹¹ Tomado de: Burgoa Orihuela, Ignacio, op cit, p.p 746 y 747

que las reflexiones que se promovían eran examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley , en la actualidad los efectos son suspensivos.

El plazo para interponer el veto en la Constitución de 1814 era de 20 días, en la actualidad es de 10 días útiles; el tipo de veto era total, ahora no solo es total, sino también parcial; y por último tenemos que la Constitución de 1814 establecía que quien ejercía el veto era el Supremo Gobierno y/o el Supremo Tribunal de Justicia, en la actualidad el veto como todos sabemos lo ejerce el Poder Ejecutivo.

3. EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Don Antonio López de Santa Anna expidió, el 6 de diciembre de 1823, el Plan Casa Mata que entre otros puntos desconoció al Emperador Iturbide. De tal forma, fue proclamada la República, y además, se reinstaló el Congreso.

Un Congreso Constituyente reunido en noviembre de 1823, un año más tarde, el 3 y 4 de octubre de 1824, aprobó y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la aprobó integrada por 171 artículos.⁵²

Ésta es la primera Constitución de México independiente y esta inspirada a su vez en las constituciones de los Estados Unidos y de Cádiz; su base ideológica es el enciclopedismo francés.

⁵² Tomado de: Susana Thalia Pedroza de la Llave, op cit, p. 170

El 31 de enero de 1824 se había publicado el Acta Constitutiva en la que se señalaban los lineamientos generales. Esta Constitución fue redactada por diputados de origen criollo y jurada el 4 de octubre de 1824.

En esta Constitución se establece como forma de gobierno la República Federal; que el Poder Ejecutivo debe ser electo por las legislaturas locales y no por el Congreso de la Unión ; que el presidente y los secretarios de Estado dependen directamente del Presidente de la República , quien puede removerlos de sus cargos en entera libertad; que la autoridad presidencial está por encima de la del Congreso; que el Presidente de la República es el jefe nato del ejército , y que entre sus facultades está el ejercicio de todo el poder, que es el responsable de las finanzas nacionales , con derecho de *vetó* frente a los demás poderes de la Nación.⁵³

Esta Constitución , como podemos ver instauró al sistema de gobierno presidencial, no por tradición , sino como experimento político y también instauró al Congreso General , que es bicameral, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, que sesionaría durante tres meses y medio.⁵⁴

El autor Tena Ramírez nos señala que: “Esta Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse, desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni ésas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.”⁵⁵

⁵³ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 125

⁵⁴ Tomado de: Pedroza, Susana Thalía , op cit, p. 170

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe, op cit , p. 154.

Los artículos que nos incumbe señalar, y que preveían el veto en esta Constitución, se encuentran en el Título III, Sección sexta: *De la formación de las leyes*; y son los siguientes:

Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y sino, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen.

Artículo 56. Los proyectos de ley o decreto devueltos por el Presidente, según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.⁵⁶

Conforme a lo dispuesto en los artículos anteriores, es necesario comentar que a partir de aquí en adelante estos artículos son la base ó formato que nos servirán en materia de veto.

El numeral 57 expresaba que si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquél término, el Congreso haya cerrado o

⁵⁶ Derechos del Pueblo Mexicano/ México a través de sus constituciones, México, Porrúa / Cámara de Diputados, 2000, T. VII, p. 697

suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.⁵⁷

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

En la sesión de 5 de junio de 1824 los diputados Martínez y Morales impugnaron un artículo, porque consideraron que después de discutida una ley en las dos cámaras, aprobada tres veces, y en una de ellas por los dos tercios de la totalidad de los votos, ya el Poder Ejecutivo no debía hacer más que cumplirla. También, se manifestó que si no se señalaban las veces que el gobierno podría hacer observaciones sobre las leyes o decretos, podría estar remitiéndolas un indeterminado número de veces.

El diputado yucateco Crescencio Rejón propuso que el Ejecutivo pudiera devolver las leyes o decretos una sola vez.⁵⁸

Como podemos observar, es en esta Constitución es donde se establece por primera vez el término de 10 días para poder hacer observaciones o lo que conocemos como veto, anteriormente señalábamos que esta Constitución establece un sistema presidencial, por lo tanto, es el Ejecutivo quién interpone el veto, como lo es actualmente; los artículos que lo preveía son el 55 y 56 constitucionales, la votación para superar el veto en ese entonces es de las dos terceras partes presentes en cada una de las Cámaras tal y como es actualmente.

⁵⁷ Barragán, Barragán José, Crónicas/ Constitución Federal de 1824, , México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 1974, p. 258

⁵⁸ Tomado de: Morales Becerra Alejandro, Las Observaciones del Ejecutivo Federal en los Congresos Constituyentes de México, “EL VETO PRESIDENCIAL AL PRESUPUESTO DE EGRESOS”, 1ª ed, México, Cámara de Diputados, 2004, p. 20

Los efectos que tenía el veto en la Constitución de 1824 eran suspensivos al igual que ahora, además de que en caso de no ser superado el veto, el proyecto de ley sería presentado hasta el siguiente año; el tipo de veto era total.

4. EN LA CONSTITUCIÓN TERCERA DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Don Antonio López de Santa Anna dispone que se elabore un nuevo Código Fundamental, al que se denomina como Las Siete Leyes Constitucionales. Éste se redacta entre diciembre de 1835 y diciembre de 1836.

En él se reúnen una serie de derechos, de libertades y obligaciones del ciudadano mexicano. Se aborda también lo referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos; establece que el presidente de la República durará en el cargo ocho años. Se organiza el territorio nacional en Departamentos y Distritos. El gobierno de los Departamentos se deja a cargo de los gobernadores dependientes del gobierno central. Se establece la religión católica como la única que deberá profesar en el país, sin tolerancia de otra.

Como podemos observar, en esta Constitución se introducen cambios importantes en la estructura del gobierno y del país. Se cancela el Pacto Federal, se suprime la soberanía de los estados y las legislaturas locales.⁵⁹

Esta Constitución fue jurada el 1º de enero de 1837, la cual estableció un Congreso General, bicameral, consagrado en la tercera Ley Constitucional, mismo que tenía entre sus facultades el ejercicio de la

⁵⁹ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 131

función legislativa; así en sus artículos 25 a 26 señaló que la iniciativa de leyes correspondía al Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia, en lo que se refiere a la administración de su ramo, a las Juntas Departamentales, en lo relativo a impuestos, educación pública, industria , comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. También se otorgó, a cualquier ciudadano, la facultad de presentar proyectos de leyes, pero siempre y cuando éste dirigiese sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, los proyectos se calificaran de útiles y los aprobara la junta departamental elevándolos a la categoría de iniciativa. Sin embargo, la Constitución de 1836 , en su artículo 32, excluyó la facultad legislativa de la Cámara de Senadores, ya que la misma, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no tenía la facultad de hacerle alteraciones ni modificaciones; simplemente le correspondía aprobarlo o desaprobarlo.⁶⁰

Respecto a los artículos que nos hablan del veto en esta Constitución de 1836, son los artículos 33 a 38 constitucionales, encontrados en la sección tercera de esta Constitución, *De la formación de las leyes*, estos artículos enunciaban lo siguiente:

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

Artículo 34. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras, en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del

⁶⁰ Tomado de: Pedroza, Susana Thalia , op cit, p. 170

Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del supremo Poder Conservador.

Artículo 35. Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá, dentro de quince días útiles, devolverla a la cámara de diputados, con observaciones acordadas en el consejo; pasado dicho término, sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

Artículo 36. Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el Presidente de la República negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso.

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 otra insistieren, se pasará 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.

Artículo 38. El proyecto de ley o decreto desechado , o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37 , no podrá volverse a proponer en el Congreso , ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 3º . Las variaciones de Constitución que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados en sus mitad insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella.⁶¹

⁶¹ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , p. 217.

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

Relativo a estos artículos tenemos que en esta época el Presidente de la República ejercía un veto limitado.

Haciendo una comparación sobre el veto en este documento constitucional con nuestra Constitución actual, tenemos que, los artículos que regulaban al veto son 33, 34, 35, 36, 37 y 38 constitucionales, la votación para superar el veto al igual que ahora era de dos terceras partes, con el detalle de la redacción, que anteriormente señalaba que eran las dos terceras partes de una y otra cámara, y en nuestra constitución actual señala que son las dos terceras partes de ambas cámaras.

Los efectos que tenía en ese entonces eran suspensivos pero con acuerdo del Consejo, a diferencia de hoy en día, que tan solo son suspensivos. El plazo para interponer el veto era de quince días útiles, actualmente son de diez días útiles; el tipo de veto era total, en nuestros días además de ser total es también parcial.

Y finalmente, en la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 se preveía que quien podía interponer el veto era no solamente el Presidente, como lo es ahora, sino también el Supremo Poder Constitucional siempre y cuando fuera sobre variaciones de la Constitución.

5. EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Esta Constitución es redactada por la Junta de Notables o Junta Nacional Legislativa.

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Fue designado presidente de la Junta el General Valencia y con él formaron parte de la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.⁶²

El 14 de junio de 1843 se proclama una nueva Constitución que recibe el nombre de Bases Orgánicas.

Se consolida el gobierno centralista. Los conservadores son sus principales promotores y beneficiarios. En ella se consolidan los poderes y privilegios, tanto del alto clero como de los militares.⁶³

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Don Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas en 1844. En esta última fecha fueron amnistiados para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del Congreso de 1842, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, habían permanecido incomunicados cuarenta y cuatro días.

⁶² Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , p. 403

⁶³ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 139

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigilancia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.⁶⁴

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, estuvieron integradas por 202 artículos que en sus preceptos 53 a 64 determinó el procedimiento para la formación de leyes.⁶⁵

Es el artículo 59 de este ordenamiento constitucional de 1843, contempla que: “Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera ó segunda revisión, se pasará al Presidente de la República para su publicación”.

Si bien es cierto, que en los numerales señalados anteriormente no se estableció que el Ejecutivo podría hacer observaciones a las leyes y decretos, sí se estipuló en la fracción XX del artículo 87 que correspondía al Presidente de la República:

Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan

⁶⁴ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , pp. 403 y 404.

⁶⁵ Tomado de: Pedroza, Susana Thalia , op cit, p. 170

*estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.*⁶⁶

Haciendo una lectura cuidadosa del artículo que antecede, podemos afirmar que el Presidente de la República ejercía un veto suspensivo.

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

Haciendo un análisis comparativo entre este ordenamiento constitucional y nuestra Constitución actual, podemos señalar lo siguiente, el artículo que preveía el veto era el 87 fracción XX, la votación para superar el veto era de dos tercios de ambas cámaras, y actualmente es de las dos terceras partes del número total de votos de ambas cámaras; aparentemente lo mismo.

Los efectos que tenía eran suspensivos tal y como lo mencionamos anteriormente, pero con audiencia del Consejo, a diferencia de que actualmente solamente son suspensivos; por otro lado, el plazo para interponer el veto en la Constitución de las Bases Orgánicas es de treinta días, hoy en día son de diez días útiles.

El tipo de veto tal y como lo ha venido siendo en las otras Constituciones es total, hoy como ya sabemos es total y parcial; la única persona que puede interponer el veto es el Presidente, como lo es actualmente el Ejecutivo.

⁶⁶ Cfr. Sesión del 8 de mayo de 1843. Aprobado por 28 votos a favor y 22 en contra hasta las palabras el Gobierno lo publicará.

Finalmente , dentro del período de esta Constitución, encontramos las Reformas de 1847, en la cual se planteó que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras y en tratándose de los poderes de la Unión se enfatiza que éstos, derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.⁶⁷

En estas reformas se restituía el sistema federal. De igual manera, nuevamente entro en vigor la Constitución de 1824. Sin embargo, perdió su vigencia , ya que de 1853 a 1855 existió el gobierno dictatorial de Santa Anna.

6. EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El licenciado en historia Barroy Sánchez nos resume lo ocurrido en esa época en nuestro país y no dice que: “El Congreso Constituyente inaugura sus sesiones el 18 de febrero de 1856. La mayoría de sus integrantes eran liberales radicales, que tuvieron que enfrentar a un Jefe del Poder Ejecutivo que tenia ideas moderadas. La presidencia del Congreso estaba a cargo de Valentín Gómez Farías.

La corriente radical estuvo representada por Valentín Gómez Farías, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, José María Mata, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y otros miembros distinguidos con ideas liberales. Representando a la tendencia moderada estaban Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Payno y otros más.

⁶⁷ Diario del Gobierno de la República, t. IV, núm 62, jueves 13 de mayo de 1847. Sesión del día 7 de mayo de 1847. Votación: unanimidad de 73 votos.

Esta nueva constitución incorporaba una serie de artículos en los que se garantizan los derechos individuales, como el derecho de amparo. En lo referente a la organización del país se establece que el país será regido por los principios siguientes: será republicana, representativa, federal, democrática y liberal.

Se reconocen los derechos del hombre como base de las instituciones sociales. Las leyes y autoridades deberán respetar las garantías constitucionales. Se suprime la esclavitud. La enseñanza será laica, es decir, no religiosa. El individuo queda libre para escoger su oficio y profesión y podrá beneficiarse del producto de su trabajo honrado. Se garantiza la libre expresión de las ideas, siempre y cuando no se atenten contra los intereses de terceros no perturben el orden público. El ciudadano es libre de escribir y publicar sus escritos sobre cualquier asunto, pero respetando los intereses de terceros y la moral pública y privada. También se establece el derecho de petición, a condición que ésta se haga con respeto. Queda también consagrada la soberanía de la Nación que residirá en el pueblo, que en todo momento conservará el derecho de modificar la forma de gobierno. Que ninguna corporación podrá adquirir bienes raíces, ni administrarlos, únicamente los que se destinen al servicio directo. Los poderes de la unión podrán intervenir en materia de culto religioso, de acuerdo con las leyes del país.”⁶⁸

La Constitución de 1857 fue jurada el 5 de febrero de ese año, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.⁶⁹

⁶⁸ Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 153.

⁶⁹ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , pp. 604 y 605.

Esta Constitución Fundamental es el antecedente directo de la Constitución de 1917.

Con esta Constitución los nuevos poderes federales quedaron instalados el 8 de octubre de 1857 el legislativo y el 1º de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort , y a cargo de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaba el Licenciado Benito Juárez.⁷⁰

Sin embargo, a pesar de que la Constitución de 1857 era moderada, el mismo Comonfort, liberales y conservadores se manifestaron en su contra, calificándola de radical y poco práctica.

Respecto a esta Constitución de 1857, el autor Emilio Rabasa señala que: “esta Constitución se originó bajo sucesos notables, por no decir excepcionales. Surge entre dos hechos violatorios de nuestra soberanía e igualmente abominables: la invasión norteamericana de 1847 y la intervención francesa de 1862. Es consecuencia de una Revolución, la de Ayutla, y generadora de otra, la Guerra de los tres años; el Presidente que la jura, Comonfort , es el mismo que también como Presidente , la abjura. Así, durante sus sesenta años de existencia formal que abarca de 1857 a 1917, la más larga hasta entonces, perdura a través de una Revolución, una intervención, una dictadura y una nueva Revolución . En tanto que muchos de sus principios y disposiciones son mantenidos por la Constitución de 1817, puede afirmarse que en su esencia, está vigente hasta nuestros días.”⁷¹

⁷⁰ Idem, p. 605

⁷¹ Rabasa Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, México, edit. Porrúa y UNAM, 1991, p.p 150, 151.

Esta Constitución esta integrada por ciento veintiocho artículos, estableció un Congreso federal unicameral, ya que al Senado, en teoría se le considero como un cuerpo aristocrático. Por un lado, se ampliaron los dos periodos de sesiones, el primero de tres meses y el segundo período de dos, haciendo un total de cinco meses. Por otro lado, se estableció el procedimiento legislativo en los artículos 65 a 71 constitucionales, y por lo tanto el veto; el procedimiento se simplificó debido a la supresión de la Cámara de Senadores.⁷²

En los debates de la Constitución de 1857 en la sesión del 15 de octubre de 1856 encontramos una de las más importantes discusiones que se dieron sobre el particular y en la que interviene Filomeno Mata, quien opina sobre la forma en que debería incorporarse la figura al procedimiento legislativo.

Don Filomeno Mata reconocía: “el gobierno tendrá la ciencia de los hechos, pero aquí no se infiere que sea más ilustrado ni más patriota que los representantes del pueblo” por lo que consideraba inconveniente otorgar el veto absoluto al gobierno y se pronunciaba por otorgarle únicamente el suspensivo ya que no era conveniente arrancar al Congreso la facultad legislativa para conferírsela a un gobierno que podía estar en minoría . Por otra parte argumentaba que el Ejecutivo ya participaba en el proceso legislativo con la facultad de iniciativa.⁷³

⁷² Tomado de: Pedroza, Susana Thalia , op cit, p. 171

³³ Tomado de: Gamboa Montejano, Cervantes Gómez, Valdés Robledo; El veto/ Análisis del artículo 72, inciso c de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “EL VETO PRESIDENCIAL AL PRESUPUESTO DE EGRESOS”, 1ª ed, México, Cámara de Diputados, 2004, p. 20

El artículo que nos establece el veto dentro de esta Constitución es el 70 constitucional:

Artículo 70. Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

- I. Dictamen de comisión*
- II. Una ó dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.*
- III. La primera discusión se verificará en el día que se designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.*
- IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó exprese que no usa de esa facultad.*
- V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, á la votación de la ley.*
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á 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 se procederá a la votación.*
- VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.⁷⁴*

De lo anterior, analizamos que el Presidente de la República estaba sometido a la decisión del Congreso, por lo que el Congreso no estaba obligado a cumplir los requisitos que se encuentran en el artículo setenta, como tampoco en pedir la opinión al Ejecutivo. Concluimos que el Presidente solo contaba con una simple opinión, lo cual no lo podemos caracterizar con institución del veto exactamente.

⁷⁴ Tomado de: Tena Ramírez, Felipe, op cit , pp. 616 y 617.

En la sesión del 1º de julio de 1856 se daría un debate interesante en cuanto a la cuestión del veto. Se declaró haber lugar a votar por 61 señores contra 32, y la proposición económica que declara no estar en las facultades del Gobierno hacer observaciones fue aprobada por 65 votos contra 27.

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

Con lo que respecta a la comparación entre esta Constitución Federal de 1857 y nuestra Constitución actual, tenemos que el artículo que preveía el veto es el setenta, la votación para superarlo era la mayoría absoluta de los diputados presentes, a diferencia de ahora, ya que se necesitan las dos terceras partes del número total de votos de cada cámara para superarlo. Los efectos que se tenían en esta Constitución es un nuevo dictamen, aquí la opinión del Presidente es anterior a la aprobación de la ley, y si es discrepante, el efecto es regresar el proyecto a comisión, los efectos actuales son suspensivos.

El plazo para interponer el veto en la Constitución de 1857 era de siete días, en el presente son de diez días útiles; en esta Constitución podemos ver por primera vez que ya existe el tipo de veto parcial, además de el veto total, tal y como lo es en nuestros días. Quien interponía el veto es el Ejecutivo, al igual que ahora.

Por otra parte, tenemos que hacer énfasis a la Reforma de 1874 la cual fue durante el periodo de esta Constitución de 1857, y que debido a esta Reforma hay cambios en cuanto al veto presidencial,

Con esta reforma se restablece el sistema bicameral, se reforma el artículo 71 para quedar de la siguiente manera:

Artículo 71. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos, y modos de proceder en las discusiones y votaciones.

- A. Aprobado 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 publicará inmediatamente.*
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones de 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 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 revisora. 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 de decreto serán nominales.⁷⁵*

⁷⁵ Derechos del Pueblo Mexicano/ México a través de sus constituciones, México, Porrúa / Cámara de Diputados, 2000, T. VII, p. 706

En cuanto al veto, Comonfort advirtió la grave deficiencia de la Constitución. Donde anoto como exigencia de equilibrio político, “la extensión del veto”. Se propuso al efecto reformas urgentes que se atribuye al Presidente de la Republica: “La facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no pudiera reproducirse si no por los dos terceros 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 de 1857, donde claramente se instituye la figura del veto.

De lo anterior concluimos, que el Presidente de la Republica cuenta con un veto suspensivo y limitado.

Como podemos observar, con esta reforma cambia el artículo que prevé el veto, ahora es el 71 constitucional, y no solo cambia eso, sino también la votación para superarlo que ahora es de la mayoría absoluta de votos , los efectos que ahora tiene son suspensivos; el plazo para interponer el veto se vuelve de diez días útiles y no de siete ; el tipo de veto sigue siendo total y parcial ; y por último, quien ejerce el veto es el Ejecutivo.

7. EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

En la historia de México ya se habían decretado varias constituciones. Todas esas constituciones eran eminentemente políticas. En ellas se establecían los marcos jurídicos y geográficos, así como los derechos y las obligaciones de los mexicanos. Ahora, en 1917, los diputados constituyentes radicales atendieron los reclamos del pueblo en

cuanto a sus condiciones económicas y sociales; por ello, se trataba de una nueva constitución.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto en el que convocaba a elecciones para integrar un congreso constituyente; ante éste, entregaría un proyecto de reformas a la constitución vigente, la de 1857. Las juntas preparatorias se iniciaron el 21 de noviembre de 1916 y el primero de diciembre de ese año quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro; dicho Congreso comenzó sus sesiones ese día y las concluyó el 31 de enero de 1917.

El Congreso constituyente estaba integrado exclusivamente por carrancistas; pero estos superfluos sobre el trabajo, las condiciones laborales, el derecho de asociación, el derecho a la propiedad privada, las responsabilidades de los funcionarios públicos.⁷⁶

El 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro se hizo el juramento de la Constitución vigente hasta nuestros días.

Esta Constitución determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos. Tal procedimiento se encuentra constituido por el conjunto de actos que deberán realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto, los cuales se dividen en: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Cada uno de estos actos requiere de determinados requisitos y cumplir cierta solemnidad, cuya finalidad es llegar a la norma de derecho positivo correspondiente.⁷⁷

⁷⁶ Tomado de: Barroy Sánchez Héctor, op cit p. 254

⁷⁷ Tomado de: Pedroza, Susana Thalia , op cit, p. 175

Los incisos A, B y C del artículo 72 de la Constitución de 1917 prevén el veto:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o de 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 10 días útiles; a no ser que , corriendo este término , hubiere el Congreso cerrado 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 está fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley p decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Por lo anterior, se establece así la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto, sobre la ley, a través del cual se objeta total o parcialmente una ley o decreto, así como también se interrumpe y modifica el trámite ordinario del procedimiento legislativo.

En el inciso a) del artículo 72 constitucional tenemos la figura del veto como lo hemos mencionado anteriormente, por su parte el Doctor Martínez de la Serna comenta lo siguiente: “la institución del veto, se deduce a *contrario sensu* de la expresión “quien no tuviere objeciones que hacer”, la iniciativa y próspera culminación en leyes corresponde solo al Ejecutivo, es imposible que el propio Ejecutivo se pueda vetar, vetando sus proyectos. Ante la realidad mexicana el veto es una institución sólo de la teoría constitucional. Será hasta cuando las iniciativas pasen de los Congreso locales, cuando el “si no tuviere observaciones que hacer” del Presidente, tenga contenido y vigencia en México, La alentadora Unidad Nacional no se debe romper, pero tampoco seguir sosteniendo el monopolio creado de leyes radicado en el Presidente. El primer paso a la solución, es la negativa por parte del Congreso a aprobar toda iniciativa presidencial cuando así proceda lo cual requiere aptitud y buena fe.”⁷⁸

El Doctor Burgoa Orihuela nos señala que: “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 entren en vigor, si no 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.”⁷⁹

Es de importancia mencionar que este derecho de veto sobre la ley tiene sus excepciones, las cuales se señalan en el inciso j de este artículo 72 constitucional, y que señala que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe

⁷⁸ Martínez de la Serna Juan Antonio, El Sistema Presidencial Mexicano, 1ª ed, México, edit. Porrúa , 1983, p.p 180, 181

⁷⁹ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, edit. Porrúa, 1999, p. 780

acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; además las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de Senadores contenidas en los artículos 74 y 76 del Código Político de 1917 tampoco podrán ser vetadas.

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

En conclusión, el veto se encuentra regulado en el artículo 72 constitucional, específicamente en el inciso c); la votación para superarlo es de las dos terceras partes del número total de votos de cada cámara; los efectos que tiene son suspensivos; el plazo para interponerlo es de 10 días útiles; el tipo de veto es total y parcial; quien lo interpone es el Ejecutivo.

Después de haber hecho este recorrido a través de la historia de México en sus Constituciones; el Doctor en Derecho Francisco Venegas Trejo nos dice: “Las Constituciones que México ha conferido son estructuraciones jurídicas de y para la libertad, arrancan de nuestro ser y manifiestan las necesidades y problemática de cada época, pero en todas ellas, cuando la legitimidad popular las avala, se pulsa el mismo anhelo: limitar y orientar al poder, para beneficio y disfrute de la libertad. Por medio de la Constitución, México quiere realizar la democracia y poner la fuerza pública al servicio de la comunidad. Así como el planeta conoce eclipses que no lo modifican, en México hemos sido testigos de nubarrones centralistas o imperialistas que no han aniquilado nuestras aspiraciones de configurar y de vivir en una República y en una estructura Federal”.⁸⁰

⁸⁰ “75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1ª edición, México, edit. Porrúa, 1992, p. 532.- Comentario: Francisco Venegas Trejo.

Refiriéndonos al tema que nos compete mediante este trabajo, tenemos que: la finalidad del veto sobre la ley es la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, evitar la precipitación en el procedimiento legislativo, capacitar al Ejecutivo para que se proteja contra la invasión y la imposición del Legislativo, así como aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en este procedimiento legislativo parlamentario.⁸¹

Haciendo alusión a lo que nos dice el Doctor Venegas Trejo, podemos ver que el veto ha sido de gran importancia histórica a través de nuestras constituciones, ya que mediante este se evita la precipitación en el Proceso Legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, además de capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

⁸¹ Tomado de: Pedroza, Susana Thalia , op cit, p. 175

CAPITULO TERCERO

EL VETO PRESIDENCIAL EN EL DERECHO COMPARADO

1. EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Estados Unidos de América , nombre oficial United States of América, Estados Unidos de América, República Federal situada en Norteamérica y constituida por 48 estados contiguos más Alaska y Hawai. De Estados Unidos dependen, bajo formas variadas, el estado asociado de Puerto Rico, la dependencia de las islas Vírgenes y la bahía de Guantánamo en la isla de Cuba; en el océano Pacífico, las islas de Samoa Oriental, las Marianas, el archipiélago Midway, los Estados Federados de Micronesia, las islas Palau, el archipiélago de las islas Marshall y otras pequeñas islas e islotes que tienen importancia militar. El conjunto de los 48 estados limita al norte con Canadá, al este con el océano Atlántico, al sur con el golfo de México y México, y al oeste con el océano Pacífico. Los Grandes Lagos y el río San Lorenzo forman parte de la frontera norte; el Río Grande del Norte o Bravo, forma parte de la frontera sur. Nueva York es la ciudad más grande de Estados Unidos. La capital es la ciudad de Washington.⁸²

La ley suprema del país es la Constitución de Estados Unidos. Redactada en 1787, fue ratificada en 1788 por dos tercios de los estados y entró en vigor en 1789. La Constitución se puede enmendar por una votación de dos tercios de cada cámara del Congreso o por una convención nacional especial convocada al efecto, y ratificada después por el voto de tres cuartos de la cámara legislativa de los estados o las convenciones estatales. Las primeras 10 enmiendas conocidas como Declaración de Derechos fueron adoptadas en 1791 y garantizan la libertad de expresión,

⁸² Tomado de: Gran Enciclopedia Larousse, 3ª edición, España, edit. Planeta, 1990, tomo 9, p. 3991

de religión, de prensa, el derecho de reunión, el derecho de presentar demandas al gobierno y varios derechos individuales sobre aspectos procesales y de procedimientos criminales. Entre 1795 y 1992, se adoptaron 17 enmiendas adicionales que, entre otras medidas, abolían la esclavitud y estipulaban el sufragio universal para los mayores de 18 años.⁸³

La elección del presidente y el vicepresidente es indirecta. El artículo segundo de la Constitución estipula el nombramiento de ambos por el Colegio Electoral, cuyos integrantes son elegidos por los votantes de cada estado y del Distrito de Columbia. En casi todos los casos, la elección del Colegio Electoral coincide con la expresada por el voto popular. El mandato es de cuatro años y la enmienda 22 limita el cargo presidencial a dos mandatos.⁸⁴

El presidente de Estados Unidos suele tener más funciones que el primer ministro de los gobiernos parlamentarios porque es la máxima representación del Estado y jefe de gobierno; también dirige su partido, tiene importantes capacidades legislativas y preside el ejecutivo.

Según la ley, el presidente prepara un presupuesto de gobierno y un informe económico que son remitidos al Congreso cada año, tiene potestad para proponer leyes, en especial respecto a la fiscalidad y otras materias económicas y militares, y también ejerce autoridad gubernamental sobre diversos departamentos y agencias estatales.

La rama ejecutiva del gobierno comprende 14 departamentos: Estado, Tesoro, Defensa, Justicia, Interior, Agricultura, Comercio, Trabajo,

⁸³ Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Madrid España, edit. Espasa-Carpe S.A , 1989, tomo XXII , p. 546

⁸⁴ Tomado de: La Constitución de los Estados Unidos de América, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, Estados Unidos de América, edit. World Book, Inc., 1987, p.p 32,33,34

Salud y Servicios Sociales, Educación, Vivienda y Desarrollo Urbano, Transporte, Energía y Asuntos de Excombatientes. El presidente no supervisa directamente algunas agencias gubernamentales que actúan de forma independiente, como la Comisión de Comercio Interestatal, la Comisión Federal de Comunicaciones y el Sistema de la Reserva Federal.

Por otro lado, todos los poderes legislativos otorgados por la Constitución en el artículo primero los ejerce el Congreso de los Estados Unidos, que consta de dos cámaras, el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado tiene 100 miembros, dos por cada estado federado, disposición de la Constitución no sometida a enmienda. Los diferentes estados, sobre la base de su población según el censo más reciente, eligen a los 435 miembros de la Cámara de Representantes, nombrados para un periodo de dos años, mientras que los senadores lo son por seis años; cada dos años se eligen miembros de la Cámara de Representantes y un tercio de los senadores. En los años en que las elecciones al Congreso coinciden con la elección presidencial, el índice de participación en las mismas es de un 45%, aproximadamente; en las elecciones de mitad de mandato sólo un 35% de los posibles votantes acuden a las urnas.⁸⁵

El Senado y la Cámara de Representantes son organizados por el partido mayoritario en cada cámara, el cual elige a su presidente, al dirigente de la mayoría y a los presidentes de cada comité. Durante gran parte de la historia estadounidense el partido que controlaba la Casa Blanca no controlaba las cámaras del Congreso; esta situación conocida como gobierno dividido puede llevar a reducir la elaboración de leyes y a incrementar los vetos presidenciales de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. A diferencia de los jefes de Gobierno de los sistemas parlamentarios en otros países, el presidente de Estados Unidos no dimite

⁸⁵Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, op.cit, p. 549

ni convoca nuevas elecciones cuando las mayorías en el Congreso rechazan sus programas.

El Congreso cuenta con amplios poderes en los asuntos internos, entre los que se encuentran la fijación de impuestos, la petición de préstamos y el pago de la deuda, la acuñación de moneda y la regulación de su valor así como reglamentar el comercio entre los estados federados. El Congreso ayuda a establecer y vigilar los departamentos y las agencias gubernamentales del ejecutivo; también establece los juzgados federales menores y determina su jurisdicción. Si el Colegio Electoral no consigue otorgar la mayoría a uno de los candidatos presidenciales, el Congreso elige al presidente entre los tres con mayor número de votos. El Congreso tiene el poder de declarar la guerra, reclutar y mantener las Fuerzas Armadas, establecer tarifas y regular el comercio con las naciones extranjeras.

En cuanto al Poder Judicial, la Constitución establece la formación del Tribunal Supremo y el sistema judicial se completa con doce tribunales de apelación a veces denominados tribunales de jurisdicción, 91 juzgados de distrito y varios juzgados especiales como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Reclamaciones y el Tribunal de Apelación de Excombatientes, todos ellos establecidos por el Congreso.⁸⁶

Los tribunales federales realizan dos funciones constitucionales: interpretan el significado de las leyes y las regulaciones administrativas y determinan si cualquier ley aprobada por el Congreso, por las cámaras legislativas estatales, o cualquier acción administrativa tomada por las ramas gubernamentales, estatales o de la nación, quebrantan la Constitución.

⁸⁶ Tomado de: Ibid, p.p 552, 553

Además, cabe señalar que la Constitución de Estados Unidos estipula un sistema federal, en el que los estados federados mantienen ciertos poderes que no ejerce el gobierno nacional y no asumen competencias relativas a relaciones internacionales o actividades fiscales; tampoco pueden acuñar moneda, recaudar impuestos sobre el comercio interestatal o restringir el movimiento de personas por sus límites territoriales. Los estados pueden cooperar entre sí en la formación de acuerdos comunes que requieren la aprobación del Congreso; suelen ser relativos a recursos hidráulicos, navegación, control de la contaminación o desarrollo portuario, entre otros.⁸⁷

Respecto, al sistema jurídico de Estados Unidos de América, podemos decir que existen cinco grandes sistemas o familias: sistema continental europeo que es romanista, sistema socialista, sistema islámico, sistema asiático-africano y por último el sistema Common Law, con el Reino Unido y Estados Unidos a la cabeza. El principio en el que se basa el common law es que los casos se deben resolver tomando como referencia las sentencias judiciales previas, en vez de someterse en exclusiva a las leyes escritas realizadas por los cuerpos legislativos. Este principio es el que distingue el common law del sistema del Derecho continental europeo y del resto de los países. Mientras que en el ámbito jurídico continental, los jueces resuelven los casos fundamentando sus sentencias en preceptos legales fijados con antelación, en el common law, los jueces se centran más en los hechos del caso concreto para llegar a un resultado justo y equitativo para los litigantes.⁸⁸

Es necesario afirmar que el derecho de los Estados Unidos de América pertenece a lo que podemos denominar derecho angloamericano o derecho perteneciente a ingleses y americanos, denominación mucho más

⁸⁷ Tomado de: Ibid p. 576

⁸⁸ Tomado de: Castán Tobeñas José, Los Sistemas Jurídicos Contemporáneos del Mundo Occidental, 2ª ed, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957, 9.112

adecuada que la que del derecho anglosajón, ya que la expresión anglosajona señala “ al individuo procedente de los pueblos germanos que en el siglo V invadieron a Inglaterra”.⁸⁹

El autor estadounidense Eder Phanor nos dice que: “el Common Law ha sido, y aún hoy día sigue siendo, en buena medida , un derecho elaborado por los Tribunales de Justicia, *judge mad law* . El Common Law es, por decirlo de alguna manera, la costumbre transformada en ley en sentido anglosajón o angloamericano.”⁹⁰

Por otro lado el autor Emilio Rabasa nos dice lo siguiente: “en el idioma inglés el término law hay veces que significa ley en sentido estricto, y otras veces, en sentido lato se refiere no únicamente al acto legislativo, si no a los principios generales , a la doctrina y a la jurisprudencia.”⁹¹

En este trabajo, lo que nos compete es analizar la figura del Veto Presidencial en Estados Unidos de América y como es que se maneja en este país; la figura del Veto la encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de América en el artículo uno, séptima sección y que nos dice lo siguiente:

(1) “Todos los proyectos legislativos para incrementar la Renta Interna deberán dimanar de la Cámara de Representantes; empero, el Senado puede proponer Enmiendas o dar su anuencia como en el caso de cualquier otro Proyecto de Ley.

(2) *Para que adquiriera fuerza de Ley, todo Proyecto Legislativo que haya sido aprobado por la Cámara de*

⁸⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 19 ed, Madrid, 1970, p. 88

⁹⁰ Eder Phanor J, Comparative Survey of Anglo-American and Latinamerican Law, New York, New York University, 1950.

⁹¹ Rabasa, Emilio, El Derecho Angloamericano, México, Porrúa, 1982, p.p 31, 32

Representantes y por el Senado deberá ser sometido al Presidente de los Estados Unidos de América; si él lo aprueba, lo firma; en caso contrario lo devuelve junto con sus Objeciones, a la Cámara que lo elaboró. Esta deberá asentar detalladamente las Objeciones en su Diario respectivo, tras de lo cual iniciará la reconsideración conducente. Si después de dicha reconsideración dos terceras partes de la Cámara convienen en aprobar el Proyecto, éste será enviado a la otra Cámara junto con las Objeciones correspondientes, para que allí también sea objeto de reconsideración y, si recibe la aprobación de las dos terceras partes de dicha Cámara, entonces se convertirá en Ley. Sin embargo, en todos esos casos, los votos de ambas Cámaras quedarán determinadas mediante respuestas de sí o no, y los nombres de los votantes a favor y en contra del Proyecto serán debidamente asentados en el Diario correspondiente de cada Cámara. Si un Proyecto de ley no es devuelto por el Presidente en un plazo de diez días (excluidos los domingos) a partir de la fecha en que le fue presentado entonces, dicho Proyecto se convertirá en Ley, igual que si el mandatario lo hubiera firmado, a menos que un receso del propio Congreso impida su devolución oportuna, en cuyo caso no será proclamado como ley.

- (3) *Toda orden, resolución o voto que requiera anuencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en recesos) se presentará al Presidente de los Estados Unidos de América, y antes que entre en vigor, deberá ser aprobado por él o, si es desaprobado, aprobarse por las dos terceras partes del Senado y la Cámara de*

*Representantes, según las reglas y limitaciones prescritas para el caso de un Proyecto de Ley”.*⁹²

Respecto a lo citado anteriormente, podemos comentar lo siguiente: como podemos observar el único tipo de veto que existe en Estado Unidos de América es el veto total, el término para interponer el veto es de diez días descontando los domingos, para lograr la superación del veto se necesitan las dos terceras partes de cada Cámara, respecto de los casos en que no procede el veto en Estados Unidos no hay disposición expresa.

Con relación, ha si existe el veto contra proyecto inconstitucional podemos ver que en esta Constitución no se contempla, el veto contra proyecto de presupuesto existe cuando en materia fiscal el Presidente, puede vetar en tres aspectos: nuevos gastos directos, cambios en impuestos que benefician a determinadas clases y presupuesto discrecional; por último tenemos que no hay disposición expresa de cuando la ley no es vetada y no es promulgada por el Presidente.

2. EN BRASIL

Brasil nombre oficial, República Federativa do Brasil, República Federativa de Brasil, república de Sudamérica que constituye el país más grande del subcontinente, pues ocupa casi la mitad de su superficie. Está limitada al norte por Venezuela, Guyana, Surinam, Guayana Francesa y el océano Atlántico; al este por el océano Atlántico; al sur por Uruguay; al oeste por Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú y al noroeste por Colombia. La república tiene frontera común con todos los países de Sudamérica excepto Chile y Ecuador. Brasil es el quinto país más grande del mundo después de Rusia, China, Canadá y Estados Unidos. La superficie total de Brasil es de 8.547.404 km², su distancia máxima de norte a sur es de 4.345 km y de este a oeste de 4.330 km. La mayoría de los habitantes de Brasil viven junto al océano

⁹² La Constitución de los Estados Unidos de América, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, Estados Unidos de América, edit. World Book, Inc., 1987, p.p 25,26.

Atlántico, especialmente en las grandes ciudades de São Paulo y Río de Janeiro. La capital, situada en el interior, es Brasilia con una población estimada de 2.094.000 habitantes. El país, que fue una posesión portuguesa, es el mayor productor de café en el mundo y posee grandes recursos minerales; la explotación de muchos de ellos se intensificó durante la década de 1980. Desde mediados del siglo XX se inició un importante proceso de industrialización que llevó al país a convertirse en la décima potencia económica mundial.⁹³

Brasil es una república constitucional integrada por 26 estados federados y un distrito federal. La actual Constitución fue promulgada en octubre de 1988, reemplazando a un documento de 1969. Los estados federados tienen sus propios gobiernos, con competencias en todas las materias no específicamente reservadas a la Unión.

La Constitución de 1988, que abolió la Ley de Seguridad Nacional empleada para reprimir a los disidentes políticos, prohibió la tortura, previó varias formas de plebiscitos populares, iniciativas y referendos; prohibió virtualmente todas las formas de censura; garantizó los derechos individuales y la propiedad privada, y extendió el derecho de huelga a todos los trabajadores.⁹⁴

El Congreso Nacional bicameral brasileño se compone de un Senado Federal de 81 miembros elegidos para un periodo de ocho años, y una Cámara de Diputados con 513 miembros elegidos para un periodo de cuatro años. Los diputados son asignados a los estados según su población. La votación se realiza mediante voto secreto y es obligatoria para los ciudadanos alfabetizados mayores de 16 años.⁹⁵

⁹³ Tomado de: Gran Enciclopedia Larousse, op.cit, tomo 4, p. 1544

⁹⁴ Ibid, p. 1546

⁹⁵ Tomado de : Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, tomo II, p. 520.

El Supremo Tribunal Federal, compuesto de once jueces, tiene su sede en Brasilia. Las cortes federales se sitúan en cada estado y en el Distrito Federal. Otros órganos judiciales importantes son los tribunales electorales federales, creados para garantizar los procesos electorales, y los tribunales de trabajo. Los jueces federales son designados de por vida. La justicia en los estados se administra en tribunales específicos

Con relación al Gobierno local los 26 estados y el Distrito Federal tienen sus propios órganos legislativos y ejecutivos, estos últimos encarnados en la figura de los gobernadores, elegidos democráticamente. Los prefectos o alcaldes, elegidos asimismo por el pueblo, son las máximas autoridades municipales, y su gestión es fiscalizada por las cámaras de ayuntamientos, que actúan como un cuerpo legislativo de ámbito local

Las leyes brasileñas tienen su máxima expresión y referencia en la Constitución Federal. Está compuesta por 245 artículos, divididos en nueve títulos: de los principios fundamentales, de los derechos y garantías individuales, de la organización del Estado, de la organización de los poderes, de la defensa del Estado y de las instituciones democráticas, de la tributación y del presupuesto, del orden económico y financiero, del orden social y de las disposiciones constitucionales generales. Complementan la Constitución las disposiciones transitorias, compuestas por 70 artículos.⁹⁶

En el rango de las leyes federales encontramos la enmienda constitucional, la ley complementaria, la ley ordinaria, la medida transitoria, la ley delegada, el decreto legislativo y la resolución. Debe recordarse que, al ser el país una federación, existen también las constituciones de los estados, las leyes orgánicas de los municipios y las leyes ordinarias estatales y municipales.

La enmienda constitucional es una modificación en la Constitución que debe ser aprobada por tres quintas partes de las dos cámaras del Congreso, en

⁹⁶ Ibid, p. 1547

dos turnos. No pueden ser objeto de enmienda constitucional las llamadas 'cláusulas pétreas', es decir, las que se refieren a la federación, al voto directo, secreto, universal y periódico, a la separación de poderes y a los derechos y garantías individuales.⁹⁷

La ley complementaria a la Constitución, definida por ésta, requiere mayoría absoluta de votos en las dos cámaras del Congreso para su aprobación.

El Derecho brasileño forma parte, por tanto, de la llamada 'familia romano-germánica de sistemas jurídicos, es decir, de aquellos que tuvieron su origen en la fusión del Derecho romano y los derechos germánicos medievales, como el francés, el español, el italiano, el belga y el alemán, así como los derechos de los estados hispanoamericanos.⁹⁸

Según la Constitución de 1969 el Presidente, elegido indirectamente por un colegio electoral de legisladores federales y del Estado, tenía amplios poderes para gobernar por decreto. La actual Constitución de 1988 prevé la elección del Presidente de forma directa para un periodo de cuatro años renovables. En 1993, los brasileños votaron a favor del mantenimiento del sistema de República Presidencialista.

El Presidente está obligado a remitir un informe y un Plan de Gobierno al Congreso Nacional, con ocasión de la apertura de la sesión legislativa, en el que exponga la situación del País y solicite las providencias que juzgue necesarias. Ejerce la dirección superior de la administración federal con auxilio de los ministros de Estado, y dispone sobre la organización del Estado y su funcionamiento en la forma que lo dicta la ley. Envía al Congreso el Plan plurianual, el Proyecto de ley de directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto previstas en la Constitución. Igualmente, debe rendir ante el

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Tomado de: Sirvent Gutiérrez Consuelo y Villanueva Colin Margarita, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 2 ed., México, Harla, 1996, p. 67

Congreso las cuentas referentes al ejercicio anterior, dentro de los primeros sesenta días a partir de la apertura de la sesión legislativa.⁹⁹

La Constitución brasileña otorga al Presidente la facultad del vetar proyectos de ley total o parcialmente; sancionar, promulgar y hacer públicas las leyes, y dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución.

La figura del Veto Presidencial la tenemos contemplada en los artículos 66, 84 fracciones V y 166 párrafo 8° los cuales señalan lo siguiente:

“Artículo 66. La Cámara en la cual haya sido concluida la votación enviará el proyecto de ley al Presidente de la Republica, el cual, si estuviese de acuerdo, lo publicará.

1° Si el Presidente de la República considerase el proyecto en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente, en el plazo de quince días útiles contados desde la fecha del recibimiento y comunicará, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, al Presidente del Senado Federal los motivos del veto.

2° El veto parcial afectará solamente al texto integro de algunos artículos, párrafos, incisos o párrafos.

3° Transcurrido el plazo de quince días, el silencio del Presidente comportará la sanción.

4° El veto será apreciado en sesión conjunta, dentro de treinta días a contar desde su recibimiento, pudiendo ser rechazado solamente por el voto de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en votación secreta.

⁹⁹ Tomado de : Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, op cit. Tomo II, p 517.

5° Si el veto no fuera mantenido será enviado el proyecto al Presidente de la República para la promulgación.

6° Agotado sin deliberación el plazo establecido en el 4° el veto será incluido en el orden del día de la sesión siguiente, aplazándose las demás proposiciones, hasta su votación final, salvo las materias de que trata el artículo 62 , párrafo único.

7° Si la ley no fuese promulgada en cuarenta y ocho horas por el Presidente de la República , en los casos de los 3° y 5°, el Presidente del Senado la promulgará, y si éste no lo hiciese en igual plazo corresponderá hacerlo al Vicepresidente del Senado.

Artículo 84: Compete privativamente al Presidente de la República:

V. Vetar proyectos de ley total o parcialmente.

Artículo 166. Los proyectos de ley relativos al Plan plurianual, a las directrices presupuestarias, al Presupuesto anual y a los créditos adicionales serán discutidos por las Cámaras del Congreso Nacional, en la forma reglamentaria.

1°.....

8° Los recursos que, como consecuencia del veto, enmienda o desaprobarción del proyecto de ley presupuestaria anual quedasen sin gastos

*correspondientes podrán ser utilizados en su caso, mediante créditos especiales o suplementarios con previa y específica autorización legislativa.*¹⁰⁰

Concerniente a lo anterior, podemos comentar que: el tipo de veto en Brasil es total y parcial, el término para interponer el veto es de quince días útiles a partir de la fecha de recibimiento, y comunicar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, al Presidente del Senado Federal los motivos del veto; la superación del veto es de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en votación secreta; respecto a los casos en que no procede el veto no hay disposición expresa.

En Brasil si existe el veto contra proyecto inconstitucional, ya que en su Constitución señala que el proyecto que el Presidente de la República considere en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente. En este país el veto contra materia de presupuesto si procede.

Para concluir respecto esta figura de veto en Brasil, tenemos que, en los casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el Ejecutivo, lo que tenemos en esta Constitución es que si el Presidente de la República después de cuarenta y ocho horas de terminado el plazo para la sanción no ha promulgado la ley, el Presidente del Senado lo hará en un término también de cuarenta y ocho horas, pero si esté no lo hiciese le corresponderá al Vicepresidente del Senado.

3. EN FRANCIA

Francia nombre oficial, République Française, República Francesa; país de Europa occidental que limita al norte con el canal de la Mancha y el estrecho de Dover o paso de Calais; al noreste con Bélgica, Luxemburgo y Alemania; al

¹⁰⁰ Constitución de la República Federativa de Brasil /Sección de Obras de Política y Derecho, 1ª ed, México, 1994, UNAM y FCE, p.p 49, 64, 73.

este con Alemania, Suiza e Italia; al sureste con el mar Mediterráneo; al sur con España; al suroeste con el golfo de Vizcaya; y al oeste con el océano Atlántico. Francia presenta una forma aproximadamente hexagonal, con una longitud máxima de unos 965 km y una anchura que alcanza los 935 kilómetros. París es la capital y la ciudad más grande del país. La República comprende diez posesiones de ultramar, entre las que se encuentran los departamentos de Guayana Francesa, en Sudamérica, Martinica y Guadalupe en las Indias Occidentales, y la isla Reunión en el océano Índico. Además, cabe mencionar las dependencias territoriales de Saint Pierre y Miquelon, Mayotte, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, las Tierras Australes y Antárticas Francesas, y las islas Wallis y Futuna. La superficie total de la Francia metropolitana es de 543.965 km², incluida la isla de Córcega, en el mar Mediterráneo.¹⁰¹

Francia pertenece al Derecho de la Unión Europea o Derecho comunitario europeo, ordenamiento jurídico propio de la Unión Europea, organización supranacional compuesta en la actualidad por 15 países que son: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia y Finlandia. La Unión Europea es una 'comunidad de derecho' que dispone de un conjunto de normativas legales que se encuentra al servicio de la integración, y que en esencia está compuesto por un Derecho primario y un Derecho derivado. La expresión 'comunidad de derecho', paralela a la de 'Estado de derecho', quiere poner de relieve que la Unión está sujeta, como sus Estados miembros, al principio de legalidad.¹⁰²

El Derecho primario es la fuente originaria de la que deriva el resto del ordenamiento comunitario, que en el plano jerárquico le está subordinado. Es un Derecho de origen consensual, que surge de acuerdos en los que se contiene una cierta renuncia de soberanía por parte de los Estados firmantes, siendo creadores

¹⁰¹ Tomado de: Gran Enciclopedia Larousse, op.cit. , tomo 10, p. 4537

¹⁰² Tomado de: David René, Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos , trad. Pedro Bravo Gala, Madrid, Aguilar, 1979, p. 78

de instituciones tales como el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Tribunal Europeo de Justicia, la Comisión Europea y otros órganos.

El Derecho Derivado está compuesto por todas las normas adoptadas por las instituciones comunitarias que sean pertinentes para la aplicación y el desarrollo de los objetivos y principios de los tratados. Dichas normas pueden adoptar la forma de Reglamentos, Directivas o Decisiones y tienen, en todo caso y en mayor o menor medida, carácter obligatorio. El Reglamento posee un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y aplicable de forma directa en cada Estado miembro. Sus destinatarios son indeterminados. La Directiva obliga al Estado miembro destinatario a alcanzar el objetivo perseguido, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios, contando con un plazo final para su transposición al Derecho nacional. Sus destinatarios son los Estados miembros. Las Decisiones son obligatorias en todos sus elementos y para todos los destinatarios de las mismas, que pueden ser los Estados miembros o simples particulares. Además de estos actos típicos vinculantes, existen otros que no lo son. Sólo los primeros pueden considerarse fuentes de Derecho comunitario. Unos y otros actos pueden emanar de la Comisión o del Consejo, y ello al margen del papel que pueda jugar en su elaboración el Parlamento Europeo, según los casos este procedimiento es denominado de “codecisión”, debido a la necesidad de legitimar democráticamente el Derecho comunitario con la intervención de su Parlamento. No existe una jerarquía normativa entre reglamentos, directivas y decisiones, ni siquiera por razón del órgano del que emanan. Todos los actos normativos citados se publican en el Diario Oficial, de aparición diaria en las distintas lenguas oficiales de la Unión Europea.¹⁰³

El sistema gubernamental francés es una República presidencial, basada en la Constitución promulgada en octubre de 1958 por iniciativa del general Charles de Gaulle; este documento reduce el poder del Parlamento para destituir gabinetes y amplía la autoridad del presidente. La soberanía de la

¹⁰³ Ibidem

República recae en el pueblo francés, que puede ejercer su poder político a través de un parlamento de representantes, así como por medio de referéndums. El organismo representativo es bicameral; está compuesto por la Asamblea Nacional 577 diputados y el Senado 321 miembros. El primero se elige por sufragio universal directo, con la representación proporcional de cada partido que se refleje en la votación popular; los diputados permanecen en sus cargos por periodos de cinco años. Los senadores son elegidos para nueve años, a través de sufragio popular indirecto, es decir, por la asociación de otras cámaras de representantes. La Constitución de 1958 establecía un nuevo cuerpo, el Consejo Constitucional, con poder para supervisar las elecciones y la celebración de referéndums, así como para decidir sobre cuestiones constitucionales; el Consejo está compuesto por nueve miembros designados y por todos los antiguos presidentes de la República. Los franceses pueden votar a partir de los 18 años.¹⁰⁴

Francia consta de 96 departamentos que se organizan en 22 regiones. En 1981, el gobierno del presidente Mitterrand introdujo un plan que abolió el sistema de prefectos, gobernadores civiles, nombrados por el gobierno central, y aumentó los poderes de los consejos departamentales electos. Los departamentos están divididos en communes, o sea en municipios, administrados por consejos municipales, cuya composición oscila entre 10 y 36 miembros, nombrados para un periodo de seis años. Cada consejo elige entre sus miembros a un alcalde, que representa al gobierno nacional. Francia cuenta con más de 36.000 communes. Otras unidades de gobierno local son los arrondissement , que son distritos, y los cantones.

Los Tribunales locales, divididos en los llamados Tribunales de Instancia y Tribunales de Gran Instancia, se encargan de pequeños casos criminales y civiles. Los tribunales penales tratan los delitos castigados con prisión de cinco años o menos y los casos civiles de mayor importancia. Los recursos contra las sentencias dictaminadas por estos tribunales inferiores se dirigen a los

¹⁰⁴ Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, op.cit., tomo XXIV, p. 896

tribunales de apelación. Los casos criminales más importantes se ven ante los tribunales de assises. Los recursos contra las decisiones de éstos y las de los tribunales de apelación deben ser revisados por el Tribunal de Casación, que está autorizado para anular sentencias y ordenar nuevos juicios.¹⁰⁵

El presidente es elegido para un periodo de siete años por votación popular directa. No obstante, en un referéndum celebrado el 24 de septiembre de 2000, los votantes aprobaron reducir dicho mandato a cinco años. Hasta 1962, fecha en la que una enmienda constitucional cambió el método, un colegio electoral de los cuerpos gubernamentales elegía al presidente. El presidente es el comandante de las Fuerzas Armadas y dirige el Consejo Superior de la Judicatura, el Comité de Defensa Nacional y el Consejo de Ministros, gabinete; también nombra al primer ministro y designa al gabinete de ministros.

El primer ministro y el Consejo de Ministros son responsables sólo ante la Asamblea Nacional, aunque el primer ministro tiene el derecho de pedir la aprobación del Senado en los asuntos de política general. Cuando la Asamblea Nacional adopta una moción de censura, rechaza el programa o una declaración de política general del gabinete, el primer ministro debe dimitir.

El Parlamento francés consta de dos cámaras y la Asamblea Nacional posee la suprema autoridad legislativa. El Senado es un cuerpo consultivo que tiene el derecho de examinar y dar cuenta de las opiniones sobre legislación y política iniciadas en la Asamblea Nacional y retrasar, pero no evitar, la aprobación de las leyes. Si las dos cámaras no están de acuerdo en la aprobación de un proyecto de ley, la decisión final recae en la Asamblea Nacional, la cual puede aceptar la opinión del Senado o, después de un periodo específico, reafirmarse en la suya. El Consejo Económico y Social, compuesto por los representantes de los grupos de trabajadores, de la patronal y de las

¹⁰⁵ Ibid, p. 897

organizaciones profesionales y culturales, actúa con capacidad consultiva sobre asuntos económicos ante la Asamblea Nacional y el Consejo de Ministros. La Constitución de 1958 limita la actividad de la Asamblea Nacional a dos sesiones anuales regulares, permite la adopción del voto de censura contra el gobierno por una mayoría absoluta, y prohíbe que los diputados que hayan propuesto una moción de censura no aceptada puedan presentar otras durante la misma sesión regular. Las enmiendas constitucionales se pueden realizar después de su aprobación por ambas cámaras del Parlamento y por un posterior referéndum popular, o simplemente por aprobación de los tres quintos del Parlamento.¹⁰⁶

La autora Álvarez Vélez Ma. Isabel nos señala que: “Francia cuenta con el Consejo Constitucional, el cual esta compuesto por nueve miembros, de los cuales tres son designados por el Presidente de la República; otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. El Presidente de la República elige entre ellos un Presidente. Su función más importante es el control previo a su promulgación de la constitucionalidad de las leyes orgánicas, así como los reglamentos de las Cámaras. Igualmente resuelve sobre el carácter legislativo o reglamentario de las disposiciones que se le sometan. Su carácter ha sido debatido por la doctrina, al entender que por existir control previo no se puede hablar en términos precisos de un órgano de naturaleza estrictamente jurisdiccional. Finalmente señalar que sus decisiones no son susceptibles de ningún tipo de recurso, y por tanto vinculan a los poderes públicos.”¹⁰⁷

La figura del Veto dentro de este país, que es Francia la encontramos principalmente y de manera muy reducida en su artículo 10 de la Constitución Francesa y que establece lo siguiente:

Artículo 10:

¹⁰⁶ Ibid, p. 899.

¹⁰⁷ Álvarez Vélez Ma. Isabel , Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea, , Madrid, DYKINSON, 1996, p.p 304, 305

“El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada.

El Presidente de la República puede, antes de expirar ese plazo, solicitar del Parlamento una nueva deliberación de la ley o de alguno de sus artículos. Esta nueva deliberación no podrá ser denegada. ¹⁰⁸

Referente a este artículo podemos comentar que el tipo de veto en Francia es total y parcial , ya que pide la deliberación de la ley o de alguno de sus artículos; el término para interponer el veto es de quince días después de que el Parlamento se lo transmite primero al Gobierno, ya que ninguna enmienda será admitida salvo acuerdo de esté; y posteriormente se pasa al Presidente, el cual tiene tal término para promulgar; para la superación del veto no hay disposición expresa , solamente se señala que el Parlamento no puede refutar una nueva deliberación.

Respecto a lo anterior podemos decir que tenemos a la figura del veto de manera muy empobrecida, ya que no señala de manera precisa si el Presidente realiza o no objeciones, o si suspende o no la ley o los artículos que manda a deliberar nuevamente.

Haciendo un análisis minucioso de la Constitución de Francia, tenemos que el Consejo Constitucional juega un importante papel para la promulgación de leyes orgánicas, en donde el Consejo debe pronunciar su conformidad en el plazo de un mes u ocho días si es necesario; esto quiere decir que si no estuviere de acuerdo el Consejo, no se promulga la ley, por lo tanto la esta vetando. El artículo que habla de esta situación es el siguiente:

“Artículo 61. Las leyes orgánicas de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación deben ser sometidas al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

¹⁰⁸ Ibid, p. 309

Con el mismo fin, pueden presentarse leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación por el Primer Ministro, por el Presidente de la Asamblea Nacional, por el Presidente de la República, por el Presidente del Senado, o por sesenta diputados o por sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional debe pronunciarse en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, el plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo para la promulgación.”¹⁰⁹

Si bien es cierto que la palabra veto significa prohibir, suspender o impedir, podemos decir en relación al artículo anterior que el Consejo Constitucional ejerce la facultad del veto a las leyes orgánicas y a los reglamentos de las Asambleas parlamentarias, ya que este pronuncia su conformidad, y en base a esto las promulga, una disposición declarada inconstitucional no podrá ser publicada ni puesta en aplicación, las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables, esto según el artículo 62 de la Constitución de Francia.

Por último debemos señalar que el Presidente puede someter a referéndum todo proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, reformas de política social y económica o la ratificación de un Tratado, que pueda tener incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones. Cuando el referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará en los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta.¹¹⁰

Como podemos observar en relación al párrafo anterior, tenemos que el Presidente puede poner a votación ciertos proyectos, de los cuales no se manifiesta que tipo de mayoría se necesita para poder promulgar el proyecto,

¹⁰⁹ Ibid, p.p 312

¹¹⁰ Ibidem

solo se señala que el referéndum si es favorable se promulga, sin especificar como ya lo señale que tipo de mayoría se necesita.

4. EN ALEMANIA

Alemania nombre oficial Bundesrepublik Deutschland, República Federal de Alemania, país localizado en Europa Central; limita al norte con el mar del Norte, Dinamarca y el mar Báltico; al este con Polonia y la República Checa; al sur con Austria y Suiza, y al oeste con Francia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos. Durante la mayor parte de su historia, Alemania fue un término geográfico utilizado para designar un área ocupada por varios Estados. Se convirtió en un Estado unificado durante 74 años, 1871-1945, pero fue dividido al término de la II Guerra Mundial en la República Federal de Alemania RFA, conocida como Alemania Occidental y la República Democrática Alemana RDA, conocida como Alemania Oriental. El 3 de octubre de 1990, pasó a formar parte de la RFA, por lo que Alemania volvió a ser una nación unificada. Berlín es la capital y la ciudad más importante.¹¹¹

Alemania se gobierna bajo una Ley Fundamental que es Grundgesetz, promulgada el 23 de mayo de 1949 para la antigua RFA Alemania Occidental, que ha sido enmendada en varias ocasiones. La Ley Fundamental, que califica al país como un Estado federal democrático fundamentado en la justicia social, es muy similar a la Constitución de la República de Weimar 1919-1933, pero permite un mayor nivel de autoridad de los gobiernos de los estados federados.

Desde 1968 hasta 1989, Alemania Oriental se gobernaba según una constitución que definía el país como un Estado socialista soberano en el que el pueblo trabajador ejerce todos los poderes políticos. En la práctica, el poder residía en el Partido de Unidad Socialista de Alemania, Sozialistische

¹¹¹ Tomado de: Gran Enciclopedia Larousse, op.cit, tomo 1, p. p 339, 340

Einheitspartei Deutschlands, o SED, una organización marxista-leninista. La Constitución de 1968 garantizaba al SED un papel dirigente en los asuntos nacionales, y su secretario general, como máximo dirigente del partido, era normalmente la persona más poderosa del país.

Con la unificación del país el 3 de octubre de 1990, la Ley Fundamental de la RFA se amplió para cubrir el nuevo estado.

Alemania se divide en 16 estados: Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklenburgo-Pomerania Anterior, Renania-Palatinado, Renania Septentrional-Westfalia, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia. Berlín occidental, que fue legalmente una entidad separada, estaba muy relacionado con la antigua Alemania Occidental. Tras la unificación de Alemania en 1990, Berlín Occidental y Berlín Oriental se unificaron y los cinco estados orientales se incorporaron a la RFA.¹¹²

Los gobiernos de los diez estados de Alemania Occidental tienen amplios poderes, como capacidad para recaudar impuestos, elaborar las políticas educativas y culturales, y mantener un cuerpo de policía. Cada estado tiene una asamblea electa elegida por sufragio, que elige a un ministro-presidente o un primer alcalde como jefe del ejecutivo. Los estados se subdividen en condados, municipios y comunidades.

Respecto al Poder Judicial en Alemania, tenemos que el tribunal superior según la Ley Fundamental es el Bundesverfassungsgericht en castellano significa Tribunal Constitucional Federal, que se encuentra en Karlsruhe. Es el intérprete final de la Ley Fundamental en todos los litigios. Existen otros seis importantes tribunales nacionales como son: el Tribunal Federal de Justicia, el Tribunal Federal Administrativo, el Tribunal Financiero Federal, el Tribunal Federal de Trabajo, el Tribunal Federal de Asuntos Sociales y el Tribunal Federal de Patentes. Cada estado tiene una serie de tribunales encabezados

¹¹² Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, op.cit., tomo I, p.p 347, 348,349

por un Oberlandsgericht o sea, el Tribunal Superior del Estado. Está abolida la pena de muerte.

El Poder Ejecutivo en Alemania, según la Ley Fundamental, el jefe del Estado de Alemania es el presidente federal, que resulta elegido para un periodo de cinco años por una convención formada por miembros del Bundestag es decir la cámara baja del Parlamento más un número igual de personas elegidas por los parlamentos regionales. El presidente nombra al canciller, el jefe del ejecutivo del país, que debe ser elegido por mayoría absoluta del Bundestag. El presidente también elige al consejo de ministros, conforme a las propuestas del canciller; éste es responsable ante el Bundestag, el cual puede expulsarle del cargo por una mayoría simple. Sin embargo, la Ley Fundamental estipula que el Bundestag debe posibilitar simultáneamente la elección de un sucesor, para que este alto cargo nunca quede vacante.¹¹³

El Parlamento alemán consta de dos cámaras: el Bundestag, o Dieta Federal, y el Bundesrat, o Consejo Federal, los cuales fueron ampliados en 1990 para incorporar a los diputados de Alemania Oriental, por lo que en la actualidad cuentan, respectivamente, con 669 y 69 miembros. Los ciudadanos mayores de 18 años eligen por sufragio a los miembros del Bundestag para una legislatura de cuatro años; la mitad de éstos se eligen directamente en distritos que envían un único representante y el resto según un sistema de representación proporcional; los partidos políticos consiguen representación parlamentaria sólo si alcanzan más del 5% de los votos emitidos; el presidente federal puede disolver la cámara baja. Los delegados elegidos por los gobiernos de los estados forman el Bundesrat; el número de delegados enviados varía entre tres y cinco según la población de cada estado.¹¹⁴

Al igual que Francia, Alemania pertenece al Derecho de la Unión Europea o Derecho comunitario europeo, ordenamiento jurídico propio de la

¹¹³ Ibid p. 367

¹¹⁴ Ibid p. 372

Unión Europea, organización supranacional compuesta en la actualidad por 15 países, uno de ellos Alemania. Esta organización es una ‘comunidad de derecho’ que dispone de un conjunto de normativas legales que se encuentra al servicio de la integración. La expresión ‘comunidad de derecho’, paralela a la de ‘Estado de derecho’, quiere poner de relieve que la Unión está sujeta, como sus Estados miembros, al principio de legalidad.¹¹⁵

La Institución del Veto en la Constitución de Alemania la encontramos en el artículo 77 y que señala lo siguiente:

Artículo 77:

1. *“Las leyes federales deberán ser aprobados por el Consejo Nacional. Después de su aprobación, serán enviadas por el Presidente del Consejo Nacional. Después de su aprobación, serán enviadas por el Presidente del Consejo Nacional, sin demora, al Consejo federal.*

2. *Dentro de las tres semanas de recibida la ley, el Consejo federal podrá exigir que se remita a una Comisión compuesta por miembros del Consejo Nacional y del Consejo Federal. La composición y los procedimientos de esta Comisión serán establecidos por un reglamento interno elaborado por el Consejo Nacional con la aprobación del Consejo Federal. Los miembros que el Consejo Federal delegue en esta Comisión no estarán sometidos a instrucciones. Para que un proyecto se convierta en ley se requiera la aprobación del Consejo*

¹¹⁵ Sirvent Gutiérrez Consuelo y Villanueva Colin Margarita, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 2 ed, México, Harla, 1996, p. 75

Federal; la convocatoria podrá ser exigida también por el Consejo Nacional y el Gobierno federal. Cuando la Comisión proponga una modificación en el texto, el Consejo Nacional deberá adoptar una segunda resolución al respecto.

3. *En tanto en cuanto, el procedimiento a que se refiere el párrafo dos de este artículo haya terminado, y una ley no requiera la aprobación del Consejo Federal, éste podrá impugnar dentro de dos semanas la ley acordada por el Consejo Nacional. En el caso del último inciso del párrafo dos de este artículo, el plazo para la impugnación comienza con la entrada de la nueva resolución adoptada por el Consejo Nacional y en todos los demás casos con la llegada de la comunicación del Presidente de la Comisión prevista en el párrafo dos de este artículo, acerca de la conclusión del procedimiento seguido ante la misma.*

4. *Si la impugnación fuera acordada pro mayoría simple de votos del Consejo Federal, podrá ser rechazada por mayoría simple de los miembros del Consejo Nacional. Si el Consejo Federal hubiera acordado la impugnación por una mayoría de, al menos, dos tercios de sus votos, el rechazo por el Consejo Nacional requiere también una mayoría de dos tercios, o al menos, una mayoría simple de los miembros del Consejo Nacional.* ^{“116}

¹¹⁶ Álvarez Vélez Ma. Isabel , Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea , Madrid, DYKINSON, 1996, p.41

Con lo que respecta a este artículo, podemos señalar que la figura del veto en este país es aplicada no por el Poder Ejecutivo, sino por el Congreso Federal, el tipo de veto es total y parcial; el plazo para interponer el veto es de dos semanas; la impugnación al ser acordada por mayoría de votos del Consejo Federal, puede ser rechazada por mayoría simple de los miembros del Consejo Nacional, lo que vemos aquí es la superación del veto.

Por lo general, la votación por mayoría simple del Bundestag, que es el Consejo Nacional, es suficiente para la aprobación de las leyes. Sin embargo, aquéllas que tratan asuntos de interés específico para los estados también tiene que aprobarlas el Bundesrat, que es el Consejo Federal, el cual puede vetar la legislación aprobada por el Bundestag. No obstante, un veto se puede anular si la cámara baja vuelve a aprobar la legislación; algunos tipos de leyes se pueden anular por la misma mayoría proporcional por la cual la medida fue vetada en el Bundesrat. Para enmendar la Ley Fundamental se precisa el voto mayoritario de dos tercios de ambas cámaras; ciertas partes fundamentales de la Ley Básica no se pueden cambiar.

CAPITULO CUARTO

EL VETO PRESIDENCIAL

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL VETO PRESIDENCIAL

El Doctor Carpizo, nos señala que: “el Presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. Las funciones del Poder Ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.”¹¹⁷

Una de las funciones que contempla la Constitución y que le da al Poder Ejecutivo es la de el Veto, el maestro Serra Rojas nos dice que:” el veto es la oposición a que la Constitución autoriza al Presidente de la República, para no promulgar una ley. El Derecho de Veto es un principio de Derecho Constitucional reconocido tanto en las Repúblicas como en las Monarquías.”¹¹⁸

El Doctor Ignacio Burgoa, señala que:” la palabra veto procede del verbo latino "*vetare*", o sea, "*prohibir*", "*vedar*" o "*impedir*", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras competentes”.¹¹⁹

El maestro Elisur Arteaga apunta que: "En el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes

¹¹⁷ Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 13ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 82

¹¹⁸ Serra Rojas, La Función Constitucional del Presidente de la República, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962, p. 40.

¹¹⁹ Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1973, p. 849

y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la constitución.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el Presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del Presidente de la República, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial.

Debe dejarse claro que en nuestro sistema constitucional, con excepción del caso señalado por el artículo 70 constitucional, no se utiliza la palabra veto sino observaciones.¹²⁰

Siguiendo a el autor Hamilton, decimos que el veto presidencial tiene dos fines directos, que se refieren , en suma, a la seguridad de la nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino.¹²¹

Es de gran importancia el oficio que tiene el veto en la esfera de la acción del Ejecutivo, ya que el veto protege al Ejecutivo contra el peligro, quimérico es verdad, de ser suprimido por una ley; pero, sobre todo, contra

¹²⁰ Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford, 1999, p. 315.

¹²¹ Tomado de: Hamilton J Madison, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 313

el peligro más real de ser poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas.¹²²

El veto que la Constitución establece, es, simplemente, el derecho del Presidente para que, reconsiderado el proyecto de ley vuelva a votarse; y es fácil comprender que si las Cámaras cuentan con una mayoría adversa al Ejecutivo, o bien interesada en llevar adelante un proyecto político o un interés de administración, la mayoría que votó la ley la confirmará sin duda.¹²³

Existen tres tipos de vetos: el total, el parcial y el veto de bolsillo. En el Sistema Mexicano encontramos los dos primeros y en el tercero discrepan los autores, por lo que resulta necesario describirlos.

En el veto total, el Presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.¹²⁴

El veto parcial también llamado en los Estados Unidos veto por párrafos o artículos de acuerdo con Giovanni Sartori, "es aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean".¹²⁵

En México la constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala que "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."

¹²² Tomado de: Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, 7ª ed, México, Porrúa, 1990, p. 175

¹²³ Ibid, p. 177

¹²⁴ Tomado de: Espinoza Toledo, Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial, 1ª ed, México, IFE, 2001, p. 35

¹²⁵ Sartori Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 178

El veto de bolsillo señala Sartori "le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley, así llamado por que figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él. Es una clase de veto definitivo, por que no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto."¹²⁶

Con respecto al veto de bolsillo, el maestro Jorge Moreno Collado dice que: "consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley."¹²⁷

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 1836 , artículos 35, 36 y 37 de la Ley Tercera; y en la de 1857, en su artículo 71.

Conforme al inciso b) del artículo 72 constitucional, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto, y la naturaleza jurídica de este proviene de la Constitución, es un acto que lleva a cabo el poder Ejecutivo.

El veto en México, puede ser total o parcial, como lo mencionamos anteriormente. Lo antepuesto es consecuencia de lo preescrito en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que dice: "el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo..." ; respecto a esto se ha opinado que el veto parcial incrementa los poderes del Presidente en la

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Cámara de Diputados/ Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 1063

labor legislativa y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que solo tienen el veto total como en Norteamérica.

EL inciso j) del artículo 72 constitucional establece: El 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 por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre que puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el Presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

El autor Manuel Herrera y Lasso opina que: “el inciso j) del artículo 72 es totalmente inútil, por absolutamente inoperante: sin él, quedaría purgada la Constitución de un precepto baldío y contradictorio, propicio a la confusión y al error.”¹²⁸

En esta forma, el camino más fácil para conocer que se puede vetar lo define, el encabezado del artículo 72: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las Cámaras.

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

Por último hay que precisar que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

1. El artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

¹²⁸ Herrera y Lasso Manuel, Estudios Constitucionales, 2ª ed, México, Jus, 1964, p. 96

2. Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constitutivos que son Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c) del citado artículo 72, por las dos terceras partes del número total de votos, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Finalizando con este punto, podemos decir que el veto es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del Poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del Presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones.

2. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

El artículo 72 constitucional nos señala lo siguiente:

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 está 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 está, 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.

Las votaciones de ley ó 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, 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 en manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla 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 observarán los mismos 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 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 presentan, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la

Comisión Dictaminadora sin que ésta 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 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.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.¹²⁹

Como podemos observar el artículo 72 constitucional es el que determina la forma del procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir, este artículo no señala una de las funciones más importantes que realiza el Congreso, que es la función legislativa.

Este artículo se integra por un primer párrafo y diez incisos, los cuales se refieren a quién le corresponde realizar el procedimiento de formación de leyes o decretos, los actos y los casos de su suspensión del mismo, el quórum de votación, la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, así como sus excepciones.

Los antecedentes del artículo 72 constitucional, a grandes rasgos son, que el 10 de mayo de 1810 se publicó en la Gaceta de México la convocatoria de la primera elección de 14 diputados a las Cortes Constituyentes de España, pero en la elaboración de la Constitución de

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26ªed. , México, Porrúa, 2005, p.p. 39-41

Cádiz de 1812 participaron, en igualdad de condiciones que los peninsulares, con lo cual el primer antecedente del procedimiento legislativo en la Nueva España lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, esta Constitución en sus artículos 133 a 153 estableció el procedimiento legislativo para la formación de leyes, facultando a las cortes junto con el rey para hacer las leyes.¹³⁰

El 22 de octubre de 1814 se publicó el Decreto Constitucional para la Libertad de América Latina Mexicana o Constitución de Apatzingán, y los artículos que se referían al procedimiento legislativo son del 124 a 131.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, considerada como la primera del México independiente, determinó el procedimiento legislativo para la creación de leyes en sus artículos 51 a 66 de dicha Constitución.¹³¹

Más adelante se reemplaza la Constitución anterior por la Constitución de 1836 la cual se integro por Siete Leyes Constitucionales, la Tercera Ley Constitucional estableció la función legislativa en sus artículos 25 a 46; es importante destacar que en esta Constitución se prohibió la facultad legislativa a la Cámara de Senadores, ya que solo se la dieron a la de Diputados y al Poder Ejecutivo, la Cámara de Senadores solo podía aprobar o desaprobar, no podía hacer modificaciones ni alteraciones.¹³²

En 1843 se establecen se expiden las Base Orgánicas de la República Mexicana, dicha Constitución estable el procedimiento para la formación de leyes en sus artículos 53 a 64.

¹³⁰ Tomado de: Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, Tomo IV, México, Miguel Angel Porrúa, 1994, p. 682

¹³¹ Ibid p.p 683, 684

¹³² Ibidem

Posteriormente viene la Constitución Política de 5 de febrero de 1857, integrada por 128 artículos, esta Constitución estableció un Congreso Federal unicameral, ya que al Senado en teoría se le considero como un cuerpo Aristocrático. Esta Constitución determino el procedimiento legislativo para la creación de leyes en sus artículos 65 a 71, mismo que se simplifico debido a la supresión de la Cámara de Senadores.

Por último, tenemos que el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución que actualmente se encuentra vigente en nuestro país y que determina el procedimiento legislativo en el artículo 72 el cual estamos analizando, este procedimiento se encuentra constituido por el conjunto de actos que deberán realizar los órganos competentes para crear un ley o un decreto , este procedimiento se divide en : iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.¹³³

Como lo mencionamos anteriormente, este artículo se compone por un primer párrafo y diez incisos, el párrafo se refiere a que el procedimiento de formación de leyes les compete a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, salvo disposición en contrario.¹³⁴

Para entender de una mejor manera este artículo es preciso señalar que la LEY tiene como características el ser general, abstracta, imperativa u obligatoria y dictada por el Congreso, no volviendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario. Mientras que el término DECRETO significa la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo, y no solo este sino también el Congreso para reglamentar leyes y sus reformas, otras disposiciones de carácter particular, es decir relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

¹³³ Ibid, p. 385.

¹³⁴ Tomado de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo III, 17a ed., México, Porrúa y UNAM, 2003, p. 168

Por otro lado, la palabra INICIATIVA en relación al término ley que maneja este artículo, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En relación a decreto, la misma palabra significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.¹³⁵

El inciso a) del artículo 72 constitucional, determina que la ley discutida y aprobada por ambas cámaras será enviada al Ejecutivo el cual, si no le hace observaciones o no la objeta, la mandará a publicar inmediatamente.

En concordancia con el inciso a), esta el b), ya que este último señala que si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no lo devuelve con observaciones a la cámara de origen , es decir, aquélla en la cual se presentó la iniciativa de ley o decreto , dentro de 10 días útiles, se tendrá por aprobado por parte del Ejecutivo; con lo cual, no es necesaria una declaración expresa , sin embargo si durante el lapso para la remisión de un proyecto, se cerrasen las sesiones del Congreso General, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido. Con esto se establece la facultad del Ejecutivo para ejercer el *derecho de veto* sobre la ley, a través del cual se objeta total o parcialmente una ley o decreto, así como también se interrumpe y modifica el trámite ordinario del procedimiento legislativo. Este derecho de veto sobre la ley tiene sus excepciones las cuales se señalan en el inciso j) de este mismo artículo, al que me referiré más adelante.¹³⁶

¹³⁵ Idib, p.p 169, 170.

¹³⁶ Ibidem

El inciso c) del artículo 72 constitucional, en relación al inciso b establece que si el proyecto del ley o decreto ha sido desechado, en todo o en parte por el Ejecutivo, se devolverá con sus observaciones a la cámara de origen , quien nuevamente lo discutirá , posteriormente, aprobado el proyecto de ley o decreto por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nuevo a la cámara revisora, quién lo tendrá que aprobar a través de dos terceras partes del número total de votos, si éste es el caso , el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente.

En cuanto al inciso d) de este artículo, se refiere a que si un proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la cámara revisora , éste volverá a la cámara de origen con las observaciones que se hubiesen hecho, después, la cámara de origen lo examinará de nuevo y si está lo aprobara, a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, con lo cual, el proyecto volverá a la cámara revisora, la cual lo tomará nuevamente en consideración y si, a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes se aprobase, pasará al Ejecutivo para que este lo publique. Sin embargo si este no se aprobase el proyecto de ley o decreto, éste no podrá volver a presentarse durante el mismo periodo de sesiones.

Respecto al inciso e), este establece que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión que se de en la cámara de origen, versará sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones al mismo proyecto, estableciéndose claramente que lo ya aprobado no podrá modificarse. Dichas adiciones o reformas, tendrán que ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara de origen. Por otro lado, este inciso establece que si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora, fuesen reprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara de origen, estas regresarán a la cámara revisora y,

si por mayoría absoluta de los miembros presentes de esta cámara se desecharan las adiciones y reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, pasará al Ejecutivo para que este lo publique inmediatamente.¹³⁷

El inciso f) del artículo 72 constitucional, determina que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se realizarán los mismos trámites o actos que para su formación, es decir, la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación e iniciación de vigencia.

Con relación al inciso g) de este mismo artículo, acuerda claramente que todo proyecto de ley o decreto desechado en la cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones del año, es decir, que dicho proyecto no pasará a la cámara revisora y esta no lo conocerá.

El inciso h), establece que para la formación de leyes o decretos, ésta se puede iniciar en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores.

El inciso l) del artículo 72 constitucional establece que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán, de manera preferente en la cámara que se presenten. Sin embargo, cuando transcurra un mes desde que haya pasado el proyecto de la ley o decreto a su Comisión Dictaminadora, de acuerdo con la naturaleza jurídica del tema, sin que ésta rinda su dictamen, en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.¹³⁸

En concordancia con el inciso j) del artículo 72 constitucional, como lo mencione anteriormente son las excepciones que tiene el derecho de veto, ya que este inciso estipula que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso General o de alguna de sus

¹³⁷ Tomado de: Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano a Través de sus Constituciones, op. cit., p.p . 689, 690

¹³⁸ Ibidem

cámaras cuando estos ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, de igual manera, cuando se trate de la declaración de acusación emitida por la Cámara de Diputados respecto de uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. De la misma forma, en relación con el artículo 67 constitucional, el Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Para terminar con el análisis de este artículo 72 constitucional, es preciso mencionar que otros artículos de la Constitución se relacionan con este, y son: 8, 35, 49, 50, 63, 65, 66, 67, 70, 71, 73, 74, 76, 79, 89 y el 123.

3. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

Artículo 72 constitucional:

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 está 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.

Las votaciones de ley ó 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, 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 en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla 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 a probados, 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 observarán los mismos 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 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 presentan, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta 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 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.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.¹³⁹

El Doctor Máximo N. Gámiz Parral de una manera breve nos interpreta este artículo señalándonos lo siguiente: “este artículo contiene reglas relativas al trámite interno que habrán de seguir en las Cámaras, tanto las iniciativas de leyes como de los decretos. Incluye, además, disposiciones conexas con esa misma materia procedimental de derecho legislativo.

Destaca entre sus normas, lo relacionado al derecho a vetar que tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este derecho de veto es primordial para un adecuado equilibrio de poderes, en especial si el Ejecutivo se enfrentara a un Legislativo que le fuera sistemáticamente adverso.

También se contienen reglas para señalar la forma como deberán superarse las diferencias entre las dos Cámaras, cuando una y otra tuviera posiciones antagónicas en relación con una misma iniciativa de ley o decreto; ya que puede suceder que una de ellas, denominada por otro partido, rechace sistemáticamente las decisiones de la otra Cámara.

Además se incluyen medidas, a efecto de que no insista, en una iniciativa que la asamblea de legisladores o las correspondientes comisiones ya han procedido a desechar en votación democrática.”¹⁴⁰

Del primer párrafo de este artículo 72 constitucional interpretamos de una manera clara que la formación de leyes le corresponde a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, teniendo ambas un proceder para esta formación.

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26ªed. , México, Porrúa, 2005, p.p. 39-41

¹⁴⁰ Gámiz Parral Máximo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª ed, México, Noriega Editores, 1995, p. 101

Respecto al inciso a) de este artículo podemos decir que es el más sencillo y además no presenta ningún problema de interpretación.

La facultad de veto se otorga al Presidente de la República en los términos de los incisos b) y c) del artículo 72 de nuestra Constitución Política. El inciso b) nos señala que el Presidente tiene 10 días útiles para aprobar o no el proyecto de ley o de decreto, a menos que el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, y si esto pasa deberá hacerlo el primer día útil en que se reúna nuevamente el Congreso.

Hipótesis distinta es la que contempla el inciso c) del artículo 72 y que al respecto el autor Diego Valadés señala lo siguiente: “en este inciso sí se plantea que el proyecto de ley o decreto desechado, en todo o en parte , por el Ejecutivo , sea devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen , y sólo si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos y esa mayoría se diese en la Cámara revisora, el proyecto sería devuelto al Ejecutivo quien deberá promulgarlo.”¹⁴¹

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo puede vetar en forma total o parcial una ley o decreto, es decir, es posible el veto de un proyecto en su totalidad, de un artículo o bien hasta una palabra que desapruere el representante del Ejecutivo.

El inciso d) se refiere a lo que pasa cuando un proyecto es desechado en su totalidad por la cámara de revisión, el cual regresará a la cámara de origen con sus observaciones y si volviera a ser aprobado regresara a la cámara de revisión, y si esta lo aprobara pasara al Ejecutivo para que lo promulgue, pero si se reprobare no presentará en el mismo periodo de sesiones.

En relación al inciso e) , este se refiere a lo que sucede cuando un proyecto es desechado parcialmente, o adicionado, o modificado, lo que

¹⁴¹ Valadés Diego, Constitución y Política, 2ª ed, México, UNAM, 1994, p. 19.

pasa en estos casos es que al regresar a la cámara de origen solo se discutirá la parte que fue desechada o modificada, y si la cámara de origen admite estas modificaciones se pasara al Ejecutivo para que promulgue; en el caso de que no se aceptaran las modificaciones por la mayoría de votos en la cámara de origen , volverá el proyecto a la cámara revisora y si está admite las razones por mayoría de votos, se pasara al Ejecutivo para que la promulgue, pero si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta el proyecto no se presentará hasta el siguiente año de sesiones, a menos que amabas cámaras acuerden que se promulgue los artículos aprobados.

El inciso f) , habla que los trámites para reformas o derogación deberán ser los mismos que se establecen para la formación de leyes o decretos.

Respecto al inciso g), lo que interpretamos es muy sencillo ya que solo señala que si un proyecto no se aprueba en la cámara de origen no podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones.

El inciso h), nos señalan de manera sencilla, que los proyectos pueden ser iniciados en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de lo que solo le corresponde a la Cámara de Diputados y que este inciso señala.

Relativo al inciso i) nos dice que los proyectos deberán ser discutidos preferentemente en la Cámara donde se inician, a menos que la Comisión Dictaminadora no rinda dictamen en un mes, si es el caso, podrá presentarse y discutirse en la otra Cámara.

El inciso j) del artículo 72 constitucional se refiere a las situaciones en que el Presidente de la República no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso.

Tal parece que todo aquello que no señala el inciso j) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre

que puede vetar el Presidente se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el Ejecutivo no tiene la facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada cámara
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) Tampoco tiene la facultad de veto, según el artículo 70 constitucional, respecto a la ley que se regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

4. LA INVASIÓN DE FACULTADES ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN

La separación o división de poderes, principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano ,que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas. La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. El primero normalmente ejercido por el Parlamento es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo cuyo responsable es el gobierno procura su cumplimiento; el tercero a cargo de los tribunales, administra justicia.

El autor Raúl González Schmal respecto a la separación de poderes señala que: “ el poder es siempre un medio para que la comunidad política suprema, o sea, el Estado , alcance su propio fin que es el bien común. El poder que se desmesura y que pretende convertirse en un fin en sí mismo pierde su categoría moral y se convierte en un simple fenómeno de fuerza, de barbarie. Los pensadores políticos que se han planteado el complejo problema del poder y de la necesidad racional de impedir su concentración para evitar la tiranía, han propuesto formulas de solución que se traducen en el fraccionamiento del poder o de las funciones del poder. Así se habla *de división de poderes, distribución de poderes, separación de poderes, distinción de poderes, separación de funciones, coordinación de poderes, reparto de poderes, distribución de funciones, independencia de poderes, interdependencia de poderes, y otras*. Sin embargo, y a pesar de los diversos vocablos que aluden al fraccionamiento del poder, desde ahora, hay que advertir que por su propia esencia el poder del Estado es uno e indivisible, aunque realiza diversas funciones. Lo que se divide no es el poder, sino los órganos y las funciones que éstos realizan. Por ello, hay que tener siempre presente cuando se habla de “división de poderes” a lo que se alude es a la diversidad de órganos con sus respectivas competencias.”¹⁴²

Por su parte el autor Diego Valadés, señala que “la pluralidad de poderes, se trata, desde luego, de una verdad formal; es un esquema que permite, para efectos de organización, diferenciar las partes de un todo como si cada una fuera una entidad independiente. De esa manera se han alcanzado varios efectos prácticos: se introducen en el engranaje del poder elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios. Contra lo que piensan, los procesos institucionales que se conocen como “separación de poderes” no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. Uno de los efectos de esa

¹⁴² González Schmal, Programa de Derecho Constitucional, 1ª ed, México, Noriega , 2004, p.p. 233 y 234

relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.¹⁴³

La clásica teoría de la separación de poderes adolece de muchas deficiencias, y si bien es habitual seguir hablando de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entra las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos.

Sin embargo, el concepto de la separación de poderes, ha tenido una gran influencia en el constitucionalismo mexicano. En todos los Congresos constituyentes y en todos los procesos de reforma constitucional, la idea rectora de las relaciones entre los órganos del poder ha sido la de separación de poderes.¹⁴⁴

La forma de gobierno en México es la República. A diferencia de la monarquía, en la que el poder se concentra en una persona y se transfiere hereditariamente, en la República los gobernantes son elegidos *por el* pueblo mediante el voto libre, universal y secreto para ser sus representantes durante un tiempo limitado. Igualmente, nuestra República es federal porque se compone de la asociación de Estados libres y soberanos en cuanto a su forma de gobierno interno, pero sujetos a los principios fundamentales de la Constitución General.

Un aspecto central de su funcionamiento es la *división de poderes*:

¹⁴³ Valadés Diego, El Control del Poder, 2ª ed, México, Porrúa, 2000, p. 1

¹⁴⁴ Ibid , p. 365.

- *El Poder Legislativo: Congreso de Unión que hace y reforma leyes, artículo 73 constitucional.*
- *El Poder Ejecutivo: presidente que ejecuta leyes y gobierna, artículo 89 constitucional.*
- *El Poder Judicial: jueces, magistrados y ministros que aplican las leyes a los casos particulares, artículo 97 al 107 constitucional.*

El objeto de la división en el ejercicio del poder es establecer un equilibrio entre ellos, que evite los abusos. Su importancia radica en que es la manera legal de impedir y limitar el autoritarismo del Presidente, los legisladores o el Poder Judicial. Por ello solo una nación que vive dentro de este equilibrio puede decirse que vive realmente en un estado de derecho, esto tal y como lo señala la Constitución es su *artículo 49 constitucional*.

Nuestra Ley Fundamental consagra la separación de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de los dos Poderes, u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros, como por ejemplo la facultad judicial que tiene el Congreso respecto del juicio político.¹⁴⁵

El autor Tena Ramírez nos manifiesta que “de los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo, manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; esta desprovisto también de toda fuerza

¹⁴⁵ Tomado de: González Schmal, op. cit. p . 247.

material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la convivencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.”¹⁴⁶

Por otra parte el autor Lanz Duret nos dice que: “ en nuestro gobierno los tres órganos del Estado o Poderes, como los designa la Constitución , no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno. “¹⁴⁷

El principio de división de poderes tolera la independencia en la formación y actuación de los mismos, pero ello supone la afirmación de un límite a estos, de tal manera que ningún poder pueda invadir el ámbito nuclear de los demás, es decir, que no puedan alterar los rasgos esenciales de su ámbito de funciones.

Ello supone que ningún poder pueda ser reducido a la condición de órgano de ayuda o ejecución del otro. Desde esta perspectiva lo importante no es la producción por parte de cada poder de determinados actos, sino realización de determinados tipos de actuación.

En este sentido, el reacomodo de la división de poderes en México se viene dando de distintas maneras, esto se debe a la evolución que ha

¹⁴⁶ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 34ª ed, México, Porrúa, 2001, p. 253

¹⁴⁷ Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª ed, México, Porrúa,, 1936, p. 119

conocido la justicia mexicana por medio de los asuntos sujetos al control de la corte.¹⁴⁸

Debido a que entre los Poderes existe una estrecha relación, tal y como lo hemos venido mencionando, cada uno de ellos además de llevar a cabo sus respectivas funciones, también realizan funciones que les compete a los otros Poderes y para equilibrar esta situación cada Poder tiene un control, al respecto el autor José Trinidad Lanz Cárdenas señala: “que el control legislativo se realiza esencialmente en relación a tres aspectos:

- a. El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;
- b. El control presupuestal, que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual, y
- c. El control político, este se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por

¹⁴⁸ Tomado de: Sánchez Cordero Olga, La Controversia Constitucional. Elemento Técnico Jurídico de una Relación de Poderes, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p.p. 18-19

parte de las entidades de la administración pública federal.”¹⁴⁹

El autor Lanz Duret dice que las funciones del Legislativo son la formación de la ley y la vigilancia y sujeción del Ejecutivo para mantenerlo dentro de los límites fijados por la Constitución.¹⁵⁰

Respecto al control administrativo tenemos que como facultades legislativas del Presidente son: la iniciativa de ley, posibilidad de participar en la discusión de la misma, y el derecho de ejercitar o no el veto. Además de éstas podríamos incluir la expedición de reglamentos y la celebración de tratados, ya que en virtud del artículo 133 constitucional éstos forman parte de la ley suprema de toda la Unión.

Las facultades de control del Poder Ejecutivo son reducidas, y que operan más bien como colaboración en la realización de funciones. El control que realiza la administración pública es de tipo intraorgánico , incluso en materia de justicia administrativa ; por lo tanto , no afecta al Poder Legislativo, quien, por el contrario sí puede ejercer facultades de control respecto de ésta, ya que de conformidad con el artículo 93 constitucional, los secretarios pueden ser convocados a rendir informe ante el Congreso.¹⁵¹

En relación al control judicial, en el caso de la valoración de una decisión política, sobre todo en materia social o económica, ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, es cuestionable como control interorgánico , no solamente por el alcance de sus efectos jurídicos , sino

¹⁴⁹ Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 2ª ed, México, FCE, 1993, p. 469

¹⁵⁰ Ibid, p. 129

¹⁵¹ Tomado de: Huerta Ochoa Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, 1ª ed, México, UNAM, 1998, p.p. 151, 152

por la incertidumbre respecto de sus efectos en el gobierno, la sociedad y aun a nivel internacional. Este tipo de control adquiere un carácter político que teóricamente no corresponde a la función judicial y que además puede minar la independencia del Poder Judicial.¹⁵²

Así pues, vemos que el Ejecutivo no se concreta, como aparentemente aparece a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben por la índole de su cargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza, por ejemplo el derecho de iniciar leyes.

La facultad del veto concede al Presidente de la República el poder más eficaz que en materia legislativa sea posible otorgar a uno de los Poderes del Estado, pues equivale a un derecho de votación de las leyes, de aprobación de las mismas, que sólo puede ser destruido por la mayoría, difícil de obtener, de los dos tercios del número total de votos de cada una de las Cámaras.

También, el Poder Ejecutivo tiene la obligación según la fracción I del artículo 89, de promulgar las leyes, o sea el derecho de certificación de la autenticidad de los mandatos legislativos de las Cámaras para que puedan ser obedecidos en la República. Todas estas facultades, que dan una intervención directa al Presidente en la confección de las leyes, hacen que actúe en íntima colaboración con el Congreso.

La función judicial reconocida al Poder Ejecutivo esta autorizada en la fracción XIV del artículo 89, permitiendo conceder indultos ,conforme a las leyes , a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales federales y al los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios.

¹⁵² Ibid, p. 175

Por lo que le corresponde a las actividades judiciales del Congreso podemos mencionar, la de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, la de conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y la de erigirse en Gran Jurado para declarar si hay o no lugar para proceder contra alguno de los funcionarios públicos.

En cuanto a las facultades ejecutivas son numerosas y de gran importancia, el Congreso desempeña actos verdaderamente de carácter ejecutivo que tiene más íntima relación con la marcha ejecutiva y administrativa del Estado. Estas son, las facultades para admitir nuevos Estados o Territorios en la Unión Federal, para declarar la guerra, para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al Presidente, para aceptar la renuncia del Ejecutivo, para examinar la cuenta que anualmente deba presentar el Poder Ejecutivo, todo esto consagrado en el artículo 73 constitucional.

Por su parte el Poder Judicial, este debe conservar una absoluta e inquebrantable independencia, en lo que respecta al desempeño de su función principal: la interpretación de las leyes y la aplicación de las mismas a los particulares. En México, por la delicada misión constitucional que le ha sido conferida al Poder Judicial, de mantener el Estado legal, amparando a los gobernados contra los actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales; de conservar o restablecer en caso de ruptura el equilibrio de nuestro régimen federal de gobierno, cuando la federación vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o cuando estos invadan la esfera de la autoridad federal; por estas consideraciones nuestro Poder Judicial, aunque estrecha cooperación con el Gobierno, debe conservar, para los fines antes mencionados una absoluta independencia.

En conclusión, vemos que no existe independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable una colaboración eficaz y existencia de relaciones entre ellos.

CONCLUSIONES

1) Es indudable que el Presidencialismo guarda una profunda relación como representante del Ejecutivo, con los Poderes Legislativo y Judicial, ya que en el fondo hay una dependencia de estos dos últimos hacia el primero, o sea el Ejecutivo, por razones económicas y presupuestarias que le permiten ejercer cierto tipo de dominio.

2) En nuestro concepto pensamos que el presidencialismo goza de una gran autonomía política en relación a los demás poderes y sus relaciones tienden a volverse en una colaboración y coordinación de poderes.

3) Es mediante el Poder Ejecutivo que se lleva a cabo el veto, ya que este es quien lo ejerce en nuestro país, según el artículo 72 constitucional incisos b) y c); sin embargo, en nuestro concepto, el artículo citado, literalmente, no habla de "veto", ya que habla de "aprobación", "observaciones" o bien "proyectos aprobados", de "decreto desechado en todo o en parte", de donde se concluye que la prohibición o veto se encuentra implícita, por lo cual consideramos que debiese haber una regulación orgánica que precise el procedimiento para expedir el veto.

4) Por otro lado, pensamos que el carácter implícito del veto en la Constitución no significo mayor problema en el pasado debido a la hegemonía de un solo partido, pero ahora, en la actualidad, el veto presidencial dado al presupuesto de egresos del 2005 ha traído severas confusiones y repercusiones que han polarizado la vida política y nacional.

5) A través del veto presidencial se da la colaboración entre poderes, además de que el Presidente de la República se defiende de las invasiones que consciente o inconscientemente, realice el Congreso de la Unión en el

ámbito de actuación de este servidor público. Por medio del veto, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno.

6) El veto presidencial tiene carácter suspensivo pues su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, mismas que puede considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

7) Existen tres tipos de vetos: el total, el parcial y el veto de bolsillo. En el sistema mexicano encontramos los dos primeros y en el tercero discrepan los autores.

En el veto total, el presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.

El veto parcial también llamado en los Estados Unidos veto por párrafos o artículos, es aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean.

En México la constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala que "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."

Por su parte, el veto de bolsillo le permite a un Presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley, así llamado por que figuradamente

pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él. Es una clase de veto definitivo, por que no puede evitársele. Si un Presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto.

8) La institución del veto tiene alcances bastante limitados, sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión, los negativos no son objeto de éste, pues si las cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones.

El veto esta prohibido expresamente por la Constitución en los siguientes casos:

- No son susceptibles de vetarse las acusaciones de la Cámara de Diputados, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia, art. 72 constitucional, j).
- El decreto de la Comisión Permanente en virtud de el cual ésta acuerde convocar a un periodo extraordinario de sesiones, art. 72 constitucional, j).
- La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión artículo. 70; con lo que se garantiza la independencia del Poder Legislativo. Así, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, tampoco debe serlo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

9) El veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada cámara, en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del artículo 72, que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas; independientemente de ello, por razones particulares, no son vetables los actos de cada una de las cámaras cuando lo hacen en ejercicio de facultades exclusivas contenidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución.

10) El dispositivo de intervención del Presidente, para vetar un proyecto, sancionarlo y promulgarlo, presenta modalidades diferentes; según la Constitución mexicana puede abreviarse de la siguiente manera:

1. En un plazo fijo, el Presidente deberá aprobar y promulgar el proyecto que le remitió el Congreso, o vetarlo.

Si en un plazo de diez días no es devuelto por el Ejecutivo, se reputará aprobado y se promulgará como ley.

2. De no aprobar el Presidente el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las correspondientes observaciones.

A este respecto, es evidente que ninguna ley o proyecto, puede ir en contra de la Constitución, no violatoria de las garantías individuales, ni ir en contra de la moral y las buenas costumbres del país, por eso, al conferirle al Presidente de la República la facultad de vetar un proyecto por romper con estos principios, establece un control.

3. Si las Cámaras rechazan todas o algunas de las observaciones e insisten en adoptar el proyecto, el Ejecutivo deberá promulgarlo. En la Constitución ésta votación requiere una mayoría de las dos terceras partes, las cuales son suficientes para invalidar el veto presidencial.

El Presidente de la República ejerce un veto sobre las proposiciones de ley o las enmiendas que emanen del Congreso. Pero el hecho de que en la práctica, el Presidente no recurra sino muy excepcionalmente a su derecho de veto contra las iniciativas de las Cámaras, demuestra que, lejos de presentar una oposición abierta, estas adoptan sin reticencia alguna la línea política trazada por el Ejecutivo, sobre todo cuando existe un partido gubernamental dominante.

11) El veto presidencial, en cualquiera de sus modalidades produce consecuencias políticas.

Cuando el veto es de bolsillo, genera inconformidad en los sectores que apoyan determinadas causas. En México, en este momento no existe sanción alguna al Presidente por no sancionar una ley, cumpliendo así con sus obligaciones legislativas. Esto implica que la presión que pueda hacerse a la figura presidencial sea meramente política. No obstante, la presión política puede ser tal, que se vea enrarecida la gobernabilidad.

En cuanto al veto global, la ley promulgada se ve impedida de entrar en vigor por tiempo indefinido, lo que ocasionará descontento en los sectores tanto legislativos como sociales afectados, generándose una constante discusión política, dependiendo de la fuerza de los perjudicados, quienes podrán llevar la discusión a los hechos.

Por lo que toca al veto suspensivo, existirá una consecuencia política temporal, mientras el Congreso pueda ser reunido y recibir la ley que se devuelve.

En el caso del veto parcial, se afectará a quienes tengan injerencia en aquellas porciones de la ley vetada. Este tipo de veto en democracia es la mayor arma política de un Presidente para debilitar o negociar con el Poder Legislativo.

Una consecuencia política notable estará dada en la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, ya que un veto arbitrario la tensará y podrá ocurrir que proyectos del Ejecutivo que sean ajenos a la materia del veto puedan ser objetados en la Cámara, como parte de una negociación política. Normalmente, el veto favorece en la Cámara al partido del Presidente y perjudica a la mayoría parlamentaria constituida alrededor de un proyecto legislativo.

12) El veto presidencial no ha jugado hasta nuestros días el papel que se le tiene reservado en el procedimiento legislativo, ya que pareciera que es más bien el Presidente quien legisla y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto sobre los proyectos, empero , el Presidente sí ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones.

En términos de gobernabilidad , el ejercicio del veto implica para el Poder Ejecutivo una tarea de comunicación política, en la que ha de hacerse patente, con razones fundamentadas constitucionalmente, el por que no ha sancionado una ley.

No hay que olvidar el descontento que puede producirse debido al retraso en el desarrollo social que causa un veto a una ley fundamental o que es importante para la convivencia social armónica en determinada región del país.

13) En esta investigación se presenta un análisis jurídico del veto presidencial, en donde se examina esta institución a través de todas las constituciones con las que hemos contado en nuestro país, y de lo cual concluimos lo siguiente:

Respecto de la Constitución de Cádiz concluimos que nos encontramos frente a un veto absoluto y fuerte, el Rey gozaba de la facultad de veto, el cual era eminentemente fuerte, ya que lo podía ejercer hasta dos veces y procedía contra cualquier ley o decreto.

La Constitución de Cádiz establece claramente el veto en el instante en que señala que el Rey niega la sanción, con la cual acompañara una exposición de razones; esto es lo que actualmente conocemos como las observaciones que realiza el Ejecutivo a los proyectos. En esta Constitución, a diferencia del término actual que es de 10 días útiles para hacer sus observaciones, el Rey tenía 30 días para usar de esta prerrogativa.

Otra de las diferencias entre nuestra Constitución actual y la de Cádiz de 1812, es que, actualmente el veto puede ser superado con la votación de las dos terceras partes del número total de votos y en aquél entonces se requería presentarse el proyecto en tres años consecutivos para superarlo; los efectos que tiene actualmente son suspensivos, y los efectos de antes era que: no se volvería a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año.

El tipo de veto en 1812 era total, y en la actualidad es total y parcial, quién lo interponía era el Rey y en la actualidad es el Ejecutivo.

14) En la Constitución de Apatzingán se prevé el veto en los artículos 127, 128 y 129, en la actualidad es el artículo 72 constitucional incisos b) y c) en donde se prevé ; la votación para superarlo en 1814 era de pluralidad absoluta de votos, en la actualidad es de las dos terceras partes del número total de votos de cada una de las cámaras; los efectos que tenía anteriormente era que las reflexiones que se promovían eran examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley , en la actualidad los efectos son suspensivos.

El plazo para interponer el veto en la Constitución de 1814 era de 20 días, en la actualidad es de 10 días útiles; el tipo de veto era total, ahora no solo es total, sino también parcial; y por último tenemos que la Constitución de 1814 establecía que quien ejercía el veto era el Supremo Gobierno y/o el Supremo Tribunal de Justicia, en la actualidad el veto como todos sabemos lo ejerce el Poder Ejecutivo.

15) En relación a la Constitución de 1824 concluimos que este ordenamiento es la base fundamental en materia de veto.

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

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

Es en esta Constitución es donde se establece por primera vez el término de 10 días para poder hacer observaciones o lo que conocemos como veto, esta Constitución establece un sistema presidencial, por lo tanto, es el Ejecutivo quién interpone el veto, como lo es actualmente; los artículos que lo preveía son el 55 y 56 constitucionales, la votación para superar el veto en ese entonces es de las dos terceras partes presentes en cada una de las Cámaras tal y como es actualmente.

Los efectos que tenía el veto en la Constitución de 1824 eran suspensivos al igual que ahora, además de que en caso de no ser superado el veto, el proyecto de ley sería presentado hasta el siguiente año; el tipo de veto era total.

16) Relativo a la Constitución de 1836 tenemos que, el Presidente de la República ejercía un veto limitado.

Esta Constitución regula al veto en sus artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38 constitucionales, la votación para superar el veto al igual que ahora era de dos terceras partes, con el detalle de la redacción, que anteriormente señalaba que eran las dos terceras partes de una y otra cámara, y en

nuestra constitución actual señala que son las dos terceras partes de ambas cámaras.

Los efectos que tenía en ese entonces eran suspensivos pero con acuerdo del Consejo, a diferencia de hoy en día, que tan solo son suspensivos. El plazo para interponer el veto era de quince días útiles, actualmente son de diez días útiles; el tipo de veto era total, en nuestros días además de ser total es también parcial.

Y finalmente, en la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 se preveía que quien podía interponer el veto era no solamente el Presidente, como lo es ahora, sino también el Supremo Poder Constitucional siempre y cuando fuera sobre variaciones de la Constitución.

17) Por lo que toca a la Constitución de las Bases Orgánicas de 1843, consumamos que en este ordenamiento, el Presidente de la República ejercía un veto suspensivo.

Haciendo un análisis comparativo entre este ordenamiento constitucional y nuestra Constitución actual, podemos señalar lo siguiente, el artículo que preveía el veto era el 87 fracción XX, la votación para superar el veto era de dos tercios de ambas cámaras, y actualmente es de las dos terceras partes del número total de votos de ambas cámaras; prácticamente lo mismo.

Los efectos que tenía eran suspensivos tal y como lo mencionamos anteriormente, pero con audiencia del Consejo, a diferencia de que actualmente solamente son suspensivos; por otro lado, el plazo para interponer el veto en la Constitución de las Bases Orgánicas es de treinta días, hoy en día son de diez días útiles.

El tipo de veto tal y como lo ha venido siendo en las otras Constituciones es total, hoy como ya sabemos es total y parcial; la única persona que puede interponer el veto es el Presidente, como lo es actualmente el Ejecutivo.

Finalmente , dentro del período de esta Constitución, encontramos las Reformas de 1847, en la cual se planteó que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras y en tratándose de los poderes de la Unión se enfatiza que éstos, derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

18) Acerca de la Constitución Federal de 1857, se concluye que, el Presidente de la República estaba sometido a la decisión del Congreso, y este a su vez nunca pedía la opinión al Ejecutivo. Concluimos que el Presidente solo contaba con una simple opinión, lo cual no lo podemos caracterizar como institución del veto exactamente.

Con lo que respecta a la comparación entre esta Constitución Federal de 1857 y nuestra Constitución actual, tenemos que el artículo que preveía el veto es el setenta, la votación para superarlo era la mayoría absoluta de los diputados presentes, a diferencia de ahora, ya que se necesitan las dos terceras partes del número total de votos de cada cámara para superarlo. Los efectos que se tenían en esta Constitución es un nuevo dictamen, aquí la opinión del Presidente es anterior a la aprobación de la ley, y si es discrepante, el efecto es regresar el proyecto a comisión, los efectos actuales son suspensivos.

El plazo para interponer el veto en la Constitución de 1857 era de siete días, en el presente son de diez días útiles; en esta Constitución podemos ver por primera vez que ya existe el tipo de veto parcial, además de el veto total, tal y como lo es en nuestros días. Quien interponía el veto es el Ejecutivo, al igual que ahora.

Esta Constitución es reformada en su artículo 71 constitucional, donde claramente se instituye la figura del veto. Haciendo un análisis de esta reforma, concluimos que el Presidente de la República cuenta con un veto suspensivo y limitado.

Con esta reforma cambia el artículo que prevé el veto, ahora es el 71 constitucional, y no solo cambia eso, sino también la votación para superarlo que ahora es de la mayoría absoluta de votos, los efectos que ahora tiene son suspensivos; el plazo para interponer el veto se vuelve de diez días útiles y no de siete; el tipo de veto sigue siendo total y parcial; y por último, quien ejerce el veto es el Ejecutivo.

19) Finalmente nos encontramos con la Constitución de 1917, donde se establece la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, a través del cual se objeta total o parcialmente una ley o decreto, así como también se interrumpe y modifica el trámite ordinario del procedimiento legislativo.

20) Ante la realidad mexicana el veto es una institución sólo de la teoría constitucional. Será hasta cuando las iniciativas pasen de los Congresos locales, cuando el “si no tuviere observaciones que hacer” del Presidente, tenga contenido y vigencia en México, La alentadora Unidad Nacional no se debe romper, pero tampoco seguir sosteniendo el monopolio creado de leyes radicado en el Presidente. El primer paso a la solución, es

la negativa por parte del Congreso a aprobar toda iniciativa presidencial cuando así proceda lo cual requiere aptitud y buena fe.

21) 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 entren en vigor, si no 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.

22) Ahora, respecto de lo estudiado en Derecho Comparado en relación al veto, concluimos que:

El único tipo de veto que existe en Estado Unidos de América es el veto total, el término para interponer el veto es de diez días descontando los domingos, para lograr la superación del veto se necesitan las dos terceras partes de cada Cámara, respecto de los casos en que no procede el veto en este país, no hay disposición expresa.

Con relación, ha si existe el veto contra proyecto inconstitucional podemos ver que en esta Constitución no se contempla, el veto contra proyecto de presupuesto existe cuando en materia fiscal el Presidente, puede vetar en tres aspectos: nuevos gastos directos, cambios en impuestos que benefician a determinadas clases y presupuesto discrecional; por último tenemos que no hay disposición expresa de cuando la ley no es vetada y no es promulgada por el Presidente.

23) Respecto Brasil, el tipo de veto es total y parcial, el término para interponer el veto es de quince días útiles a partir de la fecha de recibimiento, y comunicar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, al Presidente del Senado Federal los motivos del veto; la superación del veto es de la mayoría absoluta

de los Diputados y Senadores en votación secreta; respecto a los casos en que no procede el veto no hay disposición expresa.

En Brasil si existe el veto contra proyecto inconstitucional, ya que en su Constitución señala que el proyecto que el Presidente de la República considere en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente. En este país el veto contra materia de presupuesto si procede.

En relación a esta figura de veto en Brasil, tenemos que, en los casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el Ejecutivo, lo que tenemos en esta Constitución es que si el Presidente de la República después de cuarenta y ocho horas de terminado el plazo para la sanción no ha promulgado la ley, el Presidente del Senado lo hará en un término también de cuarenta y ocho horas, pero si esté no lo hiciese le corresponderá al Vicepresidente del Senado.

24) El veto en Francia es total y parcial , ya que el Ejecutivo pide la deliberación de la ley o de alguno de sus artículos; el término para interponer el veto es de quince días después de que el Parlamento se lo transmite primero al Gobierno, ya que ninguna enmienda será admitida salvo acuerdo de esté; y posteriormente se pasa al Presidente, el cual tiene tal término para promulgar; para la superación del veto no hay disposición expresa , solamente se señala que el Parlamento no puede refutar una nueva deliberación.

Respecto a lo anterior podemos concluir que tenemos a la figura del veto de manera muy empobrecida, ya que no señala de manera precisa si el Presidente realiza o no objeciones, o si suspende o no la ley o los artículos que manda a deliberar nuevamente.

25) Referente a Alemania, vemos que la figura del veto en este país es aplicada no por el Poder Ejecutivo, sino por el Congreso Federal, el tipo de veto es total y parcial; el plazo para interponer el veto es de dos semanas; la impugnación al ser acordada por mayoría de votos del

Consejo Federal, puede ser rechazada por mayoría simple de los miembros del Consejo Nacional, lo que vemos aquí es la superación del veto.

Por lo general, la votación por mayoría simple del Bundestag, que es el Consejo Nacional, es suficiente para la aprobación de las leyes. Sin embargo, aquéllas que tratan asuntos de interés específico para los estados también tiene que aprobarlas el Bundesrat, que es el Consejo Federal, el cual puede vetar la legislación aprobada por el Bundestag. No obstante, un veto se puede anular si la cámara baja vuelve a aprobar la legislación; algunos tipos de leyes se pueden anular por la misma mayoría proporcional por la cual la medida fue vetada en el Bundesrat. Para enmendar la Ley Fundamental se precisa el voto mayoritario de dos tercios de ambas cámaras; ciertas partes fundamentales de la Ley Básica no se pueden cambiar.

26) Por último, y respecto a la naturaleza jurídica del veto, concluimos que este es un acto que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, es una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República haga llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo.

27) El veto que la Constitución establece, es, simplemente, el derecho del Presidente para que, reconsiderado el proyecto de ley vuelva a votarse; y es fácil comprender que si las Cámaras cuentan con una mayoría adversa al Ejecutivo, o bien interesada en llevar adelante un proyecto político o un interés de administración, la mayoría que votó la ley la confirmará sin duda.

28) El Presidente no tiene facultad de veto respecto a:

a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

- b) Las facultades de la Comisión Permanente
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) En el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

29) El veto es muy importante en la vida política del país, ya que mediante este existe una estrecha relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el proceso parlamentario, porque es a través de este donde el Ejecutivo trata de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, además de que con esta institución el Presidente se defiende contra la invasión del legislativo, o más bien ejerce un control sobre éste.

Es necesario que exista una cordial relación entre los Poderes para poder llegar a una eficaz colaboración entre ellos, y así llevar una buena marcha de nuestro país.

PROPUESTA

“ADICIONAR AL INCISO J) DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL LA PROHIBICIÓN EXPRESA PARA HACER OBSERVACIONES AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN”

La Constitución General de la República presenta a nuestro juicio, múltiples defectos y lagunas en relación con el mecanismo de formulación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, es por eso que debe precisarse que de ante mano en materia de veto no debe ser susceptible de vetarse y ante esto es necesario hacer la prohibición expresa de que el Presidente no podrá hacer observaciones respecto a este Decreto.

Durante la etapa de aprobación del Presupuesto, nos preguntamos si el Presidente de la República puede o no, vetar el Presupuesto de Egresos. En nuestro marco constitucional, la facultad de veto como tal no existe, sino que se expresa mediante observaciones que hace el Ejecutivo a los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión. En este sentido, la academia a dado en llamar veto, a estas observaciones, ya que en términos reales, dichas observaciones tienen efecto de veto suspensivo. Sin embargo, la duda surge porque de acuerdo con el artículo 72 de la Carta Magna, la facultad presidencial de hacer observaciones se limita al proceso legislativo, este artículo indica en su inciso b) que: “ *Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, ...*”. Queda claro que el precepto se refiere al proceso legislativo, esto es, al acto legislativo que surge de la decisión de ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, pero es el caso que la aprobación del Presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados según los términos del artículo 74 en su fracción IV que señala: “*Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto*

de Egresos de la Federación...". Esto significa que el Presupuesto no es una ley, sino un acto de naturaleza cuasi legislativa o cuasi administrativa. Con base en esto, es posible pensar que el Presidente no puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, otro precepto constitucional, nos mete en apuros nuevamente, se trata del inciso j) del mismo artículo que indica: *Artículo 72.- (...) inciso j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus 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 por delitos oficiales.* ". Dado que el precepto citado se refiere a "resoluciones de las Cámaras" y no a "resoluciones del Congreso", y toda vez que el Presupuesto es una resolución de la Cámara de Diputados, al hacer una interpretación en sentido contrario del inciso j) podría deducirse que el resto de las resoluciones de las Cámaras sí pudiesen ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo, incluido el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, la interpretación que muchos hacemos de la Constitución, en el sentido de que el Presidente no tiene derecho de veto presupuestal se sustenta en el hecho de que dicha facultad presidencial está reservada para el proceso legislativo, es de explorado derecho que el momento en el que el Presidente veta un proyecto de ley niega su sanción a éste, y esa es una de las etapas del proceso legislativo, y como tal, su uso está restringido para el caso de generación de leyes; el presupuesto, habida cuenta que no es una ley, no puede entonces ser vetado. Esta interpretación constitucional es compartida por tratadistas como el autor Felipe Tena Ramírez y el Doctor Jorge Carpizo McGregor, mas no es compartida por algunos ex presidentes de la República que en varias ocasiones han puesto sobre la mesa la discusión, y estos argumentan que al no quedarle prohibido al Presidente vetar el presupuesto, en el inciso j del artículo 72 constitucional, entonces le queda permitido; es ésta

definitivamente una interpretación sin mucho sustento técnico. La interpretación a *contrario sensu* no nos parece de lo más ortodoxo, ya que es de explorado derecho que los servidores públicos en este caso el Presidente de la República, solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, esto es, al contrario de lo que ocurre con los particulares, que pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíba, los gobernantes están limitados estrictamente a las facultades que la ley les otorga, nada más. Ello implica que no es válido argüir que si la norma jurídica no dice que la resolución de Presupuesto de Egresos que emite la Cámara de Diputados no puede ser objeto de veto, entonces sí puede ser vetada.

Como quiera que sea, no queda duda sobre la importancia de aclarar perfectamente este punto en la Ley Fundamental, ya sea en un sentido o en otro. Para dejar más claro nuestro concepto al respecto, transcribo un párrafo del Doctor Luis Carlos Ugalde:

“La segunda controversia jurídica con respecto al presupuesto, se refiere a la facultad del Ejecutivo para vetar enmiendas del Legislativo. Una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo sólo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, artículo 72, por lo que el presupuesto de egresos, siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial. Sin embargo, el mismo artículo 72, en su fracción j, enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede, que son: funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones a altos funcionarios por delitos oficiales, y convocatorias a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente. Siguiendo el argumento lógico, al no encontrarse el presupuesto de egresos entre los casos expresos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede “acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción B del artículo 72, esto es la de

hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso. Weldon argumenta que más allá de interpretaciones legales, el poder de veto presidencial sobre el presupuesto ya se ha ejercido en varias ocasiones: entre 1917 y 1933, hubo 42 vetos presidenciales, muchos de ellos de ramos específicos.

Aunque hay incertidumbre jurídica sobre esa facultad, el Ejecutivo *de facto* la ha implementado en el pasado. Resta a la Suprema Corte de Justicia, en su momento, o al Legislativo mediante una reforma constitucional, aclarar esta controversia.”

A mayor abundamiento, transcribo también, un comentario del politólogo Alonso Lujambio que señala:

“Es muy breve el tiempo con el que cuenta la Cámara de Diputados para el análisis del proyecto que anualmente presenta el presidente de la República y, peor aún, existen diversas interpretaciones sobre la capacidad o incapacidad del presidente para vetar un presupuesto ya aprobado por la cámara pero que no cuente con el visto bueno del ejecutivo. Eso podría, eventualmente, llevar a la Suprema Corte una controversia constitucional sobre el asunto parlamentario más importante para el país, en torno al cual no es recomendable que exista ni incertidumbre en sus procedimientos, ni dilación para la toma de decisiones.”

Mi propuesta concreta, sería en el sentido de prohibir expresamente el hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto mediante una adición al artículo 72 constitucional, inciso j), que es en donde se señala a lo que el Presidente no puede hacer observaciones.

Mientras no se establezca la prohibición expresa en el texto constitucional, existe latente la posibilidad de una interpretación

contradictoria que deba ser resuelta por el Poder Judicial, tal y como sucedió con el Presupuesto del año 2005, con lo consecuente crisis política que el conflicto entre poderes provoca.

Su efecto suspensivo hace inaceptables las graves consecuencias que para la estabilidad política y económica del país ocasionaría la interposición de un veto presidencial en materia presupuestaria, solo es cuestión de imaginar a las instituciones de la República sin autorización para realizar gastos de inversión a consecuencia de la promoción de un veto.

PROPUESTA

“CREACIÓN DE UNA LEY REGLAMENTARIA AL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL”

El artículo 72 constitucional contiene reglas relativas al trámite interno que habrán de seguir en las Cámaras, tanto las iniciativas de leyes como de los decretos.

Destaca entre sus normas, lo relacionado al derecho a vetar que tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este derecho de veto es primordial para un adecuado equilibrio de poderes, en especial si el Ejecutivo se enfrentara a un Legislativo que le fuera sistemáticamente adverso.

También se contienen reglas para señalar la forma de como deberán superarse las diferencias entre las dos Cámaras, cuando una y otra tuviera posiciones antagónicas en relación con una misma iniciativa de ley o decreto; ya que puede suceder que una de ellas, denominada por otro partido, rechace sistemáticamente las decisiones de la otra Cámara.

El artículo 72 constitucional como vemos, determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir, comprende a una de las funciones más importantes que realiza el Congreso: que es la función legislativa.

Dicho artículo consta de un primer párrafo y diez incisos, los cuales se refieren a quién se compete para realizar el procedimiento de formación de leyes o decretos, como ya lo hemos señalado anteriormente, los actos y los casos de suspensión del mismo, el quórum de votación, la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de vetar sobre la ley, así como sus excepciones.

Como podemos observar es de gran importancia este artículo constitucional , ya que a través de el se regula todo el Proceso Legislativo, es decir, la forma en la que se llevará a cabo la creación de leyes y/o decretos, principalmente, es por este motivo que debe tener su propia Ley Reglamentaria, ya que tiene un alto grado de importancia para el buen funcionamiento de la vida del país, porque debemos contar con leyes claras, prontas y expeditas; cabe señalar también que dentro de este artículo se encuentra regulada la institución del veto , el cual también debe ser regulado de una manera adecuada , ya que mediante este se da la principal relación que existe entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 72 CONSTITUCIONAL

Artículo 1º.- La presente Ley Reglamentaria establece los lineamientos que determinan el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, con fundamento en el artículo 72 constitucional.

Artículo 2º.- El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso General; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Este derecho aunado a los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que señalan las facultades exclusivas de cada Cámara que integra el Congreso de la Unión.

Artículo 3º.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 4º.- 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;

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 esté 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 Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada 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

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 fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los 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. 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;

Artículo 5º. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos

electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 6º.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren

necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

IV.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 7º.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 8º.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales

fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así

como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

Artículo 9º.- Las legislaturas de los Estados estarán representadas por el número proporcional de habitantes de cada Estado; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Artículo 10º.- Compete a las legislaturas de los Estados:

- A) Emitir normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado o entre aquéllos.

- B) Aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Artículo 11.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas.

Artículo 12.-. La formación de las leyes puede comenzarse 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.

Artículo 13.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión, observándose el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General respecto del proceder de las Comisiones.

Artículo 14.- Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra, observándose el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General respecto del proceder de las Comisiones.

Artículo 15.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación

Artículo 16.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si está lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Artículo 17.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los dos 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 la ley o decreto.

Artículo 18.- El Presidente promulgará y ejecutara las leyes que expida el Congreso de la Unión; proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Artículo 19.- 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.

No es necesaria la declaración expresa del Poder Ejecutivo para manifestar su aprobación, el consentimiento se dará pasados los diez días útiles.

Artículo 20.- Respecto al artículo anterior y para los efectos de esta Ley Reglamentaria, se entenderá por:

Veto: las observaciones que realiza el Poder Ejecutivo a todo proyecto de ley o decreto.

Artículo 21.- El veto debe ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto, pasados diez días hábiles implica su aprobación.

Artículo 22.- 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.

Las votaciones de ley ó decreto serán nominales.

Artículo 23.- Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez.

Artículo 24.- Las votaciones serán nominales: primero, cuando se pregunte si hay o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco.

Artículo 25.- La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente.

Artículo 26.- Si el Presidente de la República considerase el proyecto en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente, en el plazo de diez días útiles.

Artículo 27.- El veto parcial afectará solamente al texto íntegro de algunos artículos, párrafos, incisos o párrafos.

Artículo 28.- Cuando solamente se interponga el veto a ciertos artículos, párrafos, incisos o párrafos de la ley o decreto, el Presidente de la República deberá promulgar la parte ratificada, siempre y cuando sea mayor el número de artículos aprobados, que los artículos vetados.

Artículo 29.- Los efectos del veto, serán siempre suspensivos. Su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, es necesaria la votación de las dos terceras partes de cada Cámara para superar el veto presidencial y posteriormente se promulgue.

Artículo 30.- En caso de ser interpuesto el veto y este sea superado por las dos terceras partes de cada Cámara, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, el cual tendrá 30 días naturales para tal efecto.

Artículo 31.- Si el veto no fuese superado por las dos terceras partes de cada Cámara, el proyecto de ley o decreto podrá ser presentado el siguiente período de sesiones y si no volviese a superarse, se desechara el proyecto de ley o decreto.

Artículo 32.- 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 publicar inmediatamente; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Artículo 33.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, 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 en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla 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 publicación inmediata. 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.

Artículo 34.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 35.- 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.

Artículo 36.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presentan, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Artículo 37.- El 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 por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente., ni podrá el Ejecutivo de la Unión hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 38.- El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 1o. de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan.

Artículo 39.- El Congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, en relación al artículo 67 de nuestra Constitución.

Artículo 40.- Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 41.- Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales; serán públicas, comenzarán por regla general a las 12 horas y durarán hasta cuatro horas; pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrán ser prorrogadas.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Artículo 42.- Una vez, que el Presidente sanciona una ley o decreto, este autentifica la existencia y regularidad de la ley o decreto, y ordena su publicación.

Artículo 43. La vigencia de la ley es el momento en que se hace obligatorio su cumplimiento, puede coincidir con la fecha de publicación en el periódico oficial o puede ser otra fecha, señalada por la misma ley, en sus artículos transitorios.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

APROBACIÓN: Es el consentimiento que da el Poder Legislativo, o bien, el Poder Ejecutivo para promulgar una ley o decreto.

CONSTITUCIÓN: ley fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada como guía para su gobernación. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, estableciendo así las bases para su gobierno. También garantiza al pueblo determinados derechos.

CONGRESO: institución política compuesta generalmente por una o dos cámaras o asambleas, que suele ejercer el poder legislativo en un Estado.

DECRETO: Se refieren a aquellas disposiciones que desarrollan las bases de regulación de una materia en que el Parlamento o las Cámaras deciden las grandes líneas de ordenación por medio de una ley básica, y el poder ejecutivo expone los detalles, dando a aquéllas un contenido concreto que tiene carácter de ley, ya que a partir de criterios previos dados por las Cámaras o el Parlamento, delegan en el Gobierno la posterior precisión, otorgando la entidad necesaria. Como es natural su elaboración está sujeta al control por las Cámaras legislativas en cuanto no se sobrepasen los límites marcados en la delegación de funciones.

DEROGAR: Abolir, anular una norma establecida, como una ley o una costumbre.

DIVISIÓN DE PODERES: La separación o división de poderes, principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano ,que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas. La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.

INICIATIVA: Derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

LEY: significa norma jurídica escrita emanada de aquellos órganos a los que el Estado atribuye fuerza normativa creadora. Desde este punto de vista, es también ley la norma que dicta desde un determinado ministerio u órgano del gobierno o del poder ejecutivo, hasta un ayuntamiento o municipalidad.

En sentido estricto y formal, sólo es ley la norma jurídica escrita que emana del poder legislativo. De esta forma, no son leyes todas y cada una de las normas que se dictan en un Estado, sino sólo las promulgadas por los órganos a los que cada constitución otorga la competencia para crearlas, que, en los sistemas democráticos, no son otros que los parlamentos.

PODER EJECUTIVO: una de las tres facultades y funciones primordiales del Gobierno consistente en hacer cumplir las leyes y que suele ejercer el gobierno o el propio jefe del Estado

El poder ejecutivo nacional está representado por un presidente, que tiene que ser mexicano de nacimiento e hijo de mexicanos; se elige de manera directa y popular para un periodo de 6 años y no puede ser reelegido. El presidente designa a los miembros de su gabinete, que tienen que ser confirmados por el Congreso.

PODER LEGISLATIVO: una de las tres facultades y funciones primordiales del Gobierno y que, según la teoría del constitucionalismo moderno, consiste en redactar, reformar y derogar las leyes.

El poder legislativo en México está representado por el Congreso de la Unión, que se compone de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La cámara alta es el Senado, con 128 miembros elegidos popularmente para un periodo de 6 años. Se nombran dos senadores por cada estado y por el Distrito Federal. La cámara baja es la de los Diputados, compuesta por 500 miembros designados para un periodo de 3 años: 300 diputados son elegidos por el principio de votación mayoritaria y 200 de acuerdo a un sistema de representación proporcional. Los senadores y diputados no pueden ejercer dos periodos consecutivos.

PRESIDENTE: Persona que preside. Cabeza o superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta, sociedad, etc. En los regímenes republicanos, jefe del Estado normalmente elegido por un plazo fijo. |

PRESIDENCIALISMO: Sistema de organización política en que el presidente de la República es también jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras.

PROMULGACIÓN: Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria

REFORMAR: Modificar una ley o decreto, por lo general con la intención de mejorarlo.

VETO PRESIDENCIAL: prerrogativa por parte del Poder Ejecutivo, bien el presidente del gobierno, bien el de la República en los regímenes presidencialistas, mediante el cual se abroga o anula definitiva o provisionalmente una medida, disposición o ley que ya ha sido aprobada por el Parlamento o institución semejante depositaria del Poder Legislativo.

En México, el veto es la facultad del Presidente contenida en el artículo 72, incisos b) y c) de nuestra Constitución, que le permite

impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto pasados diez días hábiles implica su aprobación.

BIBLIOGRAFIA

1. Álvarez Vélez Ma. Isabel, Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea, 1ª edición, Madrid, DYKINSON, 1996.
2. Aristóteles, La Política, traducido por Julián Marías y Maria Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Jurídicos, 1951.
3. Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford, 1999.
4. Barragán, Barragán José, Crónicas/ Constitución Federal de 1824, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 1974.
5. Barroy Sánchez Héctor, Historia de México, 2ª edición, México, Mc Graw Hill, 2001.
6. Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, 3ª edición, México, FCE, 1995.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, Porrúa, 1999.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa S.A D.F, 1984.
9. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, Lógica Parlamentaria, 1ª edición, México, Cámara de Diputados, 1996.
10. Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

11. Cámara de Diputados, EL veto presidencial al presupuesto de Egresos – Antologías-, 1ª edición, México, Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004.
12. Cámara de Diputados, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, 1994.
13. Castán Tobeñas José, Los Sistemas Jurídicos Contemporáneos del Mundo Occidental, 2ª edición, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1999.
14. Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 13ª edición, México, Editorial Siglo XXI, 1996.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26ª edición, México, Porrúa, 2005.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Decimoséptima edición, México, Porrúa, 2003.
17. “75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1ª edición, México, Porrúa, 1992.
18. Constitución de la República Federativa de Brasil /Sección de Obras de Política y Derecho, 1ª edición, México, UNAM y FCE, 1994.
19. Constitución de los Estados Unidos de América, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, Estados Unidos de América, World Book, Inc., 1987.

20. Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1972.
21. David René, Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos, trad. Pedro Bravo Gala, Madrid, Aguilar, 1979.
22. De la Cueva, Mario, La constitución del 5 de febrero de 1857, en El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, México, UNAM, 1957.
23. Diario del Gobierno de la República, t. IV, núm. 62, jueves 13 de mayo de 1847. Sesión del día 7 de mayo de 1847.
24. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 19 ed, Madrid, 1970.
25. Eder Phanor J, Comparative Survey of Anglo-American and Latinamerican Law, New York, New York University, 1950.
26. Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Impresiones Sudamérica, 1997.
27. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Madrid España, Espasa-Calpe S.A, 1989.
28. Espinoza Toledo, Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial, 1ª edición, México, IFE, 2001.
29. Gámiz Parral Máximo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª edición, México, Noriega Editores, 1995.
30. González Schmal, Programa de Derecho Constitucional, 1ª edición, México, Noriega, 2004.

31. Gran Enciclopedia Larousse, 3ª edición, España, Planeta, 1990.
32. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista, México, FCE, 1957.
33. Herrera y Lasso Manuel, Estudios Constitucionales, 2ª edición, México, Jus, 1964.
34. Huerta Ochoa Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, 1ª edición, México, UNAM, 1998.
35. Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 2ª edición, México, FCE, 1993.
36. Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª edición, México, Porrúa, 1936.
37. Locke, Jhon, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Traducción por Armando Lázaro Ro, Madrid, 1969.
38. Martínez de la Serna Juan Antonio, El Sistema Presidencial Mexicano, 1ª edición, México, Porrúa, 1983.
39. Moreno Daniel, Síntesis del Derecho Constitucional, México, UNAM, 1999.
40. Montaña Jorge, Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos, México, Siglo XXI, 1976.
41. Montesquieu, Charles de Secondat Barón, Del Espíritu de las Leyes, Prólogo por Enrique Tiermo Galván, Traducción por Mercedes Blázquez, Madrid, 1972.

42. Mora-Donatto, Cecilia, Principales Procedimientos Parlamentarios, 1ª edición, México, Cámara de Diputados, 2000.
43. Pedroza de la Llave, Susana Talía, EL Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, 1ª edición, México, Porrúa, 2003.
44. Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, 7ª edición, México, Porrúa, 1990.
45. Rabasa Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, México, Porrúa y UNAM, 1991.
46. Rabasa, Emilio, El Derecho Angloamericano, México, Porrúa, 1982.
47. Sánchez Cordero Olga, La Controversia Constitucional. Elemento Técnico Jurídico de una Relación de Poderes, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
48. Sartori Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
49. Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, México, Editorial Trillas, 2000.
50. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época, segunda sala. Tomo CXV.
51. Serra Rojas, La Función Constitucional del Presidente de la República, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962.

52. Serra Rojas Andrés, La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857, en Boletín de Información Judicial, año XII, México, ANFJ, 1957.
53. Sirvent Gutiérrez Consuelo y Villanueva Colin Margarita, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, 2ª edición, México, Harla, 1996.
54. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 20ª edición, México, Porrúa, 1997.
55. Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 34ª edición, México, Porrúa, 2001.
56. Valadés Diego, Constitución y Política, 2ª edición, México, UNAM, 1994.
57. Valadés Diego, Constitución y Política, Selección de trabajos entre 1975 y 1987, El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX, México, UNAM, 1987.
58. Valadés Diego, El Control del Poder, 2ª edición, México, Porrúa, 2000.