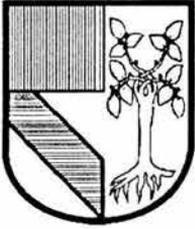


308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

---

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

“LA FACULTAD DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL  
EN MATERIA PRESUPUESTARIA”

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN CARLOS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTÍNEZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, ABRIL DE 2005

m345819



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Entrego a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recopilacional.

NOMBRE: Juan Carlos González  
Rodríguez

FECHA: 14 - junio - 2005

FIRMA: JCR

A mis padres, con cariño y respeto.

A Juan Carlos, Santiago y Patricio  
quienes me obligan a ser y hacer  
mejor cada día.

A Victoria, mi compañera en el  
camino.

# LA FACULTAD DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

<b>INTRODUCCIÓN</b>	v
<b>Capítulo I</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	1
1. La Constitución de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española	1
1.1. Las Cortes de Cádiz	3
1.2. El Rey en la Monarquía	6
2. Constitución de 1824	10
3. Constitución de 1836	12
4. Constitución de 1857	14
5. La Reforma de 1874	16
6. Constitución de 1917 y reformas	18
<b>Capítulo II</b>	
<b>DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL</b>	32
1. Aguascalientes	32
2. Baja California	34
3. Baja California Sur	35
4. Campeche	36
5. Chiapas	37
6. Chihuahua	38
7. Coahuila	39
8. Colima	40
9. Distrito Federal	42
10. Durango	44

11. Estado de México	46
12. Guanajuato	47
13. Guerrero	49
14. Hidalgo	50
15. Jalisco	52
16. Michoacán	54
17. Morelos	56
18. Nayarit	59
19. Nuevo León	61
20. Oaxaca	62
21. Puebla	63
22. Querétaro	66
23. Quintana Roo	68
24. San Luis Potosí	69
25. Sinaloa	71
26. Sonora	73
27. Tabasco	75
28. Tamaulipas	77
29. Tlaxcala	79
30. Veracruz	80
31. Yucatán	83
32. Zacatecas	84

### **Capítulo III**

<b>DERECHO COMPARADO</b>	<b>87</b>
1. Argentina	87
2. España	91
3. Estados Unidos de América	98
4. Francia	101

## Capítulo IV

<b>RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE</b>	109
1. Planteamiento	109
2. Marco Constitucional Vigente	110
2.1. Ley de Ingresos de la Federación (LIF)	110
2.1.1. Naturaleza Jurídica	111
2.1.2. Facultades del Congreso	113
2.1.3. Facultades del Ejecutivo Federal	116
2.1.4. Características de la LIF	117
2.1.5. Veto del Ejecutivo Federal	118
	119
2.2. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	
2.2.1. Naturaleza Jurídica	119
2.2.2. Facultades de la Cámara de Diputados	121
2.2.3. Facultades del Ejecutivo Federal	122
2.2.4. Características de la PEF	123
2.2.5. Veto del Ejecutivo Federal	124
2.3. Iniciativa de la LIF y proyecto de PEF	125
2.4. Principios sustanciales de los ingresos y egresos de la Federación	126
2.4.1. Principio de Equilibrio Presupuestario	126
2.4.2. Principio de Anualidad	127
2.4.3. Principio de Unidad y de Universalidad	127
2.4.4. Principio de Especialidad	128
2.4.5. Principio de Reconducción del Presupuesto	128
2.5. Principios especiales contenidos en la Constitución, derivados de antecedentes históricos	129
2.5.1. Facultad para la creación y supresión de empleos públicos	129
2.5.2. Facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto	130
2.5.3. Pagos posteriores no contenidos en el PEF	130

## Capítulo V

<b>EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA FACULTAD DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL</b>	132
1. Planteamiento	132
2. Decreto de Presupuesto de Egresos es producto de un procedimiento legislativo	135
3. Publicación del Presupuesto de Egresos	139
4. Mecanismo de equilibrio de poderes	140
5. Las observaciones del Ejecutivo Federal al PEF	142
6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso	146
7. Reforma a la fracción IV del artículo 74 constitucional	148
8. El veto del Presupuesto de Egresos es una Institución Democrática	149
9. Facultades absolutas de la Cámara de Diputados	151
10. Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación	153
11. Facultades del Ejecutivo Federal para vetar normas en materia presupuestaria	156
12. Principio de división de poderes	157
<b>CONCLUSIONES</b>	159
<b>Fuentes Consultadas</b>	163

## INTRODUCCIÓN

En la configuración plural de nuestro actual escenario político, integrado por gobernantes de diversas corrientes ideológicas, resulta de suma importancia delimitar con precisión las competencias y atribuciones de los máximos órganos que integran al Estado Mexicano, para lograr un sano equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma superior y las leyes que de ella emanen deben estar actualizadas al contexto político y social de nuestros días, permitiendo que los titulares de los distintos órganos de poder reconozcan los núcleos o esencias de sus atribuciones y los bordes o intersecciones que existen entre ellos, para así, cooperar y contribuir armónicamente en el desempeño de sus funciones.

En este estudio analizo la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, específicamente el que corresponde al 2005, el cual y como es conocido de todos, en virtud de una amplísima difusión mediática, tuvo sus desencuentros y discrepancias.

Por otra parte, expongo las facultades de ambos órganos de poder, su intervención en la formación de dicho ordenamiento, los alcances de sus facultades e intento dar respuesta a la siguiente pregunta, la cual es hoy materia de una controversia constitucional que deberá resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*¿El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con facultades para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y aprobado por la Cámara de Diputados?*

Los antecedentes de la problemática suscitada entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados aparecen en los Considerandos de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004, mediante la cual se dio a conocer el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y que a continuación se transcriben en lo conducente:

...

Que el 18 de noviembre del presente año, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005;

Que el 22 de noviembre de 2004, se recibió en la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación el oficio por medio del cual la Cámara de Diputados remitió al Ejecutivo Federal el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, para sus efectos constitucionales;

Que el 30 de noviembre del año en curso el Ejecutivo Federal, **en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución General, devolvió con diversas observaciones el Decreto de Presupuesto de referencia a la Cámara de Diputados**, dentro del plazo constitucional; en virtud de que presentaba inconsistencias y contradicciones de carácter técnico-presupuestarias, recortes al gasto en detrimento de la operación normal y eficiente de la Administración Pública Federal, disposiciones que transgreden las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión y determinaciones de obras específicas, sustituyéndose con ello en la función administrativa que compete al Ejecutivo Federal;

Que la Cámara de Diputados conservó en su poder las observaciones enviadas por el Ejecutivo sin hacer pronunciamiento o trámite alguno al respecto y sólo determinó abrir el debate sobre su procedencia o rechazo hasta el 14 de diciembre del año en curso, cerrando inmediatamente después el período ordinario de sesiones y cancelando toda posibilidad jurídica y material de considerar dichas observaciones;

Que el 15 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados devolvió al Ejecutivo Federal el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con la solicitud de que se procediera a su publicación. **Asimismo, se devolvieron las observaciones formuladas con toda oportunidad por el Ejecutivo Federal, señalando que "Primero.- No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía ..."**;

**Que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones le fue desconocida por la Cámara de Diputados, en violación al procedimiento legislativo establecido en la Constitución**, por lo que el Ejecutivo Federal mantiene su firme oposición al Decreto aprobado por los diputados en la parte observada;

Que aun y cuando el Ejecutivo Federal se encuentra en desacuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación recibido de la Cámara de Diputados, es de supremo interés nacional que el país cuente con un presupuesto en tiempo y forma con el fin de garantizar la buena marcha del país y evitar los efectos y consecuencias señalados en los considerandos precedentes;

Que el Máximo Tribunal del país ha sostenido que para que sea procedente impugnar el Presupuesto de Egresos, a través de una controversia constitucional, es necesario que el Poder Ejecutivo lo publique, y

Que por todo lo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo está obligado constitucionalmente a publicar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin perjuicio de que, en su momento, ejercite las acciones que la Constitución Federal le concede para impugnarlo, por lo que procedo a publicar el siguiente

**"DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005<sup>1</sup>**

..."

Como se puede observar, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no admitió a trámite las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal,

---

<sup>1</sup> PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

desconociendo su presunta facultad constitucional para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Derivado de lo anterior, el propósito central de este trabajo es plantear cual de los órganos que intervienen en la formación del Presupuesto de Egresos, tiene la razón jurídica respecto de su proceder.

En el desarrollo de la presente tesis utilizo el método jurídico histórico, el método comparativo y el analítico. Igualmente analizo e interpreto las fuentes propias del derecho, que tienen relación directa con este estudio.

La importancia del tema cobra mayor relevancia, si consideramos que a lo largo de la vida de nuestro México independiente, nunca se había presentado una controversia sobre el caso materia del presente trabajo, y al día de hoy, nuestro máximo tribunal federal analiza la controversia constitucional, que con motivo de la negativa de la Cámara de Diputados de entrar al estudio de las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal, al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, aprobado por esta última, presentó el Presidente de la República para que sea la Suprema Corte de Justicia la Nación la encargada de dar respuesta a las diferencias suscitadas.

Por lo anterior, inicio con el estudio de las facultades que tuvieron el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, en las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro País; posteriormente analizo la regulación que existe a nivel estatal y en el Distrito Federal, para conocer los alcances de las facultades de los Ejecutivos locales y de sus respectivas legislaturas. Asimismo estudio la regulación existente en esta materia en cuatro países de reconocida tradición jurídica y reviso el régimen jurídico vigente para dar paso al análisis de la facultad de veto del Ejecutivo Federal en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente y una vez hecho el análisis jurídico presento las conclusiones que en mi opinión son resultado de la investigación y estudio aquí señalado.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.- Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución Española de Cádiz; 1.1.- Las Cortes de Cádiz; 1.2.- El Rey en la Monarquía; 2.- Constitución de 1824; 3.- Constitución de 1836; 4.- Constitución de 1857; 5.- La Reforma de 1874; 6.- Constitución de 1917 y reformas.

Cualquier estudio histórico que se realice en materia de Derecho Constitucional y en particular del derecho de veto del Ejecutivo Federal respecto de las leyes y decretos que apruebe el Congreso de la Unión debe contemplar el análisis de diversas leyes fundamentales que han tenido vigencia a lo largo de los tiempos en nuestro país.

Conviene aclarar que para efectos del presente estudio se entiende como veto, la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de leyes o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras.

### 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA O CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ

Iniciamos el estudio de la facultad del Poder Ejecutivo para vetar las leyes y decretos en materia económica que hayan sido aprobados por el Poder Legislativo, con la revisión a la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en virtud de que dicho ordenamiento influyó de manera importante en los documentos constitucionales que se crearon a partir de la independencia del trono español.

El autor Felipe Tena Ramírez incluye a la Constitución Española de Cádiz dentro de las Leyes Fundamentales de México por la trascendencia e influencia que ejerció en el México independiente:

... no sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino 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<sup>1</sup>.

En 1812, y en los años en los que estuvo vigente la Carta de Cádiz, las regiones conocidas como Nueva España, Nueva Galicia y la península de Yucatán, formaban parte del territorio español y, por tanto, a los españoles radicados en dichas regiones les era vinculativa la Constitución Española.

---

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Porrúa, 1957, p. 59

En efecto, el texto de la Constitución establecía en el Artículo Décimo, cual era el territorio que comprendían las españas, de la siguiente manera:<sup>2</sup>

**TÍTULO II**  
**DEL TERRITORIO DE LAS ESPAÑAS, SU RELIGIÓN Y GOBIERNO,**  
**Y DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES**

**CAPÍTULO I**  
**Del territorio de las Españas**

Artículo 10. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. **En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.**

Es claro que al estar incluidas todas las regiones que comprendían el territorio de las españas, las disposiciones contenidas en el ordenamiento les aplicaban a los españoles radicados en cualquier parte del territorio español.

Artículo 7. Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas.

Por ello, estudiaremos las disposiciones contenidas en la Constitución de Cádiz que tengan estrecha vinculación con el proceso legislativo, la facultad de veto del Poder Ejecutivo, las facultades del Poder Legislativo en materia económica y aquellos artículos relacionados con los ingresos y egresos del Gobierno.

De manera genérica la Carta de Cádiz estableció en el Capítulo Tercero, que se refiere al Gobierno, lo siguiente:

**CAPÍTULO III**  
**Del Gobierno**

Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

<sup>2</sup> Constitución Política de la Monarquía Española.

A principios del siglo XIX y de la anterior transcripción se aprecia como en la Monarquía Española se concibieron las obligaciones primarias de los poderes del estado moderno. Así, podemos decir que el Poder Legislativo representado a principios del siglo XIX, por las Cortes, tenía como función principal la creación de las leyes, en unión con el Rey.

De igual forma el Poder Ejecutivo, representado en la Monarquía por el Rey, era el encargado de ejecutar las leyes aprobadas, situación que en el estado mexicano de nuestros días, sigue vigente. Por su parte el Poder Judicial representado por los tribunales establecidos en la ley, tenían y tienen la facultad principal de aplicar las leyes o de juzgar con base en las leyes aprobadas y vigentes las causas civiles y criminales que sean de su conocimiento.

Así pues, para efectos del análisis de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de veto de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, analizaremos a la Constitución de Cádiz desde los temas que se refieren a las Cortes (Poder Legislativo) y al Rey (Poder Ejecutivo) para conocer si existía dicha facultad a favor del Rey o no y en su caso, hasta donde llegaba dicha facultad.

Más concretamente buscaremos disposiciones en la Constitución de Cádiz que tengan relación con los ingresos y egresos que se proponían desde la Monarquía y de esta manera precisar con mayor claridad el planteamiento que se propuso al inicio del presente trabajo.

### **1.1.- Las Cortes de Cádiz**

La Constitución de Cádiz, está inspirada según algunos autores en la constitución francesa del año 1791, aunque también tiene muchos rasgos de las leyes tradicionales antiguas. Según Sánchez Ajesta, sólo copia la forma y el lenguaje de la constitución francesa, pero no los contenidos.

Las Cortes de Cádiz fueron organismos constitucionales unicamerales, en esto no se parecen a la Constitución francesa en 1791 que tenía dos cámaras, los diputados se rigen por el sufragio universal indirecto (masculino, sólo votaban los hombres).

Esta constitución es muy progresista en cuanto al sufragio universal, pero no lo es tanto en la votación indirecta, la elección era censataria, sólo se podían presentar los que superaran una renta. La elección indirecta era en cuarto grado.

Las Cortes se convocaban automáticamente quisiera o no el Rey, y había una diputación permanente cuando se disolvían estas cortes, de siete diputados y dos suplentes para velar por la constitución y las leyes.

El mandato de diputado era de dos años y era incompatible ser diputado y tener un cargo nombrado por el Rey, no podían ser diputados los siguiente nombramientos del rey: Secretario de despacho, representantes del consejo del estado y los delegados de gobierno provinciales.

Las funciones de las Cortes eran legislativas, económicas (creación de impuestos), administrativas, educativas y políticas (nombramientos de diversos funcionarios como al regente) y, la más importante junto con la legislativa era controlar que el gobierno cumpliera las leyes.

El Poder Legislativo estaba representado por las Cortes de Cádiz, las cuales se formaban a partir de la reunión de todos los diputados que representasen a la Nación.

El Título Tercero de la multicitada Constitución señalaba lo siguiente:

**TÍTULO III  
DE LAS CORTES**

**CAPÍTULO I  
Del modo de formarse las Cortes**

Artículo 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

Las facultades de las Cortes en materia de la creación de leyes relacionadas con los ingresos y egresos del Gobierno, se consignaban en el Capítulo VII, y son de destacar por el estudio que se realiza, las siguientes:

**CAPÍTULO VII  
De las facultades de las Cortes**

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

...

Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública.

Decimatercia. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Decimaquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Tal y como ya se mencionó, las Cortes contaban con la facultad expresa en la Constitución en materia económica de imponer los impuestos y fijar los gastos de la administración pública, lo que en términos generales podemos conocer como presupuesto general de egresos.

De igual forma el texto constitucional incluyó un capítulo expreso relacionado con la formación de leyes y la sanción real.

Para efectos de estudio analizaremos de primera cuenta el tema relacionado con el proceso de formación de las leyes y en el apartado siguiente lo haremos sobre el tema de la sanción real.

El proceso de creación de leyes que tenían las Cortes de Cádiz y que estaba incluido en el texto constitucional, detallaba los procesos internos de su formación, desde la iniciativa y hasta su presentación al Rey.

El documento establecía lo siguiente:

#### CAPÍTULO VIII

##### De la formación de las leyes, y de la sanción real

Artículo 132. Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.

Artículo 133. Dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, se leerá por segunda vez; y **las Cortes deliberarán si se admite o no a discusión.**

Artículo 134. Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de las Cortes, que pase previamente a una comisión, se ejecutará así.

Artículo 135. Cuatro días a lo menos después de admitido a discusión el proyecto, se leerá tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión.

Artículo 136. Llegado el día señalado para la discusión abrazará ésta el proyecto en su totalidad, y en cada uno de sus artículos.

Artículo 137. **Las Cortes decidirán cuándo la materia está suficientemente discutida; y decidido que lo está, se resolverá si ha lugar o no a la votación.**

Artículo 138. Decidido que ha lugar a la votación, se procederá a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole, según las observaciones que se hayan hecho en la discusión

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

Artículo 140. Si las Cortes desecharen un proyecto de ley en cualquier estado de su examen o resolvieren que no debe procederse a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año.

Artículo 141. **Si hubiere sido adoptado, se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey por una diputación.**

Como se puede apreciar el proceso de formación de leyes en la Constitución de 1812, estaba bien detallado, en cuanto a elementos formales y materiales para su validez. De igual forma establecía los requisitos mínimos de votación para ser aprobados los proyectos de leyes presentados.

Este proceso de formación de leyes influyó de manera decidida en las constituciones de las Repúblicas nacientes en Ibero América.

## 1.2.- El Rey en la Monarquía

La Corona de España a principios del siglo XIX era una monarquía moderada y hereditaria. El Rey era el jefe del gobierno del ejecutivo y de todos sus actos eran responsables las Cortes. Las funciones del Rey son sancionar las leyes, ejecutarlas pero también puede presentar leyes a las Cortes. El Rey tiene voto suspensivo durante dos años, es decir, si una ley no era firmada por el Rey se retiraba durante dos años, pero pasados esos dos años si se le volvía a presentar no se podía negar a firmarla. Además, el Rey nombraba a los secretarios de despacho y a los representantes del consejo de estado.

Dentro del proceso legislativo el Rey gozaba de la facultad de sancionar las leyes que hubiesen sido aprobadas por las Cortes, y dicha facultad encontraba fundamento en los siguientes artículos de la Constitución Española:

Artículo 142. El Rey tiene la sanción de las leyes.

Artículo 143. Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: "PUBLÍQUESE COMO LEY."

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

**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 la dará en efecto.**

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

**Artículo 147. Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar 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 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.**

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

Artículo 151. Aunque después de haber negado el Rey la sanción a un proyecto de ley se pasen alguno o algunos años sin que se proponga el mismo proyecto, como vuelva a suscitarse en el

tiempo de la misma diputación, que le adoptó por la primera vez, o en el de las dos diputaciones que inmediatamente la subsigan, se entenderá siempre el mismo proyecto para los efectos de la sanción del Rey, de que tratan los tres artículos precedentes; pero si en la duración de las tres diputaciones expresadas no volviere a proponerse, aunque después se reproduzca en los propios términos, se tendrá por proyecto nuevo para los efectos indicados.

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

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

Una interpretación textual de los anteriores artículos nos lleva a concluir que el Rey tiene la potestad de vetar las leyes aprobadas por las Cortes, para lo cual tenía la obligación de manifestar las razones por las cuales negó la sanción a la ley propuesta.

De igual forma podemos afirmar que la negativa por parte del Rey a sancionar la propuesta de ley equivale a la facultad de veto que tiene para regresar el ordenamiento de nueva cuenta a las Cortes.

La exposición de las razones que tuvo el Rey para regresar a la Cortes el proyecto de ley, equivale a las observaciones que los titulares del ejecutivo, ya sea federal o estatal, pueden hacer respecto de las leyes o decretos que sean aprobados por los congresos locales o federal.

La sanción real incluida en el texto constitucional tenía sus limitaciones, toda vez que si el Rey no la ejercía dentro de los 30 días posteriores a que se le hubiese presentado, se tenía por otorgada la sanción a favor de la ley y se tendría que promulgar.

La promulgación de las leyes también se incluyó dentro de la Constitución de Cádiz, en los siguientes términos:

#### **CAPÍTULO IX De la promulgación de las leyes**

Artículo 154. Publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey para que se proceda inmediatamente a su promulgación solemne.

Artículo 155. El Rey para promulgar las leyes usará de la fórmula siguiente: N (el nombre del Rey), por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley): Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. (Va dirigida al secretario del Despacho respectivo.)

Artículo 156. Todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los respectivos secretarios del Despacho directamente a todos y cada uno de los tribunales supremos y de las provincias, y demás jefes y autoridades superiores, que las circularán a las subalternas.

La promulgación de las Leyes recaía en el Poder Ejecutivo a través del Rey y el artículo 155 de la Constitución de Cádiz señala la fórmula mediante la cual el Rey debía promulgar la ley.

Dentro de las facultades que tenía el Rey, las que inciden en el estudio que se realiza son las siguientes:

#### **TÍTULO IV DEL REY**

##### **CAPÍTULO 1**

##### **De la inviolabilidad del Rey, y de su autoridad**

Artículo 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Decimacuarta. Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas, que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.

Artículo 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Primera. No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

La facultad establecida en la fracción primera del Artículo 171, se traduce en lo que hoy conocemos como la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, la cual como se puede apreciar encuentra su origen en la Constitución de la Monarquía Española promulgada a principios del siglo XIX.

Una vez que se han analizado las facultades de las Cortes como órgano legislativo y las del Rey de la Monarquía como órgano ejecutivo, identifiquemos las disposiciones contenidas en la Ley de Cádiz que tengan relación directa con las leyes de ingresos y egresos para el gobierno y hasta donde llegaban las facultades de los poderes mencionados.

Encontramos las siguientes disposiciones que tienen relación con la materia económica:

## TÍTULO VII DE LAS CONTRIBUCIONES

### CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 338. Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, basta que se publique su derogación o la imposición de otras.

Artículo 340. Las contribuciones serán proporcionales a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.

Artículo 342. El mismo secretario del Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos.

Artículo 343. Si al Rey pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará a las Cortes por el secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir.

Artículo 344. Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios.

Artículo 347. Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe, y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.

Podemos decir que contribuciones, tal y como se expresa en las disposiciones anteriores, equivalen a los ingresos del gobierno y los gastos equivalen a los egresos, sin que se hable de leyes o decretos.

El poder legislativo era la autoridad facultada para determinar tanto las contribuciones como los gastos del gobierno, a propuesta del poder ejecutivo, por conducto del Secretario del Despacho de Hacienda, quien era el encargado de presentar a las Cortes su plan para ajustar los gastos a las contribuciones que haya propuesto.

Si bien el Rey como titular del poder ejecutivo se encuentra representado por el Secretario del Despacho de Hacienda en las Cortes, bien podía manifestar su desacuerdo respecto de cualquier contribución, proponiendo al mismo tiempo la que crea mas conveniente sustituir, es decir, puede observar los ingresos del gobierno y hacer propuestas de cambio.

El artículo 347 nos señala que ningún pago (egreso) se admitirá si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda en el

que se expresen el gasto a que se destina, y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.

Finalmente el Poder Ejecutivo en la Constitución de Cádiz propone los ingresos y los egresos del gobierno, las Cortes lo aprueban y el Rey puede hacer observaciones a los ingresos aprobados. ¿Pero qué sucede con los egresos? Interpretando sistemáticamente las disposiciones constitucionales, podemos afirmar que también podía hacer observaciones a los egresos aprobados, en virtud de que el tratamiento que se le da a los gastos del gobierno son únicamente como consecuencia de las contribuciones, por tanto si puedo hacer observaciones a las contribuciones también lo pudo hacer respecto de los gastos.

Corroboro lo anterior, el hecho de que el artículo 347 nos señala que no se hará ningún pago si no se hiciere en virtud de "decreto del Rey", es decir, al parecer tanto las contribuciones como los gastos no tenían el rango de leyes, por el contrario tenían el carácter de decretos. El artículo 171 establece dentro de las facultades del Rey la consistente en expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes y hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita, por lo tanto a nuestro juicio al tener la facultad exclusiva el Rey de expedir los decretos, bien podía hacer observaciones a los egresos aprobados por las Cortes.

En suma, en nuestra opinión, el Rey de la Monarquía Española con fundamento en la Constitución de Cádiz podía hacer observaciones a las contribuciones y los gastos aprobados por las Cortes y propuestos por el Poder Ejecutivo.

## 2.- Constitución de 1824

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, marca el inicio de la vida jurídico-política del México independiente, dando origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, documento en el que ya se dispone la división de los Poderes en los que se asienta y justifica el nuevo gobierno, esto es, el Poder Ejecutivo, denominado en su artículo 74 el Supremo Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores (Art. 7)<sup>3</sup>.

### Título III. Del Poder Legislativo Sección I. De su naturaleza y modo de ejercerlo

**Artículo 7.-** Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Porrúa, 1957, p.159.

### Sección V. De las facultades del Congreso general

**Artículo 47.-** Ninguna resolución del congreso general tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.

**Artículo 48.-** Las resoluciones del congreso general, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, **menos en los casos exceptuados en esta Constitución.**

**Artículo 50.-** Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

...

8. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno;

...

### Sección VI. De la formación de las Leyes

**Artículo 51.-** La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre **contribuciones o impuestos**, las cuales no pueden tener su origen sino en la cámara de diputados.

**Artículo 55.-** Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueron aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara, **se pasarán al presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles a la cámara de su origen.**

**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 fueron 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 fueron aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

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

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

**Artículo 60.-** Los proyectos de ley o decreto que según el Artículo anterior devolviera el presidente a la cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración; y si ésta los aprobare por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechare por igual número de sus miembros, volverán al presidente, quien deberá publicarlos. Pero si no fueron aprobados por el voto de los dos tercios de la cámara de su origen o fueron reprobados por igual número de la revisora, no se podrán promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsiguientes.

**Artículo 62.-** En las adiciones que haga la cámara revisora a los proyectos de ley o decreto se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al presidente.

**Título IV. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación**  
**Sección III. De las prerrogativas del Presidente y Vicepresidente**

**Artículo 105.-** El presidente podrá hacer al congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la cámara de diputados.

**Artículo 106.-** El presidente puede por una sola vez dentro de diez días útiles hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta constitución.

Como se aprecia de la lectura a los dispositivos jurídicos transcritos y contenidos en la Constitución de 1824, la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a las leyes y decretos que aprobara el Congreso estaba prevista.

Dentro de las restricciones a las facultades del Ejecutivo Federal que señala el artículo 112 de la Constitución de 1824 no existe limitación a la figura jurídica que venimos analizando.

Por tanto se puede concluir que en la primera Constitución Mexicana la facultad del Presidente para vetar las leyes y decretos, incluyendo entre otras el establecer los gastos del Gobierno (egresos) y las contribuciones para cubrirlos (ingresos) estaba contemplada.

### 3.- Constitución de 1836

La Constitución de 1836, formada por siete estatutos por lo que se conoció como "La Constitución de las Siete Leyes", además de establecer los tres poderes con un Congreso integrado por una Cámara de Diputados y Senadores, instaló un Supremo Poder Conservador, formado por cinco individuos y un consejo de gobierno en cuyas filas figuraban eclesiásticos, militares y civiles. A diferencia de la Constitución de 1824, que otorgaba la facultad a ambas cámaras para iniciar leyes, la carta centralista sólo otorgaba al Senado el poder para revisarlas.<sup>4</sup>

Asimismo en estas leyes se dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista y el cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, regulaba a los otros 3 poderes.

No obstante que dentro de las múltiples facultades del Supremo Poder Conservador estaba el declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de los dos meses siguientes a su sanción, y dar o negar la sanción a las reformas a la Constitución que aprobare el Congreso, no analizaremos a este cuarto órgano de poder debido a que no contaba con las facultades para vetar las leyes y decretos aprobados por las distintas cámaras, en materia económica.

---

<sup>4</sup> Ibidem.

Las leyes Tercera y Cuarta señalaban lo siguiente:

### Tercera.

#### Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes

##### De la formación de las Leyes

**Artículo 25.-** Toda ley se iniciará precisamente en la Cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión.

**Artículo 26.-** Corresponde la iniciativa de las leyes:

71. Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas materias;

**Artículo 31.-** Aprobado un proyecto en la Cámara de diputados en su totalidad y en cada uno de sus Artículos, se pasará a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia.

**Artículo 32.-** La Cámara de senadores en la revisión de un proyecto de ley o decreto no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al devolverlo a la Cámara de diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha Cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.

**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 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 (juzgándolo oportuno él y su Consejo) 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 43.-** Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

**Artículo 44.-** Corresponde al Congreso general exclusivamente:

III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente;

#### **Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo**

**Artículo 15.-** Son prerrogativas del Presidente de la República:

I.- Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso general, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional;

**Artículo 17.-** Son atribuciones del Presidente de la República:

...  
 III. **Hacer, con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional;**  
 ...

De la anterior lectura se obtienen las siguientes conclusiones:

La Cámara de Senadores es únicamente cámara revisora, no tiene facultades para iniciar leyes, sólo las tiene el Supremo Poder Ejecutivo y los diputados, está contemplado el veto a favor del Presidente de la República en materia de leyes y decretos. Tratándose de reformas a la Constitución, la facultad la tiene el Supremo Poder Conservador.

Por lo que se refiere a la materia económica, podemos concluir que el Congreso es el órgano de poder con facultades para decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año (egresos), y las contribuciones con que deben cubrirse (ingresos).

Por su parte, el Presidente de la República cuenta con la atribución para hacer observaciones a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, incluyendo el decreto anual de gastos y las contribuciones con que deben cubrirse.

#### **4.- Constitución de 1857**

La Constitución de 1857 quedó integrada por 8 títulos y 120 artículos que garantizaban los derechos del hombre; la soberanía nacional; dividía los poderes de la nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde se depositaba el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión que sería constituido por una sola cámara, la de diputados. La

constitución de 1857 fue similar a la de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa.

Al desaparecer la Cámara de Senadores se modifica el proceso legislativo y los artículos que se relacionan con el tema de estudio, son los siguientes:

### **Párrafo II. De la iniciativa y formación de las Leyes**

**Artículo 65.-** El derecho de iniciar leyes compete:

71. Al presidente de la Unión.
- II. A los diputados al congreso federal.
- III. A las legislaturas de los Estados.

**Artículo 66.-** Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

**Artículo 67.-** Todo proyecto de ley que fuere desechado por el congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

**Artículo 68.-** El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los **presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo.**

**Artículo 69.-** El día penúltimo del primer periodo de sesiones **presentará el ejecutivo al congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero** y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión, compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos, y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

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

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

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

### **Párrafo III. De las facultades del Congreso**

**Artículo 72.-** El congreso tiene facultad:

VII. **Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.**

Al dar vigencia al sistema de Congreso Unicameral en la Constitución de 1857, el proceso de formación de leyes se modificó para desaparecer la facultad de revisar los proyectos de leyes y decretos aprobados por la única cámara.

La facultad del Ejecutivo Federal de revisar los proyectos de leyes aprobados por el Congreso permaneció vigente tal y como se acredita en la fracción IV del artículo 70 constitucional.

Por primera vez la Constitución de 1857 utiliza el término de presupuesto y de forma expresa señala los términos mediante los cuales el Ejecutivo deberá de enviar el presupuesto del siguiente año.

De igual forma la regla general que establece la facultad del Presidente para vetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, encuentra una excepción consagrada en el artículo 71, la cual señala que en los casos "de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70", lo que supone para el Ejecutivo Federal una facultad limitada o superable por parte del otro órgano de poder.

Habría que analizar lo que se debe entender por "urgencia notoria", más no es tema del presente estudio, así que no abordaremos las interpretaciones y casos que pudieron haber surgido en la vigencia de la Constitución de 1857.

Por tanto, se concluye que en la Constitución de 1857 la facultad de hacer observaciones al presupuesto de gastos de la federación y las contribuciones necesarias (ingresos), existe, pero se encuentra limitada por la excepción contenida en el artículo 71 constitucional antes señalada.

## **5.- La Reforma de 1874**

La Constitución de 1857 sufre treinta y dos reformas entre su entrada en vigor y la Constitución de 1917. Cobra importancia para el estudio de la facultad de veto del Ejecutivo Federal en materia presupuestaria las reformas hechas en 1874.

Con el restablecimiento del sistema bicameral, se reforma el proceso legislativo y se atribuyen facultades exclusivas a la cámara de diputados y por otra parte facultades propias y exclusivas a la de senadores:

Resultan importantes las reformas a los siguientes artículos:

### **Adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874**

#### **TÍTULO TERCERO SECCIÓN I Del Poder Legislativo**

**Artículo 51.-** El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general que se dividirá en **dos Cámaras**, una de diputados y otra de senadores.

**PÁRRAFO II**  
**De la Iniciativa y formación de leyes**

**Artículo 65.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la Unión.
- II.- A los diputados y senadores del Congreso general.
- III.- A las Legislaturas de los Estados.

**Artículo 69.-** El día penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el **proyecto de presupuestos del año próximo siguiente** y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período.

**Artículo 70.-** La formación de las leyes y de los 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.

**Artículo 71.-** Todo proyecto de ley o de 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 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 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.

...

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

**PÁRRAFO III**  
**De las facultades del Congreso general**

**Artículo 72.-** El Congreso tiene facultad:

III.- ...

A.- **Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

...

VI.- **Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.**

Con las reformas hechas en 1874 se restablece la facultad del Presidente para hacer observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso General. La excepción a dicha regla se da en el supuesto de que el Congreso prorrogue sus funciones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Se modifica el procedimiento para aprobar los ingresos por contribuciones o impuestos, señalando que deberán iniciar el estudio de la propuesta que haga el Ejecutivo en la Cámara de diputados.

De igual forma se modifican las reglas para la aprobación del presupuesto anual de gastos y los ingresos que deban cubrirlos, otorgando facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para hacer ese análisis y en su caso aprobarlos.

Atento a lo anterior, podemos concluir que la reforma a la Constitución de 1857, realizada el 13 de noviembre de 1874, le da facultades exclusivas al Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos y a las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos.

## **6.- Constitución de 1917 y reformas<sup>5</sup>**

Para continuar con el análisis histórico de las Constituciones que han tenido relevancia en el tema que nos ocupa, tenemos la obligación de revisar la Constitución de 1917.

A reserva de hacer el estudio jurídico del texto actual en el Capítulo de Régimen Jurídico vigente, en este punto nos limitaremos a revisar cuales fueron los textos originales de los artículos relacionados con la facultad de veto del Ejecutivo Federal, así como las reformas que han sufrido dichos artículos desde el constituyente de 1917 hasta la fecha.

El artículo 71 de la Constitución de 1917 se presentó de la siguiente manera:

La iniciativa del Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue presentada por Venustiano Carranza, el 6 de diciembre de 1916, dentro del único período, la cual fue turnada a la Comisión de corrección de estilo, la primera lectura se hizo el 5 de enero de 1917 y la segunda lectura el 6 de enero de 1917, la declaratoria se efectuó el 5 de febrero de 1917.

Sin debate fue aprobado por unanimidad de votos, y se aprobaron las modificaciones hechas por la Comisión de Corrección y Estilo el 25 de enero de 1917.

El contenido del artículo 71 forma parte del Título Tercero, Capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", Sección II, nombrado "De las Iniciativas y Formación de las Leyes".

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus reformas, publicadas en el sitio de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/>

Establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

## **TITULO TERCERO**

### **CAPITULO II**

#### **Del poder legislativo**

### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **De la Iniciativa y Formación de las Leyes**

#### **Artículo 71**

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones

El artículo 71 no ha tenido reformas a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1917.

Por su parte, el artículo 72 de la Constitución de 1917 se presentó de la siguiente manera:

La iniciativa del Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue presentada por Venustiano Carranza el 6 de diciembre de 1916, dentro del único período, la cual fue turnada a la Comisión de reformas a la Constitución, dentro del dictamen, la primera lectura se hizo el 8 de enero de 1917 y la segunda lectura el 11 de enero de 1917, la declaratoria se efectuó el 5 de febrero de 1917.

La Comisión de reformas a la Constitución modificó el dictamen. El 14 de enero de 1917 se presentan modificaciones y adiciones al Dictamen, se discutió la adición al inciso J) el 18 de enero de 1917, y se aprobó en lo general y en lo particular por 137 votos. Se aprobaron las modificaciones hechas por la Comisión de Corrección y Estilo el 27 de enero de 1917.

El contenido del artículo 72 constitucional forma parte del Título Tercero, Capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", Sección II, "De la Iniciativa y Formación de las Leyes".

Establece que 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.

## **TITULO TERCERO**

### **CAPITULO II**

#### **Del poder legislativo**

## SECCIÓN SEGUNDA

### De la Iniciativa y Formación de la Leyes

#### Artículo 72

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

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

B.- **Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones** a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- **El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen.** Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si 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 período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, **se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A.** Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión, dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, **se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A.** Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto 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 presenten, 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 que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

La primera y única reforma al artículo 72 se publicó el 24 de noviembre de 1923 mediante un decreto que reformó varios artículos de la Constitución Política de la República, en lo relativo a sesiones ordinarias y extraordinarias del H. Congreso de la Unión, el cual fue presentado por el Ejecutivo Federal.

Fue presentada el 23 de noviembre de 1920 en el primer Periodo Ordinario, II año Legislativo y turnada a la Comisión de puntos constitucionales.

Las fechas de dictamen fueron en 1ª. lectura el 9 febrero de 1921 y la 2ª. lectura: el 10 de febrero de 1921, la declaratoria fue hecha el 24 de noviembre de 1923.

La Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 23 de noviembre de 1920, que reforma el artículo 79, fracción IV, dió origen a la Reforma del Artículo 72 Constitucional; según dictamen reformado, que presenta la Comisión el 10 de febrero de 1921. Se aprobó en lo general y en lo particular por unanimidad de 151 votos, pasó al Senado. El 10 de febrero de 1921 se concede permiso a la Comisión para retirar el proyecto primitivo que reforma únicamente el artículo 79, fracción IV. Se presentó un nuevo dictamen, el cual se aprobó en lo general y en lo particular por unanimidad de 129 votos.

Pasa al Senado el 18 de abril de 1921, el Proyecto de Ley es devuelto por el Senado para los efectos del inciso d), del Artículo 72 Constitucional, se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por 128 votos.

La reforma al artículo 72 propone que Ejecutivo de la Unión no pueda hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza 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 de Sesiones Extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

## **Artículo 72**

...

**"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.**

El artículo 74 del texto original de la Constitución se dictó de la siguiente manera:

La iniciativa del Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue presentada por Venustiano Carranza el 6 de diciembre de 1916, dentro del único período, la cual fue turnada a las Comisiones de reformas a la Constitución y de Corrección de estilo. Las fechas del dictamen fueron, la primera lectura se hizo el 11 de enero de 1917 y la segunda lectura el 15 de enero de 1917, la declaratoria se efectuó el 5 de febrero de 1917.

Se aprobó en lo general y en lo particular por unanimidad de 151 votos, se aprobaron las modificaciones hechas por la Comisión de Corrección y Estilo el 27 de enero de 1917.

El contenido del presente artículo forma parte del Título Tercero, Capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", Sección III, nombrado "De las Facultades del Congreso". Enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

### **TÍTULO TERCERO**

#### **CAPÍTULO II**

##### **Del poder legislativo**

#### **SECCIÓN TERCERA**

##### **De las Facultades del Congreso.**

#### **Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

II.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.

**IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.**

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los

funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.

VI.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Desde la redacción original de la Constitución de 1917, se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Gastos y las contribuciones (ingresos) que deben decretarse para cubrir el presupuesto aprobado.

La primera reforma al artículo 74 se dio en los siguientes términos:

Por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 14 de mayo de 1928, se reformaron los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100 y 111 de la Constitución Política de la República.

La reforma propone que la Cámara de Diputados otorgue o niegue la aprobación de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que somete el Presidente de la República; y, que declare justificadas o no, las peticiones de destitución de autoridades judiciales que le hiciera el Presidente de la República.

#### **Artículo 74**

...

VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que someta el Presidente de la República.

VII.- Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República en los términos de la parte final del artículo 111.

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Una segunda reforma al artículo 74 se presentó en los siguientes términos:

Por iniciativa de fecha 19 de enero de 1971 presentada por el Ejecutivo Federal mediante decreto por el que se reforma el artículo 74 y se adiciona el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo por objeto que la Cámara de Diputados se erija en Colegio Electoral, para ejercer las atribuciones que la ley le señale respecto a la elección del Presidente de la República. Dicha facultad se ejercerá también respecto de las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas.

#### **Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.-Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República. Dicha facultad se ejercerá también respecto de las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios, pudiendo suspender y destituir en su caso, a los

miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas.

...

Una tercera reforma al dispositivo en estudio se llevó a cabo en los siguientes términos:

Por iniciativa presentada por el Ejecutivo el 3 de septiembre de 1974 mediante decreto por el que reforma el artículo 74 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propuso que la Cámara de Diputados se erija en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República, asimismo, para otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que hace el mismo.

#### **Artículo 74**

...

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señale respecto a la elección de Presidente de la República.

...

VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le someta el Presidente de la República.

...

Mediante iniciativa del Ejecutivo presentada el 6 de octubre de 1977 por medio de un decreto que reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 entre otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plateó la necesidad de que la Cámara de Diputados examine, discuta y apruebe, anualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del entonces Departamento del Distrito Federal; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

#### **Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.- ...

**IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo por las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del anterior.**

**El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.**

No podrá haber otra partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presunto; 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.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

**Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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.**

V a VIII.- ...

A diferencia del texto original, esta cuarta reforma al artículo en estudio incluye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal y se desarrolla ampliamente la facultad para la revisión de la Cuenta Pública, la cual no se contemplaba en el texto original.

Es de destacar el último párrafo de la fracción IV reformada, en el cual se le concede al Ejecutivo la facultad para solicitar un plazo adicional en la presentación de los proyectos de Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, el cual deberá de estar fundado y motivado, en su caso, a satisfacción de la propia Cámara o de la Comisión Permanente.

Una quinta reforma se realizó mediante iniciativa de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal el 6 de septiembre de 1982.

El contenido radica en la propuesta que hace el Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre. Siendo el Secretario de Despacho, quien presente dichas iniciativas y asimismo comparezca ante la Cámara.

#### **Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.- ...

IV.- ...

**El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.**

...

Una sexta reforma de 28 de diciembre de 1982, planteó la necesidad de que la Cámara de Diputados declare si se procede o no penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 111; asimismo, que funja como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

El origen de la iniciativa se dio en el Senado y fue presentada por el Ejecutivo.

#### **Artículo 74**

I a IV.- ...

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

La séptima reforma fue por iniciativa de Decreto para reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican.

Fue presentada por el Diputado Jesús Murillo Karam el 12 de noviembre de 1986 y pretende que 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.

#### **Artículo 74**

...  
Fracción IV.-...

...

...

...

...

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.

La siguiente reforma fue presentada por el Ejecutivo y tuvo su origen en el Senado. Se presentó el 28 de diciembre de 1986 y tiene por objeto derogar la fracción VI del artículo 74 Constitucional que consistía en otorgar o negar la Cámara de Diputados su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le someta el Presidente de la República.

La reforma se presentó el 19 de agosto de 1993, la cual propone que la Cámara de Diputados se erija en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la forma que determine la Ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

Fue presentada por diputados de diversos Grupos Parlamentarios a la LV Legislatura.

**Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable;

II a VIII.- ...

Una décima reforma importante para nuestro estudio se realizó recientemente el 25 de octubre de 1993, presentada por el Ejecutivo el 6 de julio del mismo año, la cual reforma y adiciona la fracción IV de artículo 74 de la Carta Magna.

Establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cumplirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior, para lo cual el Ejecutivo Federal debe hacerles llegar a la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre de cada año.

**Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.- ...

**IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero 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 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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;

V.- a VIII.- ...

La reforma del 22 de agosto de 1996 tuvo como objeto consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal, respecto de los Poderes públicos; modifica la integración del Consejo General; atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los Consejeros Electorales y del Presidente del Consejo; propone que los Consejeros Electorales no puedan desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, a excepción de los que ejerzan en representación del Consejo, conservando la presencia de los representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarán con voz, pero sin voto, creando la figura del Secretario

Ejecutivo, quien sólo tendrá voz en las sesiones y que será nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su Presidente.

Propone que el Presidente del Consejo, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estén sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Sienta bases para que los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, implantando una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos; introduce nuevos mecanismos jurídicos que otorgan mayor eficacia y confiabilidad al sistema de justicia electoral, proponiendo que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial; transfiere al tribunal electoral la calificación de la elección presidencial que actualmente efectúa la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral; considera necesario establecer permanentemente una Sala Superior integrada por siete Magistrados Electorales y mantener las Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una, durante los procesos electorales, cuya designación estará a cargo del Senado, a partir de propuestas efectuadas por la Suprema Corte de Justicia.

Modifica el número máximo de diputados por partido político y la forma de elección de los integrantes del Senado; propone asignar las competencias que correspondan a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal consagrando, de manera puntual, las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal y, estableciendo las bases a que se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso y, regula organización y funcionamiento de las autoridades locales; parte medular de la iniciativa es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta; plantea reafirmar la naturaleza de órgano legislativo a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, ampliando sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral y la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los casos de falta absoluta de su titular electo.

Mantiene los elementos indispensables para el desempeño de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; propone la organización de la administración pública local para el Distrito Federal, a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial y, la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones; propone, para el año de 1997, con base en la expedición de las normas secundarias pertinentes, la elección indirecta conforme lo prevea la Ley y, para el año 2000, la elección mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada demarcación.

#### **Artículo 74**

...

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. a VIII...

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo presentó iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales. La iniciativa incluye la reforma a la fracción II y adicionando la fracción IV, párrafo quinto y deroga la fracción III del artículo 74.

Su objetivo radica en emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.

**Artículo 74**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...

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. Derogada

IV. ....

...

...

...

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.

...

...

V a VIII. ...

Por último y para efectos de nuestro análisis la última reforma al artículo 74, aborda el tema del proceso presupuestal.

La iniciativa se presentó el 13 de abril del año 2004 y se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.

Propone la ampliación del plazo de análisis y aprobación legislativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; la anticipación de la fecha de presentación de los mismos por el Poder Ejecutivo; **autorización constitucional a la Cámara de Diputados para programar, presupuestalmente, erogaciones plurianuales en materia de inversión pública e infraestructura; consideración de las eventuales observaciones que formule el Ejecutivo; hacer explícita la facultad modificativa de la instancia legislativa;** la prohibición absoluta de partidas secretas; y, la aplicación del

presupuesto anterior si no estuviere concluido el proceso de aprobación del presupuesto anual correspondiente.

**Artículo 74**

.....  
I al III .- ...

**IV. 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 en la fecha prevista por el artículo 83, 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.**

...  
...  
...  
...  
...  
V. a VIII. ....

Como se puede deducir la esencia y contenido del actual artículo 74 constitucional desde su promulgación en la Constitución de 1917 y hasta su actual redacción ha sufrido varias modificaciones.

En el Capítulo de Régimen Jurídico vigente estudiaremos los alcances del texto actual y las consecuencias de los artículos relacionados con la facultad de veto del Ejecutivo Federal en materia económica, a la luz de una interpretación integral, con ayuda de la Jurisprudencia y tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Federales, así como con ayuda de los tratadistas y especialistas en derecho constitucional mexicano.

No obstante lo anterior, de manera preliminar y conforme a lo expuesto en el presente Capítulo podemos concluir lo siguiente:

- La facultad de veto del Poder Ejecutivo ha estado prevista desde la Constitución de Cádiz y hasta la Constitución vigente.
- La materia económica presupuestaria no ha sido regulada a detalle desde la Constitución de Cádiz, por lo que su incorporación al texto constitucional es reciente.
- El proceso establecido en las distintas Constituciones para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sufrido modificaciones en el

tiempo, según la forma en que se encuentre integrado el poder legislativo, ya sea a través de una o dos Cámaras (unicameral o bicameral).

- La exclusividad de la Cámara de Diputados para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos obedece a una reminiscencia histórica de representatividad frente a los gobernados para imponerles cargas, más que por una realidad contextual relativa a la posible capacidad de los Diputados sobre las materias presupuestarias.
- Hasta antes del año 2004, la Cámara de Diputados se limitaba a aprobar o no el Presupuesto de Egresos, sin embargo a partir de la última reforma, a la fracción IV del artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados puede modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal.
- La incorporación de la facultad para modificar el Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados, sin modificación a otros dispositivos constitucionales, genera lagunas sobre la facultad de veto que tiene el Ejecutivo Federal.
- En mi opinión, la facultad de veto del Ejecutivo Federal no se modifica, pues supone un mecanismo de pesos y contra pesos en relación con los otros órganos de poder.

Una vez que tenemos un panorama histórico de las transformaciones constitucionales en materia del derecho de veto del Ejecutivo Federal, a continuación veamos cuál es el tratamiento a nivel local de la institución jurídica del veto del Ejecutivo, partiendo del supuesto que todos los estados de la República tienen una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos, y sus legislaturas locales son unicamerales por no contar con Cámara de Senadores.

## CAPITULO II

### DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL

1.- Aguascalientes; 2.- Baja California; 3.- Baja California Sur; 4.- Campeche; 5.- Chiapas; 6.- Chihuahua; 7.- Coahuila; 8.- Colima; 9.- Distrito Federal; 10.- Durango; 11.- Estado de México; 12.- Guanajuato; 13.- Guerrero; 14.- Hidalgo; 15.- Jalisco; 16.- Michoacán; 17.- Morelos; 18.- Nayarit; 19.- Nuevo León; 20.- Oaxaca; 21.- Puebla; 22.- Querétaro; 23.- Quintana Roo; 24.- San Luis Potosí; 25.- Sinaloa; 26.- Sonora; 27.- Tabasco; 28.- Tamaulipas; 29.- Tlaxcala; 30.- Veracruz; 31.- Yucatán; 32.- Zacatecas.

Una vez descrito cual ha sido la vigencia de la institución del veto del Ejecutivo Federal a través del estudio histórico de las diversas constituciones que han regido en nuestro País, pasemos a realizar un estudio comparativo de la regulación existente en los estados de la República Mexicana a fin de ver la congruencia o no con la Constitución General de la República vigente en la materia que nos ocupa, a fin de agrupar elementos que nos lleven a demostrar cuales son las líneas sobre las cuales debe entenderse el derecho para hacer observaciones por parte del Poder Ejecutivo a las leyes y decretos aprobados por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales.

#### 1.- AGUASCALIENTES

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes establece entre otras cosas lo siguiente:

##### CAPITULO VI DEL PODER LEGISLATIVO

##### CAPITULO VII DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTÍCULO 27.-** Son facultades del Congreso:

III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, en el que no podrá haber partidas secretas;

**ARTÍCULO 32.-** Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación. **(este párrafo entrará en vigor el 1° de enero del 2004, P.O.E. 29 segunda sección, de fecha 21 de julio de 2003).**

Se reputará sancionada por el Poder Ejecutivo toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso del Estado, dentro de los siguientes veinte días hábiles en que se recibió; a no ser que corriendo este término hubiere cerrado el Congreso sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Diputación Permanente.

La iniciativa de Ley o Decreto vetada total o parcialmente por el Ejecutivo, será devuelta con sus observaciones al Congreso del Estado, quien deberá discutirlo de nuevo y si fuere confirmado o

aceptadas las observaciones por el voto de las dos terceras partes del número total de los Diputados, la iniciativa será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los diez días hábiles siguientes al de su recepción; de no hacerlo, el Congreso del Estado ordenará su publicación. **(este párrafo entrará en vigor el 1° de enero del 2004, P.O.E. 29 segunda sección, de fecha 21 de julio de 2003).**

Las votaciones serán nominales.

El Ejecutivo del Estado, no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste actúe como Colegio Electoral o como Gran Jurado. Tampoco podrá hacerlo respecto de los Decretos que expida la Diputación Permanente convocando al Congreso a períodos extraordinarios de sesiones.

**ARTICULO 46.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

II.- Presentar cada año al Congreso del Estado a más tardar el 31 de octubre los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente, excepto cuando el Gobernador inicie su encargo en la fecha prevista en el Artículo 41, en cuyo caso el Gobernador entrante entregará los proyectos a más tardar el 15 de diciembre, mismos que deberán incluir: los ingresos que de sus actividades generen las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, los organismos paraestatales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado; los presupuestos de egresos de cada uno de éstos y sus programas, debiendo comparecer el Secretario de Finanzas y Administración ante el Pleno y Comisiones a dar cuenta del mismo, y si lo considera conveniente la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, también deberán comparecer ante ésta, los responsables del gasto de los Poderes del Estado, así como de los organismos y dependencias;

**ARTICULO 65.-** Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá la iniciativa presentada por el Titular del Poder Ejecutivo o los Ayuntamientos, con carácter de temporal por el lapso que determine la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

El Congreso, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.

Atento a lo anterior, podemos afirmar que el Gobernador del Estado de Aguascalientes cuenta con la facultad de hacer observaciones a las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado como una regla de carácter general.

De igual forma la Constitución analizada establece de manera taxativa los casos en los que el Ejecutivo local no puede hacer observaciones a los decretos o leyes aprobadas por la Legislatura, y en las cuales no se encuentra prevista de manera expresa la concerniente a la Ley de Ingresos o al Presupuesto de Egresos, por lo cual podemos concluir que el Gobernador del Estado de Aguascalientes cuenta con facultades para hacer observaciones a las leyes y decretos que rigen la materia presupuestaria.

## 2.- BAJA CALIFORNIA

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece en diversos artículos lo siguiente:

**ARTICULO 27.-** Son facultades del Congreso:

XI.- Aprobar, para cada Ejercicio Fiscal, las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios, así como el presupuesto de Egresos del Estado;

**ARTICULO 34.-** Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a éste Poder dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine y discuta de nuevo.

En casos urgentes a juicio del Congreso, el término de que se trata será de tres días y así se hará saber al Ejecutivo.

Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos, a no ser que, corriendo éstos hubiere cerrado o suspendido sus sesiones el Legislativo, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil que siga al de la reanudación de las sesiones.

El proyecto de ley a que se hubieren hecho observaciones, será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros.

Todo proyecto de ley al que no hubiere hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término que establece este artículo, debe ser publicado en un plazo de quince días, como máximo, a contar de la fecha en que le haya sido remitido.

Los proyectos de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso, deberán ser promulgados en un término que no exceda de cinco días, a contar de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Los asuntos que sean materia de acuerdo económico, se sujetarán a los trámites que fije la Ley.

Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley.

Los proyectos de Ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso.

**ARTICULO 49.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

IV.- Presentar cada año al Congreso, a más tardar el día primero de Diciembre, los Proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente.

Del análisis de los artículos anteriores se concluye que el titular del Ejecutivo local tiene plenas facultades para hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso local.

No existe disposición expresa en la constitución política que se analiza, que limite la facultad que tiene el Gobernador para hacer observaciones a los acuerdos y leyes aprobados, por lo que validamente se puede afirmar que el Ejecutivo local cuenta con plenas facultades para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso Estatal.

### 3.- BAJA CALIFORNIA SUR

Transcribimos de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, los siguientes artículos que tienen relación con el estudio que se viene desarrollando:

**Artículo 58.-** Las iniciativas se sujetarán al trámite que señale la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo. Una vez aprobadas, se remitirán al Gobernador del Estado para que proceda a su promulgación y publicación, a no ser que formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes en un plazo no mayor de diez días hábiles.

**Artículo 59.-** Se considera aprobado todo proyecto de Ley o Decreto que no sea devuelto por el Gobernador en el plazo previsto en el artículo anterior.

**Artículo 60.-** La facultad de veto del Gobernador del Estado, se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Deberá expresarse si el veto es parcial o total.

II.- Una vez devuelto el Proyecto de Ley o Decreto por el Gobernador al Congreso del Estado con las observaciones respectivas, se procederá en términos de Ley a su discusión y votación.

III.- Si las observaciones son escuchadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto se remitirá de nueva cuenta al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación;

IV.- Si las observaciones con veto parcial son aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, se incorporaran en el proyecto de Ley o Decreto y se remitirá de nueva cuenta al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación; y

V.- Si las observaciones con veto total son aprobadas al menos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Proyecto de Ley o Decreto quedara sin efecto, debiendo publicarse esta decisión en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

**Artículo 61.-** El Gobernador no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte el Congreso del Estado erigido en jurado de sentencia o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, ni al Decreto de Convocatoria a período extraordinario de sesiones, expedido por la Diputación Permanente, ni a la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo.

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**Artículo 79.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XI.- Ejercer el derecho de veto, en los términos de esta Constitución.

Es claro que el Gobernador cuenta con la facultad de hacer observaciones a las leyes o decretos que expida en Congreso en los términos y plazos que se señalan en los anteriores artículos.

Existe una disposición expresa que limita la facultad del ejecutivo local para hacer observaciones, la cual se encuentra contenida en el artículo 61 de la Constitución del Estado, y que se hace consistir en: "acuerdos económicos, resoluciones que dicte el Congreso del Estado erigido en jurado de sentencia o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, al Decreto de Convocatoria a período extraordinario de sesiones, y a la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo".

En una lógica interpretación de los alcances del artículo 61 no podemos asumir que están incluidos tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos.

Atento a lo anterior, considero que en Baja California Sur el Gobernador sí puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso Estatal.

#### 4.- CAMPECHE

La Constitución Política de ese Estado señala entre otras cosas lo siguiente:

##### CAPÍTULO XII DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTÍCULO 47.-** Todas las iniciativas o propuestas presentadas o sometidas a la consideración del Congreso del Estado se sujetarán a los trámites establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen.

**ARTÍCULO 48.-** Para que un proyecto o iniciativa obtenga el carácter de ley, decreto o acuerdo, será necesario que satisfaga todos y cada uno de los requisitos y trámites previstos en esta Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

**ARTÍCULO 49.-** Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

**ARTÍCULO 50.-** El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación.

**ARTÍCULO 53.-** El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando ejerza funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado, o cuando declare que debe acusarse a alguno de los altos funcionarios de la Administración del Estado, por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Diputación Permanente en el caso de los artículos 64 y 65 de esta Constitución.

### **CAPÍTULO XIII DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO**

**ARTÍCULO 54.-** Son facultades del Congreso:

III.- Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, fijando anualmente los ingresos y egresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos que se sometan a su consideración y aprobación por el Ejecutivo; estableciendo los ingresos y egresos relativos a aquél y los ingresos que correspondan a éstos; determinar en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los impuestos federales y estatales; legislar sobre la integración del patrimonio del Estado y de los Municipios; y legislar en todo lo concerniente a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado;

De la lectura de los dispositivos transcritos con anterioridad, es claro que la regla general consiste en que el Gobernador del Estado de Campeche cuenta con facultades para hacer observaciones a cualquier Ley o decreto que expida el Congreso Local.

Las excepciones a la facultad de hacer observaciones se establecen en la propia constitución en el artículo 53 y de manera expresa no incluye a la Ley de Ingresos ni al Presupuesto de Egresos de ese estado.

Por tanto, se concluye que en el Estado de Campeche el Ejecutivo Estatal puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos estatal.

## **5.- CHIAPAS**

En este estado de la República Mexicana han establecido en su Constitución Política las siguientes normas de observancia obligatoria:

**ARTICULO 25.-** Las resoluciones del congreso tendrán el carácter de leyes o decretos; una vez firmadas por el diputado presidente y por un diputado secretario se comunicaran al ejecutivo para su promulgación.

### **CAPITULO SEGUNDO DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES**

**ARTICULO 28.-** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por el congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Los proyectos de leyes o decretos votados por el congreso se remitirán al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicara inmediatamente.

Se reputara aprobado por el ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los diez días hábiles siguientes; con la salvedad de que si transcurrido este termino, el congreso hubiere concluido o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse en el próximo periodo de sesiones, dentro de los días que faltan para completar el plazo señalado.

Si el congreso aceptare las reformas propuestas por el ejecutivo en sus observaciones, lo comunicara a este, quien promulgara la ley o decreto.

En caso contrario el proyecto se reservara para el siguiente periodo de sesiones para su resolución definitiva, si fuera aprobado por los dos tercios de los votos de los presentes, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación y publicación.

El ejecutivo del estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso cuando este dicte sus normas internas de funcionamiento, acuerde la proroga de sus sesiones, ejerza funciones de colegio electoral o de jurado, o cuando declare que deba acusarse a uno de los funcionarios del estado por delitos oficiales.

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

De la lectura de los dos artículos constitucionales que anteceden; se puede colegir que el Ejecutivo Estatal puede hacer observaciones a cualquier ley o decreto. Al no existir disposición en contrario, se concluye que en el Estado de Chiapas el Gobernador puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso Local.

## 6.- CHIHUAHUA

El Estado libre y soberano de Chihuahua establece en su Constitución Política lo siguiente:

### CAPITULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTICULO 64.** Son facultades del Congreso:

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

El Ejecutivo del Estado hará llegar al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el día nueve de diciembre, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del Estado a dar cuenta de las mismas;

**ARTICULO 69.** Para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, se requiere que sea aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo. La aprobación deberá expresarse en votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum a que se refiere el artículo 50.

Igual votación requerirán los acuerdos y las iniciativas de ley o de decreto que se presenten ante el Congreso de la Unión. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el Periódico Oficial No. 79 del 1º. de octubre de 1994]**

**ARTICULO 70.** El Gobernador podrá, cuando estime conveniente, hacer observaciones a algún proyecto de ley o de decreto, suspender su promulgación y devolverlo con ellas dentro de los treinta días naturales, siguientes a aquel en que lo reciba. Si durante ese lapso se hubiere clausurado el periodo de sesiones la devolución se hará a la Diputación Permanente. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 1013-04 II P.O. publicado en el Periódico Oficial No. 30 del 10 de abril de 2004]**

**ARTICULO 71.** El proyecto de ley o de decreto devuelto al Congreso con observaciones deberá ser discutido de nuevo en cuanto a éstas, previo dictamen de la comisión respectiva, y si fuere confirmado por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, volverá al Gobernador, quien deberá promulgarlo y

publicarlo sin más trámite. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el Periódico Oficial No. 79 del 1º. de octubre de 1994]**

**ARTICULO 72.** Se reputará aprobado por el Gobernador todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso en el término a que se refiere el artículo 70. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 1013-04 II P.O. publicado en el Periódico Oficial No. 30 del 10 de abril de 2004]**

**ARTICULO 74.** Si se hubiese vencido el plazo que el Gobernador tiene para formular observaciones, el decreto o ley de que se trate será considerado promulgado y el Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, podrá ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado, si el Ejecutivo no lo hace dentro de los diez días siguientes a dicho vencimiento. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 1013-04 II P.O. publicado en el Periódico Oficial No. 30 del 10 de abril de 2004]**

**ARTICULO 75.** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando hayan sido dictadas en ejercicio de las atribuciones que a éste confiere el artículo 64 en sus fracciones VII, VIII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVII, XLII y XLIII y la fracción II del artículo 82. **[Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el Periódico Oficial No. 79 del 1º. de octubre de 1994]**

## CAPITULO II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**ARTICULO 93.** Son facultades y obligaciones del gobernador:

VII. Hacer observaciones a las leyes o decretos en los términos del artículo 70; **[Fracción reformada mediante Decreto No. 296-3-4 P.E. publicada en el Periódico Oficial No. 7 del 24 de enero de 1979]**

De la lectura e interpretación a los dispositivos anteriormente transcritos se concluye de manera categórica que el Titular del Ejecutivo Estatal tiene plenas facultades para hacer observaciones a las leyes y acuerdos que expida el Congreso Local, como norma general.

Dentro de las excepciones que establece el artículo 75 constitucional no se encuentra la relativa a la aprobación de la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos.

Así, es válido que el Gobernador del estado de Chihuahua pueda hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de ese estado.

## 7.- COAHUILA

En relación con el estado de Coahuila, los artículos constitucionales que a continuación se transcriben, tienen relación directa con el tema que nos ocupa, a saber:

**Artículo 62.** Toda iniciativa de ley o decreto deberá sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de Comisión.
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes:
- III. La discusión se verificará el día que designe el Presidente del Congreso, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica.

IV. Terminada esta discusión se votara la ley o decreto, y aprobado que sea, se pasará al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia.

V. Si el Ejecutivo devolviera la ley o decreto con observaciones, volverá a la Comisión respectiva para que presente nuevo dictamen.

VI. El nuevo dictamen se volverá a discutir y a esta segunda discusión podrá asistir y tomar parte en ella el Gobernador del Estado o el orador que nombre al efecto.

VII. Si el proyecto devuelto con observaciones por el Ejecutivo, fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, se declarará ley o decreto y se enviará de nuevo al Ejecutivo, para su promulgación, publicación y observancia.

**Artículo 83.** El Ejecutivo tiene derecho de hacer observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Congreso. Si quisiera hacer uso de esta facultad, avisará al Congreso dentro de tres días de haber recibido la ley o decreto y en el término de diez días lo devolverá con sus observaciones, pasados estos términos sin dar aviso o remitir las observaciones, estará obligado a publicar la ley o decreto.

**Artículo 84.** Son deberes del Gobernador:

VII.- Presentar al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de del Estado, correspondientes a cada ejercicio fiscal.

Como se puede apreciar, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece como norma general la facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a la leyes o decretos aprobados por el Congreso.

Para ejercer dicha facultad, el Ejecutivo deberá dar aviso al Congreso dentro del término que marca la propia Constitución para estar en condiciones de hacer las observaciones a cualquier ley o decreto.

Por lo anterior, es claro que el Ejecutivo del Estado de Coahuila sí puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso estatal.

## 8.- COLIMA

Los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima que tienen relación con el análisis de la presente tesis son los siguientes:

**Artículo 33.-** Son facultades del Congreso:

III. Aprobar anualmente, a más tardar el 31 de diciembre, la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado así como las leyes de ingresos de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales. Si en la fecha mencionada no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos;

**Artículo 38.-** Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

**Artículo 39.-** Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo. Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios.

**Artículo 40.-** Al presentarse a la Cámara un dictamen de Ley o Decreto, por la Comisión respectiva y una vez aprobado, se pasará copia de él al Ejecutivo para que en un término no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes y manifieste su conformidad; en este último caso, lo publicará inmediatamente.

Si el Ejecutivo devolviera la Ley o Decreto con observaciones, pasará nuevamente a la Comisión para que previo dictamen sea discutido de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si fuere confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, el Proyecto tendrá el carácter de Ley o Decreto, y será devuelto al Ejecutivo para su inmediata promulgación.

**Artículo 41.-** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo Proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara en el término fijado para este fin, 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 hábil en que el Congreso esté reunido.

**Artículo 43.-** El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado.

**Artículo 44.-** El Gobernador podrá nombrar un representante para que sin voto, asista a las sesiones con objeto de apoyar las observaciones que hiciere a las iniciativas de Ley o Decreto y para sostener las que procedieren de él, a cuyo efecto se le dará oportuno aviso del día de la discusión.

**Artículo 47.-** Las iniciativas de Ley o Decreto no se considerarán aprobadas sino cuando hayan sido apoyadas por el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso. Cuando fueren objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia.

**Artículo 58.-** Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:

XVI. Remitir cada año para su aprobación al Congreso del Estado, en la primera quincena del mes de diciembre, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado.

**Artículo 59.-** El Gobernador no puede:

I. Negarse a publicar las Leyes y Decretos del Congreso sólo en el caso de que le parezcan contrarios a la Constitución del Estado, a la Federal, o restrinjan las Facultades del Ejecutivo, notificándolo a la Legislatura para que se proceda en los términos del Artículo 40 de esta Constitución.

Están claramente definidas las facultades que tiene el Congreso y el Ejecutivo en tratándose de la materia presupuestaria. El Congreso aprueba la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos una vez que lo haya remitido para su aprobación el Ejecutivo Estatal.

También es claro que el Gobernador puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso atento a los artículos transcritos anteriormente.

## 9.- DISTRITO FEDERAL

A diferencia de las constituciones políticas que regulan los estados soberanos de la República Mexicana, en el Distrito Federal el marco rector que regula a su gobierno está consagrado en el artículo 122 Constitucional el cual establece, entre otras cosas, lo siguiente:

**Artículo 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

**A.** Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

**B.** Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

**C.** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

**BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

**V.** La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

**b)** Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

**BASE SEGUNDA.-** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Por su parte el recién estrenado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece en la materia de nuestro estudio lo siguiente:

**CAPITULO I  
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

**SECCIÓN I  
DE LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA**

**ARTICULO 42.-** La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

**SECCIÓN II  
DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES**

**ARTICULO 46.-** El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

### III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

**ARTICULO 48.-** Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

## CAPITULO II DEL JEFE DE GOBIERNO

### SECCIÓN II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

**ARTICULO 67.-** Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

Como se puede apreciar, el Jefe de Gobierno cuenta con plenas facultades para hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siempre y cuando se hagan en los tiempos y con las formalidades que establece la Carta Magna y el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.

Atento a lo anterior, se concluye que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con plenas facultades para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de dicho gobierno.

## 10.- DURANGO

Por su parte el Estado de Durango acordó en su Constitución Política dar facultades al Ejecutivo para hacer comentarios a las Leyes o decretos que apruebe el Congreso local, de conformidad con lo siguiente:

**SECCIÓN C  
DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES**

**ARTÍCULO 51.-** Las iniciativas se turnarán a Comisión para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señalen las disposiciones reglamentarias respectivas.

Toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo.

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

La aprobación de toda resolución del congreso, requerirá del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución y las leyes reglamentarias.

**ARTÍCULO 52.-** Las Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El Gobernador del Estado, dentro de los 10 días siguientes al recibo de las Leyes o Decretos, podrá formular observaciones. En caso de hacerlas las remitirá al Congreso, donde serán de nuevo discutidas en las partes relativas, previo estudio y dictamen de las Comisiones, y si fueren confirmados en su forma primitiva por las dos terceras partes de los Diputados presentes, volverán al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación.

**ARTÍCULO 53.-** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando el Congreso funcione como jurado o cuando declare que haya lugar a la formación de causa en contra de funcionarios públicos por la comisión de delitos comunes.

**SECCIÓN D  
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO**

**ARTÍCULO 55.-** El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras y además para:

...

III.- Aprobar y modificar el presupuesto de egresos del Estado y Decretar contribuciones suficientes para cubrirlo, tomando en consideración las participaciones y subsidios federales y estatales, en su caso;

Si el congreso dejare de aprobar para un ejercicio fiscal, la Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, así como la Ley de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las leyes que estuvieren vigentes en esta materia, en el ejercicio inmediato anterior;

...

**DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR**

**ARTÍCULO 70.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

...

IX.- Hacer observaciones a las Leyes y Decretos que expidiere el Congreso del Estado, en los términos que señala el Artículo 52;

...

XIV.- Presentar al Congreso dentro del período ordinario de sesiones pero a más tardar el día 12 de Diciembre de cada año, los proyectos de Ley de Ingresos y de Ley de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente, incluyendo este último el presupuesto respectivo; en el segundo período ordinario de sesiones deberá presentar la Cuenta Pública de gastos erogados por el Estado durante el año anterior;

XV.- Hacer transferencias de las partidas del Presupuesto de Egresos, dando aviso oportuno al Congreso;

De la lectura a los dispositivos anteriores el Gobernador del Estado de Durango con base en la facultad consagrada en la Constitución local, puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso del Estado de Durango.

## 11.- ESTADO DE MÉXICO

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tenemos los siguientes artículos que tienen relación con el análisis que se realiza:

**Artículo 53.-** La discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.

En la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.

**Artículo 57.-** Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.

**Artículo 59.-** El Gobernador del Estado, podrá formular observaciones a las leyes o decretos que expida la Legislatura y remitirlas para su discusión y, en su caso, aprobación durante un mismo período de sesiones.

La nueva votación de la Legislatura deberá realizarse durante el mismo período en que se reciban las observaciones. Si concluye el período ordinario, la Diputación Permanente convocará a período extraordinario de sesiones.

Para la aprobación de las observaciones enviadas serán necesarios los votos de al menos las dos terceras partes del total de sus integrantes.

**Artículo 60.-** Cuando un proyecto de ley o decreto sea devuelto a la Legislatura con observaciones del Gobernador y no se apruebe con arreglo al artículo anterior, no podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

### SECCIÓN SEGUNDA DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA

**Artículo 61.-** Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXX. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el período constitucional el Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

La Legislatura al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo;

XXXI. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado.

## **DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO**

**Artículo 77.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XI. Objetar por una sola vez, en el improrrogable término de 10 días hábiles, las leyes y decretos aprobados por la Legislatura; si ésta después de haberlos discutido nuevamente los ratifica, serán promulgados;

XIX. Enviar cada año a la Legislatura, a más tardar el 21 de noviembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su periodo constitucional el Ejecutivo Federal, y presentar la cuenta de gastos del año inmediato anterior, a más tardar el 15 de mayo;

XX. Enviar cada año a la Legislatura a más tardar el 21 de noviembre o el 20 de diciembre, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los Ayuntamientos y que regirá en el año fiscal inmediato siguiente;

El Estado de México no es la excepción por lo que se refiere a la regla general que otorga al Ejecutivo Estatal la facultad de hacer observaciones a las leyes y decretos que expida la Legislatura.

La limitación a la facultad general de vetar las leyes y decretos que tiene el Gobernador, encuentra su limitación en el artículo 57 constitucional que establece: "Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto."

En la propia Constitución se establece cuales son los asuntos de incumbencia exclusiva de la Legislatura, y tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos no están señalados con ese carácter exclusivo, por tanto el Ejecutivo local sí puede hacer las observaciones a los ordenamientos antes señalados.

## **12.- GUANAJUATO**

La Constitución Política del estado que se estudia señala en diversos artículos relacionados con la facultad que tiene el Ejecutivo Estatal para hacer observaciones a la Leyes y Decretos, lo siguiente:

**ARTICULO 58.-** Todo Proyecto de Ley o Decreto, una vez aprobado, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente.

Se reputará no vetado por el Poder Ejecutivo, toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles, siguientes al de su recepción.

El Proyecto de Ley o Decreto vetado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso. Deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

**ARTICULO 59.-** El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las siguientes determinaciones del Congreso:

I.- Acuerdos;

II.- Resoluciones que dicte el Congreso erigido en Colegio Electoral;

III.- Las que dicte el Congreso, en Juicio Político o en Declaración de Procedencia de Desafuero;

IV.- Las Leyes y Reglamentos que se refieran a su estructura y funcionamiento; y

V.- Los decretos que abroguen o deroguen una Ley en cumplimiento a un proceso de referéndum.

#### SECCIÓN CUARTA

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO

**ARTICULO 63.-** Son facultades del Congreso del Estado:

XIII.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva.

En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o la Ley del Presupuesto General de Egresos, en tanto sean expedidas el Congreso no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, mientras tanto se aplicará la vigente en el año inmediato anterior; en tal caso, se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

XV.- Expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los Municipios del Estado. Si al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso no hubiese aprobado dichas leyes, no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, excepto en el caso en el que el Ayuntamiento respectivo no hubiere presentado su iniciativa. En tanto dichas leyes de ingresos sean expedidas, continuarán aplicándose las correspondientes al año inmediato anterior, en tal caso se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

...

**ARTICULO 77.-** Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, son:

VI.- Presentar al Congreso del Estado las iniciativas de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado y de Ley de Ingresos del Estado, así como su Cuenta Pública trimestral y su concentrado anual, en la forma y términos que establezca la Ley;

Resulta muy claro en el caso de la Constitución Política del Estado de Guanajuato que el Ejecutivo del Estado cuenta como regla general con la facultad de vetar las leyes y decretos que expida el Congreso Estatal.

Las excepciones a la regla general anteriormente señalada, se encuentran establecidas en el artículo 59 de la propia constitución y dentro de éstas no se señala ni la Ley de Ingresos ni el Presupuesto de Egresos, por tanto, el Gobernador del Estado sí puede hacer observaciones a los ordenamientos anteriores.

### 13.- GUERRERO

Los artículos constitucionales del Estado de Guerrero que tienen relación con la facultad del Ejecutivo Estatal para vetar las leyes y decretos aprobados por el Congreso, son los siguientes:

#### CAPITULO V DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

**ARTICULO 47.-** Son atribuciones del Congreso del Estado:

IV.- Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

XVIII.- Examinar, discutir y aprobar en su caso anualmente a iniciativa del Jefe del Ejecutivo, el Presupuesto de Egresos del Estado y expedir la Ley relativa. No podrá dejar de señalar el Congreso la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración se tendrá por señalada la que hubiese sido fijada en el presupuesto del año anterior o al de la Ley que estableció el empleo.

#### CAPITULO VII DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

**ARTICULO 51.-** La discusión y aprobación de las Leyes y Decretos se hará con estricto apego a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pero las Iniciativas de Ley enviadas por el Jefe del Ejecutivo pasarán desde luego a la Comisión que deba dictaminar con arreglo a la propia Ley.

**ARTICULO 52.-** Para la discusión y aprobación en su caso, de todo proyecto de Ley o Decreto se necesita la votación de la mayoría de los Diputados presentes.

**ARTICULO 53.-** Discutido y aprobado un proyecto de Ley o Decreto por el Congreso se remitirá al Gobernador del Estado, quien si no tuviere observaciones que hacer lo promulgará y ordenará su publicación en el Periódico Oficial.

Se reputa aprobado por el Ejecutivo todo proyecto de Ley o decreto que no devuelva al Congreso con las observaciones que considere pertinentes en un término de diez días hábiles, a no ser que al estar corriendo este término el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerla el primer día hábil en que el mismo esté reunido.

El proyecto de Ley o Decreto vetado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones al Congreso, el cual, será discutido nuevamente y si fuere confirmado por las dos terceras partes de los miembros que lo integran el proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

**ARTICULO 54.-** Cuando un Proyecto de Ley o Decreto fuere devuelto al Congreso con las observaciones del Ejecutivo y no fuere aprobado con arreglo al artículo anterior, no podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta al siguiente período de sesiones ordinario.

CAPITULO V.

#### **DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR**

**ARTICULO 74.-** Son atribuciones del Gobernador del Estado:

VI.- Vetar por una sola vez en el término improrrogable de diez días hábiles, a partir del día en que los reciba, las Leyes y Decretos aprobados por el Congreso del Estado.

VII.- Presentar al Congreso a más tardar el día quince de diciembre de cada año para su discusión y aprobación en su caso, los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal siguiente.

La Constitución Política del Estado de Guerrero, claramente establece la facultad del Ejecutivo para vetar las leyes y decretos que expida el Congreso.

Al no señalarse las excepciones a la anterior regla, se puede concluir que en el Estado de Guerrero el Gobernador puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobados por su Congreso local, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que se señalan en la propia Constitución.

### **14.- HIDALGO**

La Constitución Política del Estado de Hidalgo en diversas secciones, relacionadas con el tema que se analiza, establece lo siguiente:

SECCIÓN IV

#### **DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES Y DECRETOS**

**Artículo 48.-** Toda iniciativa de Ley o Decreto presentada, deberá pasar a la comisión o comisiones respectivas.

**Artículo 49.-** Las iniciativas se sujetarán al trámite que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

**Artículo 50.-** En todo caso se dará aviso al Ejecutivo del día señalado para la discusión de un dictamen, a fin de que aquel pueda participar en ella directamente o por medio de un representante. Igual aviso se dará al Tribunal Superior de Justicia y a la Procuraduría General de Justicia en los asuntos de su ramo, para que puedan tomar parte en la discusión por conducto de alguno de sus integrantes.

**Artículo 51.-** Aprobado un proyecto de Ley o de Decreto por el Congreso, se remitirá al Gobernador para su sanción y publicación. **El Gobernador, dentro de los diez días hábiles siguientes, podrá devolverlo con las observaciones que considere pertinentes.**

El Proyecto de Ley o de decreto devuelto al Congreso deberá ser discutido nuevamente, y si fuere confirmado por los dos tercios del número total de Diputados, volverá al Gobernador, quien deberá promulgarlo sin más trámite.

**Artículo 52.-** El Gobernador no podrá hacer observaciones a las Leyes o Decretos del Congreso, cuando:

I.- Se trata de adiciones o reformas a esta Constitución;

II.- Hayan sido dictados en ejercicio de la facultad de revisar la cuenta general del Estado y de los Municipios;

III.- Hayan sido dictados en uso de la facultad de conceder o negar licencia al Gobernador, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Fiscal Administrativo, del Tribunal Electoral, al Procurador General de Justicia y al Subprocurador de Asuntos Electorales; y

IV.- Hayan sido dictados en funciones del Colegio Electoral, de Gran Jurado y de Jurado de Acusación.

**Artículo 53.-** Se tendrá por aprobado todo proyecto de Ley o Decreto no devuelto por el Gobernador en el plazo de diez días a que hace referencia el artículo 51, a no ser que durante este término, el Congreso hubiere entrado en receso, en cuyo caso, la devolución deberá hacerla el primer día de sesiones del período siguiente.

#### SECCIÓN V

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**Artículo 56.-** Son facultades del Congreso:

I.- Legislar en todo lo que concierne al régimen interior del Estado;

II.- Expedir las Leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas por esta Constitución a los Poderes del Estado;

III.- Expedir las leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República;

IV.- Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión

#### SECCIÓN II

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**Artículo 71.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.- Promulgar y ejecutar las Leyes y Decretos, proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia;

XXXI.- Ejercer el derecho de veto en los términos de esta Constitución;

XXXVII.- Ejercer el presupuesto de egresos;

XXXVIII.- Presentar al Congreso del Estado, a más tardar el 15 de Diciembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos del Estado, que deberán regir en el año inmediato.

De conformidad con las disposiciones constitucionales citadas, se puede afirmar lo siguiente:

El Gobernador del Estado tiene la facultad general para hacer observaciones a las leyes o decretos que apruebe la legislatura local.

Dentro de las excepciones que establece la Constitución para el ejercicio de la facultad de veto del Gobernador a leyes o decretos no se encuentra la del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado.

Luego entonces, el Gobernador del Estado tiene facultades para vetar o hacer observaciones al Presupuesto de Egresos del Estado.

## 15.- JALISCO

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Jalisco, regula la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a la leyes y decretos que expida el Congreso local, de la siguiente manera:

### TITULO CUARTO CAPITULO I DEL PODER LEGISLATIVO

#### CAPITULO II DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 29.-** Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates.

En los mismos términos se informará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en el caso que el proyecto se refiera a asuntos del ramo de justicia.

Los ayuntamientos, al mandar su iniciativa, designarán con el mismo propósito su orador si lo juzgan conveniente, el cual señalará domicilio en la población donde residan los poderes del Estado, para comunicarle el día en que aquella se discuta.

**Artículo 33.-** Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y remitirlas dentro de los ocho días siguientes a aquél en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine de nuevo el negocio.

En casos urgentes, a juicio del Congreso, el término de que se trata será de tres días, y así se anunciará al Ejecutivo.

Se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Poder Legislativo dentro de los mencionados términos.

El proyecto de ley al que se hubieren hecho observaciones, será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

Todo proyecto de ley al que no hubiese hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término que establece este artículo, debe ser publicado en un plazo de quince días, como máximo, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido.

Los proyectos de ley objetados por el Gobernador del Estado y que ratifique el Congreso, deberán ser publicados en un término que no exceda de ocho días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido nuevamente.

La facultad prevista en el presente artículo, no comprenderá la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, las cuentas públicas, las resoluciones que dicte el Congreso como Jurado, los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición, ni el voto que tenga que emitir en su calidad de Constituyente Permanente Federal en los términos que determina para tal efecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, así como sus reformas, adiciones o derogaciones no necesitarán de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia. La minuta correspondiente será remitida directamente por los Secretarios del Congreso al Periódico Oficial del Estado para su publicación dentro del plazo que establece el quinto párrafo del presente artículo.

### CAPITULO III

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO

**Artículo 35.-** Son Facultades del Congreso:

IV. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos, y revisar y fiscalizar las cuentas correspondientes;

La revisión de las cuentas públicas de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y fideicomisos estatales o municipales, así como de los ayuntamientos del Estado; tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la cuenta pública del Poder Legislativo, se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley de la materia.

Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado.

Serán principios rectores de la fiscalización superior, la legalidad, certeza, independencia, objetividad e imparcialidad.

Si del examen que la Auditoría Superior del Estado realice con motivo de la fiscalización que haga, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, ni se hayan cumplido los programas o planes propuestos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y fideicomisos estatales o municipales debe ser presentada a más tardar el último día de marzo del año siguiente al de su ejercicio. Para la presentación de las cuentas públicas de los municipios, deberá estarse a lo que disponga la ley.

### CAPITULO II

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO

**Artículo 50.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

I. Promulgar, ejecutar, hacer que se ejecuten las leyes y ejercer en su caso, la facultad de hacer observaciones a las mismas en los términos y plazos que establece esta Constitución;

II. Presentar cada año al Congreso, a más tardar el día quince de noviembre, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente;

En el caso que se estudia, el legislador no sólo consideró importante darle al Poder Ejecutivo la posibilidad de hacer observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso Estatal, le otorgó además al Gobernador del Estado, la posibilidad de designar a un representante que pueda actuar en los debates del Congreso cuando haya el interés por parte del titular del Ejecutivo en algún proyecto de ley o decreto que se encuentre discutiendo.

Las excepciones a la regla general consistente en la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de hacer observaciones a las leyes y decretos se encuentran contenidas en el artículo 33 y no establece limitación a la materia presupuestaria.

Por tanto, el Gobernador del Estado de Jalisco puede validamente hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso local.

## 16.- MICHOACÁN

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, establece como trámites en las iniciativas y proceso de formación de leyes, los siguientes:

### SECCIÓN III DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 37.-** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los siguientes trámites:

I.- El dictamen de comisión será leído una o dos veces en los términos que prevenga el reglamento de debates;

II.- La discusión del dictamen se hará el día que señale el Presidente del Congreso, y agotada aquélla, se hará la declaración de que hay lugar a votar;

III.- La aprobación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija esta Constitución;

IV.- Aprobado un proyecto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

V.- Se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los siguientes diez días hábiles;

VI.- El proyecto de ley o decreto, desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones al Congreso y deberá ser discutido nuevamente por éste, pudiendo el Ejecutivo mandar su orador, para lo cual se le dará aviso previo, y

VII.- Si el proyecto fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Toda iniciativa o proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso no podrá presentarse otra vez en el mismo año legislativo.

**Artículo 39.-** Siempre que concurra el Gobernador del Estado o su representante para apoyar sus opiniones, tendrá voz en las discusiones, pero no voto.

**Artículo 42.-** Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos sólo por éstos. Las leyes o decretos se promulgarán en esta forma: "El Congreso de Michoacán de Ocampo decreta": (Texto de la ley o decreto).

El Congreso expedirá la Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, así como la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. Estas leyes no podrán ser vetadas, ni necesitarán de promulgación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

**Artículo 43.-** El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste se encuentre erigido en Gran Jurado.

#### SECCIÓN IV

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**Artículo 44.-** Son facultades del Congreso:

I.- Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;

XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía.

Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior, que se denominará Auditoría Superior de Michoacán. 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 existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

#### SECCIÓN II

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**Artículo 60.-** Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

VIII.- Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta y uno de marzo, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior, y a más tardar el veinte de noviembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente.

El plazo para la presentación de la Cuenta Pública podrá ampliar hasta treinta días más;

Al igual que las constituciones estatales estudiadas, la del Estado de Michoacán de Ocampo no se sale de la regla general.

El Poder Ejecutivo puede hacer observaciones a las leyes y decretos que expida el Congreso local, siempre y cuando se cumpla con las formalidades de tiempo y forma que la propia constitución señala.

Las excepciones a la facultad del Gobernador se encuentran contempladas en la propia norma y no señala de manera expresa la limitación del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes en materia económica.

Los casos en los cuales el Titular del Ejecutivo no puede hacer observaciones son aquellos señalados en el artículo 42 *in fine*, y 43.

Por ello, en el Estado de Michoacán de Ocampo el Gobernador puede hacer las observaciones que juzgue convenientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobados por su Congreso Estatal.

## 17.-MORELOS

En la legislación constitucional del Estado de Morelos, encontramos de manera detallada el proceso de formación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la siguiente manera:

### CAPÍTULO II

#### DE LAS INSTALACIÓN DEL CONGRESO Y DE LOS PERIODOS DE SUS SESIONES

**ARTICULO 32.-** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el primer día de septiembre y terminará el treinta y uno de enero; el segundo empezará el primero de abril y concluirá el treinta y uno de julio. El Congreso se ocupará conforme a sus facultades, del examen, y la revisión de la cuenta pública del Estado que se presentará trimestralmente conforme al avance de gestión financiera, a más tardar el último día hábil del mes siguiente, en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar, y del programa financiero.

Antes del 31 de Diciembre, el Congreso del Estado se ocupará del examen, discusión y aprobación de las leyes de Ingresos del Estado y de los ayuntamientos, así como del Presupuesto de Egresos del Estado; para tal efecto las iniciativas correspondientes deberán presentarse al Congreso a más tardar el treinta de noviembre de cada año.

Los ayuntamientos presentarán al Congreso a más tardar el día 31 de enero de cada año, la cuenta correspondiente al año anterior, debidamente integrada y aprobada por el Cabildo, a excepción del año en que concluyan un período constitucional e inicien uno nuevo, en cuyo caso la aprobación de la cuenta pública y su presentación ante el Congreso la hará cada uno por el período a su cargo, fechas que serán a más tardar el día 30 de noviembre para el ayuntamiento que concluya, y el 31 de enero para el que inicie, correspondiente a los últimos dos meses del año en que se haga el cambio. El ayuntamiento entrante presentará la cuenta pública anual, consolidando los doce meses del ejercicio presupuestal, y sin perjuicio de las personas responsables que corresponde a cada periodo constitucional.

A solicitud del Ejecutivo del Estado o del Presidente Municipal, en su caso, podrán ampliarse los plazos de presentación de la Ley de Ingresos, cuentas públicas, Presupuesto de Egresos y programa financiero, a que se refiere este Artículo, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso; pero será obligación de la Secretaría encargada del despacho del ramo de hacienda pública, comparecer ante el Congreso para informar sobre las razones que la motiven. En el ámbito municipal la atribución anterior corresponderá a los Presidentes Municipales y comparecerá, en su caso, la persona que designe el Presidente Municipal.

La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de las iniciativas de Leyes de Ingresos, Presupuesto de Egresos y en su caso del programa financiero del Poder Ejecutivo Estatal, y de las iniciativas de leyes de ingresos de los ayuntamientos, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación. En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos y de la ley o leyes de ingresos de los municipios correspondientes, casos en los cuales, iniciará su **(sic)** vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si también se aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y la ley de la materia.

La falta de presentación oportuna, en los plazos que señala esta Constitución y las leyes de la materia, de las cuentas públicas trimestrales del Poder Ejecutivo del Estado y las mensuales y anuales de los ayuntamientos, así como de sus Presupuestos de Egresos, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la ley de la materia, independientemente de las revisiones e inspecciones que realice el Organismo de Auditoría Superior Gubernamental y de las responsabilidades que se deriven o puedan derivarse por el ejercicio de los recursos públicos.

Para la revisión de la cuenta pública, el Congreso del Estado se apoyará en el Organismo de Auditoría Superior Gubernamental.

### CAPÍTULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**Artículo 40.-** Son facultades del Congreso.

II.-Expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las Leyes, Decretos y acuerdos para el Gobierno y Administración interior del Estado.

III.-Iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes que estime convenientes, así como la reforma o derogación de las Leyes Federales existentes.

### CAPÍTULO IV DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LA LEYES.

**Artículo 47.-** Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo Proyecto no devuelto al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles.

**Artículo 48.-** Si al concluir el periodo de sesiones, el Ejecutivo manifestare tener que hacer observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el Congreso prorrogará aquéllas por los días que fueren necesarios para ocuparse exclusivamente del asunto del que se trate. Si corriendo el término a que se refiere el artículo anterior, el Congreso clausurase sus sesiones, sin recibir manifestación alguna del Ejecutivo, la devolución del Proyecto de Ley o Decreto, con sus observaciones, se hará el primer día útil en que aquél éste reunido.

**Artículo 49.-** El proyecto de Ley o Decreto observado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto por éste y deberá ser discutido de nuevo; y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso, volverá al Ejecutivo para su publicación.

**Artículo 50.-** En la reforma, derogación, o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

**Artículo 52.-** El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de jurado o cuando declare que debe acusarse a alguno de los servidores de la administración pública, por la Comisión de un delito o en los juicios de responsabilidad política.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de Convocatoria que expida la Diputación Permanente, en los casos del Artículo 66 de esta Constitución.

#### **TÍTULO CUARTO DEL PODER EJECUTIVO.**

##### **CAPÍTULO II DE LAS FACULTADES, OBLIGACIONES Y RESTRICCIONES DEL GOBERNADOR.**

**Artículo 70.-** Son facultades del Gobernador del Estado:

- I.- Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.
- II.- Hacer observaciones a los proyectos de leyes o decretos que apruebe y le remita el Congreso.

XVIII.- Remitir al Congreso:

#### **Para su revisión:**

- a).- Durante el primer año de gobierno, dentro del primer cuatrimestre, el Plan Estatal de Desarrollo, así como sus propuestas de modificación;
- b).- Los programas operativos anuales sectoriales y por dependencia u organismo auxiliares, mismos que deberán ser presentados al inicio del ejercicio constitucional de gobierno dentro del primer semestre; y en los subsecuentes ejercicios a más tardar el 30 de noviembre del año anterior en que deberán operar. Las modificaciones que a los mismos proponga, con toda oportunidad serán sometidos a la consideración del Congreso;

#### **Para su aprobación:**

- c).- Las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, que deberá entregarse el 30 de noviembre anterior al ejercicio fiscal de que se trate; con las excepciones previstas en el artículo 32 de esta Constitución;

Las iniciativas de modificación a la Ley de Ingresos, deberán ser presentadas a la consideración del Congreso, aprobadas que sean, iniciarán su vigencia el día que lo señale el decreto correspondiente. En el caso de modificaciones al presupuesto de egresos, el Titular del Poder Ejecutivo deberá presentar la iniciativa de modificación dentro de los quince días siguientes en que se originó la causa de la solicitud;

De la anterior lectura, resulta claro que el Poder Ejecutivo Estatal tiene la facultad para hacer observaciones a las leyes y decretos aprobadas, con excepción de las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de jurado o cuando declare que debe acusarse a alguno de los servidores de la administración pública, por la Comisión de un delito o en los juicios de responsabilidad política, ni tampoco podrá

hacerlas al Decreto de Convocatoria que expida la Diputación Permanente, en los casos del Artículo 66 de la Constitución Estatal.

De conformidad con lo anterior se concluye que en el Estado de Morelos el Gobernador puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos que haya aprobado el Congreso Local, para lo cual deberá de sujetarse a los términos que señala la propia constitución local.

## 18.- NAYARIT

La Constitución Política del Estado de Nayarit, establece lo siguiente:

### CAPÍTULO II DE LA INSTALACIÓN, DURACIÓN Y LABORES DEL CONGRESO

**Artículo 37.-** Durante el primer período ordinario de sesiones de cada año la Legislatura se ocupará preferentemente del examen y votación de las leyes de ingresos del Estado y los Municipios, así como del presupuesto de egresos del Estado que se aplicarán para el año siguiente, decretando las contribuciones para cubrirlos.

**Artículo 38.-** La aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará a las siguientes disposiciones:

Deberán contribuir al equilibrio presupuestario e incluirán estimaciones económicas que impliquen una planeación de mediano plazo.

En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente, en la forma que determine la Ley.

El contenido del Presupuesto de Egresos deberá permitir la identificación clara y desagregada del gasto público que garantice la transparencia de sus ejercicio y la fiscalización de su cumplimiento. El Ejecutivo elaborará las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de Presupuesto de Egresos del Estado, las cuales hará llegar al Congreso a más tardar el día 31 de octubre del año anterior al de su vigencia **debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas.** La modificación a dicho plazo procederá en los términos que fije la ley.

En caso de que por cualquier motivo se omita en forma tácita la presentación de algunas iniciativas a que alude el párrafo anterior, servirán como iniciativas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigente.

La aprobación y resolución respecto de los ingresos deberá preceder a la de los gastos. En todo caso el Congreso deberá motivar en el dictamen correspondiente, los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán únicamente cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales tendrán origen en fuentes distintas al financiamiento, o bien cuando se señalen las reducciones a los programas propuestos.

**Los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos se remitirán al Ejecutivo, quien los promulgará inmediatamente salvo que tuviere observaciones que hacerles.**

**El Ejecutivo podrá hacer las observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso; en este caso devolverá al Congreso los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, o solo este último, dentro de los cinco días naturales siguientes a aquel en que le sean remitidos.**

**El Congreso resolverá sobre las observaciones del Ejecutivo, dentro de los cinco días naturales posteriores a su recepción, ya sea dentro del periodo ordinario de sesiones o el extraordinario que se convoque al efecto.**

Si al inicio del año no se encontraren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o únicamente este último, deberá observarse lo siguiente:

En el caso de la Ley de Ingresos, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente, y los ingresos que excedan los montos autorizados en esta ley sólo podrán destinarse a la creación de reservas para el estado;

En el caso del Presupuesto de Egresos, continuará vigente aquella aprobada para el ejercicio fiscal, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto no se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente. En todo caso, la ley determinará los criterios que permitan definir los gastos de carácter obligatorio los cuales deberán comprender al menos el gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley así como las remuneraciones de los servidores públicos.

El Congreso podrá autorizar y modificar programas y proyectos de inversión vinculados al Plan Estatal de Desarrollo que abarquen varios ejercicios fiscales; los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

Las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, se llevarán a cabo de conformidad a lo dispuesto en la ley de la materia.

### CAPÍTULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTÍCULO 47.-** Son atribuciones de la Legislatura:

VI. Examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como las ampliaciones y modificaciones que se hicieren necesarias, en los términos de esta constitución.

### CAPÍTULO IV DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 53.-** Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.

Es materia de ley, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a generalidad de personas.

Es materia de decreto, toda resolución que otorgue derechos y obligaciones a determinadas personas individuales o morales con expresión de sus nombres.

Son materia de acuerdo, todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de ley o decreto.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, para su promulgación y observancia, firmados por el Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva. Aprobado por la Cámara un proyecto de ley o decreto lo enviará desde luego al Ejecutivo, para que dentro del plazo de diez días naturales haga las observaciones que estime pertinentes.

**El plazo para la presentación de las observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos se ajustará a lo dispuesto por el artículo 38 de esta constitución.**

### CAPÍTULO II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**Artículo 69.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

V. A) Presentar a la Legislatura el presupuesto de gastos del año siguiente, proponiendo arbitrios para cubrirlo, y en los términos que previene esta Constitución, remitirle la cuenta de todos los caudales del Estado.

B) Cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos del Estado, haciendo las consignaciones que procedan al Ministerio Público.

C) Visitar o hacer visitar, las oficinas de su dependencia y dictar los acuerdos que procedan, haciendo las consignaciones pertinentes al Ministerio Público;

De la lectura del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Nayarit se aprecia con toda claridad la facultad que tiene el Ejecutivo para presentar observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos, toda vez que de manera categórica señala: "Los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos se remitirán al Ejecutivo, quien los promulgará inmediatamente salvo que tuviere observaciones que hacerles. El Ejecutivo podrá hacer las observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso; en este caso devolverá al Congreso los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, o sólo éste último, dentro de los cinco días naturales siguientes a aquel en que le sean remitidos."

## 19.- NUEVO LEÓN

Por su parte, en el Estado de Nuevo León, la Constitución Política Estatal, dispone en materia de la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes y decretos que expida el Congreso, lo siguiente:

### TITULO IV DEL PODER LEGISLATIVO

**ARTICULO 63.-** Corresponde al Congreso:

VII.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad.

Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.

IX.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, estableciendo en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría.

Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.

**ARTICULO 71.-** Aprobada la ley o decreto se enviará al Gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los Diputados presentes pasará al Gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquél término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto.

### TITULO V DEL PODER EJECUTIVO

**ARTICULO 85.-** Al Ejecutivo corresponde:

V.- Ejercer el Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado; previa Ley o Decreto del Congreso contratar créditos con las limitaciones que establece esta Constitución; garantizar las obligaciones que contraigan las Entidades Paraestatales y los Ayuntamientos del Estado, y descontar efectos de comercio que obren en la cartera de la Hacienda Pública. El

Titular del Ejecutivo Estatal dará cuenta anualmente al Congreso del Estado de los términos en que ejerza las atribuciones anteriores.

XI.-Hacer observaciones a cualesquiera ley o disposición del Congreso dentro de los diez primeros días contados desde su recibo;

XXI.- Presentar a la Legislatura, a más tardar en la primera quincena del mes de diciembre, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo.

**ARTICULO 86.-** No puede el Gobernador:

I

III.-Hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso;

Permanece en el Estado de Nuevo León la regla que establece la facultad a favor del Ejecutivo Local para hacer observaciones a las leyes y decretos que apruebe el Congreso Local.

La limitación que tiene el Gobernador sobre la facultad señalada en el párrafo que antecede, encuentra fundamento en la fracción III del artículo 86 el cual limita al Ejecutivo para no hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso, por tanto, sí puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso.

## 20.- OAXACA

La Constitución Política del Estado de Oaxaca establece entre otras cosas lo siguiente:

### SECCIÓN TERCERA DE LA INICIATIVA Y LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 52.-** En la discusión de los proyectos de leyes y decretos, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.

**Artículo 53.-** En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:

I.- Aprobado un proyecto, se remitirá al Ejecutivo quien si no tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

II.- Si las tuviere, lo devolverá dentro del término de 10 días. De no hacerlo procederá a la promulgación y publicación inmediatas;

III.- Todo proyecto de ley o decreto aprobado por la Legislatura, se remitirá al Ejecutivo a más tardar, con 15 días de anticipación a la fecha de clausura del periodo ordinario correspondiente, y si lo devolviese se reservará para el siguiente;

IV.- En los periodos extraordinarios, estos trámites se ajustarán al término de duración de aquéllos; pero si el Ejecutivo devolviese el proyecto y el tiempo no bastare para la nueva discusión, se reservará para el siguiente ordinario; y

V.- Los proyectos de leyes o decretos devueltos por el Ejecutivo con observaciones serán nuevamente discutidos. Si se aprueban tales observaciones, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación. Si el Legislativo insistiere en su proyecto original, este quedará firme y el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación.

#### **SECCIÓN CUARTA DE LAS FACULTADES DE LA LEGISLATURA**

**Artículo 59.-** Son facultades de la Legislatura:

XXI.- Decretar anualmente, a iniciativa del Ejecutivo, los gastos del Estado e imponer para cubrirlos las contribuciones indispensables, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas;

#### **SECCIÓN SEGUNDA DE LAS FACULTADES, OBLIGACIONES Y RESTRICCIONES DEL GOBERNADOR**

**Artículo 79.-** Son facultades del Gobernador:

II.- Objetar por una sola vez las leyes y decretos aprobados por la Legislatura en los términos señalados en el artículo 53 de esta Constitución;

**Artículo 80.-** Son obligaciones del Gobernador:

IV.- Presentar a la Legislatura dentro de los primeros cinco días del mes de diciembre de cada año los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Generales del Estado, que deberán regir en el año inmediato siguiente;

Como se puede apreciar de los artículos anteriores, es claro que la iniciativa de proponer los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Generales del Estado, le corresponde al Ejecutivo Local y la aprobación de los mismos le corresponde a la Legislatura Local.

Las observaciones que pudiera hacer el Gobernador a los proyectos aprobados por la legislatura local se encuentran previstos en el artículo 53 de la propia Constitución.

Es facultad exclusiva del Gobernador objetar por una sola vez las leyes y decretos aprobados por la Legislatura, por lo tanto el Ejecutivo local sí puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos Generales del Estado.

## **21.- PUEBLA**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, consagra lo siguiente:

#### **CAPITULO II DE LA INSTALACIÓN Y LABORES DEL CONGRESO**

**ARTICULO 50.-** El Congreso tendrá cada año tres períodos de sesiones, en la forma siguiente:

I.- El primero comenzará el día quince de enero, terminará el quince de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

II.- El segundo comenzará el primero de junio y terminará el treinta y uno de julio, en el que además de conocer de los asuntos mencionados en la fracción anterior, examinará, revisará y calificará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, que será presentada por el Titular del Ejecutivo antes del inicio de este periodo.

En el caso del último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, examinará, revisará y calificará la cuenta pública parcial correspondiente a los meses de octubre a diciembre que deberá ser presentada por el Titular del Poder Ejecutivo, dentro de los treinta y un días del mes de enero.

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, declarará si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

III.- El tercero comenzará el día quince de octubre y terminará el quince de diciembre, deberá incluir en la agenda legislativa, el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada Municipio, que habrán de entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las que se elaborarán y enviarán en términos de la legislación secundaria.

El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado. En el caso de los Ayuntamientos, deberán remitir, para su análisis y aprobación, junto con su iniciativa de Ley de Ingresos, las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Una vez que sea aprobada la **Ley de Ingresos del Estado**, el Congreso examinará, discutirá y aprobará la **Ley de Egresos del Estado**, que habrá de regir en el ejercicio siguiente, y en su caso, examinará, discutirá y aprobará los presupuestos multianuales que el Ejecutivo proponga establecer en la iniciativa respectiva, destinados a la ejecución de inversiones públicas productivas y otras. Los requisitos y formalidades que el Gobierno del Estado debe observar para asumir obligaciones de pago destinadas a la realización de éstas, deben establecerse en la ley secundaria.

Si al iniciar el ejercicio fiscal no han sido aprobadas la **Ley de Ingresos del Estado** y la **Ley de Egresos**, o únicamente esta última, o las Leyes de Ingresos de cada Municipio, seguirán vigentes las leyes correspondientes al ejercicio anterior, mismas que serán aplicables provisionalmente, hasta en tanto el Congreso emita las aprobaciones respectivas, sin que para éstas medie receso de éste. El Congreso, hasta en tanto no sea aprobada la Ley de Egresos del Estado, en la legislación secundaria, establecerá las obligaciones del Poder Ejecutivo para garantizar la generalidad, permanencia y continuidad de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, los derechos de terceros, y evitar generar cargas financieras al Estado.

Asimismo deberá incluir en la agenda legislativa, en el caso del último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del Estado, el examen, revisión y calificación de la cuenta pública parcial correspondiente a los meses de enero a septiembre, que deberá ser presentada por el Titular del Poder Ejecutivo, dentro de los treinta y un días del mes de octubre, declarando si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

---

### CAPITULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTICULO 57.-** Son facultades del Congreso:

II.- Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del mismo, así como la derogación de estos ordenamientos; y secundar cuando lo estime conveniente las iniciativas formuladas por las Legislaturas de otros Estados.

**ARTICULO 58.-** El Congreso al expedir la Ley de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo legalmente establecido y en caso de que se omita fijar tal remuneración, se entenderá señalada la última que hubiera tenido.

### CAPITULO V DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

**ARTICULO 64.-** Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisión.

II.- Discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rija el funcionamiento del Congreso.

III.- Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.

IV.- Envío al Ejecutivo del Proyecto aprobado para que en término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

V.- En el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes.

VI.- El Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el Presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

VII.- El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.

**ARTICULO 65.-** Se reputará que el Ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en el término de quince días, excepto en el caso de que durante ese término den fin o se suspendan las sesiones, pues entonces el Ejecutivo podrá devolver el proyecto en la primera sesión inmediata.

**ARTICULO 66.-** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando el Congreso funcione como Jurado, ni cuando acepte la renuncia de funcionarios públicos.

### TITULO CUARTO DEL PODER EJECUTIVO

---

## CAPITULO I DEL GOBERNADOR

**ARTICULO 79.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

V.- Hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos en los términos que dispone el artículo 64 de esta Constitución, y participar en la discusión de los mismos, por sí o por conducto del funcionario que al efecto comisione ante el Congreso.

XIII.- Fijar la interpretación de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, así como de las disposiciones expedidas por el Ejecutivo.

Una vez revisados los artículos que anteceden, los cuales se relacionan con las facultades del Congreso y del Gobernador en materia del proceso legislativo, particularmente en lo que se refiere a las Leyes de Ingresos y Egresos, y a las observaciones que puede hacer el Gobernador a los proyectos de leyes y decretos, concluimos que en el Estado de Puebla el titular del Ejecutivo puede hacer observaciones a las Leyes de Ingresos y Egresos, toda vez que la limitación a dicha facultad sólo se refiere a los casos en los cuales el Congreso funcione como Jurado o cuando acepte la renuncia de funcionarios públicos, exclusivamente.

## 22.- QUERÉTARO

La Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga, señala lo siguiente:

### SECCIÓN SEGUNDA DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTÍCULO 34.-** Cuando vaya a discutirse un proyecto de ley, la Legislatura podrá solicitar al Titular del Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos o al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, que envíen un representante para que intervengan en los debates. (Ref. P.O. No. 38, del 12-IX-96).

**ARTÍCULO 35.-** El procedimiento a que someterán las iniciativas de ley o decreto será el siguiente:

I.- Recibida una iniciativa de ley o decreto por la Legislatura, el Presidente ordenará su lectura ante el Pleno y lo turnará, para su estudio y dictamen, a la comisión de dictamen respectiva;

II.- La Comisión que conozca, emitirá por escrito el dictamen que proceda dentro del plazo que señala esta Ley, mismo al que se le dará lectura ante el Pleno;

III.- En caso de que el dictamen proponga adecuaciones a una iniciativa, el Presidente ordenará a un Secretario, la notificación inmediata de tal dictamen al autor de la misma para que si así desea hacerlo presente por escrito, antes de la siguiente sesión de la H. Legislatura, las consideraciones que le convengan;

IV.- En la sesión siguiente a la lectura del dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, ordenará en caso que existan consideraciones del autor de la iniciativa en los términos de la fracción que antecede, la lectura de éstas para conocimiento del pleno y someterá por medio de un Secretario a discusión el dictamen de referencia, agotada la cual, los someterá a votación nominal. Cuando lo acuerde el Pleno, podrá someterse a discusión y a votación un dictamen en la misma sesión en la que se le dio lectura;

V.- Aprobado un proyecto en el Pleno de la H. Legislatura se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

VI.- Si la iniciativa es rechazada, el Presidente ordenará comunicar por escrito esta circunstancia a quienes lo hubieran presentado con las observaciones correspondientes;

VII.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo toda ley o decreto no devuelto con observaciones a la H. Legislatura, dentro de los diez días hábiles siguientes a la comunicación que se señala en la fracción que antecede;

VIII.- El Poder Ejecutivo, podrá rechazar la publicación de una ley o decreto, devolviéndola con observaciones a la H. Legislatura, y se someterá de nueva cuenta al procedimiento legislativo, requiriéndose para su aprobación el voto de la mayoría de sus miembros, en cuyo caso el Poder Ejecutivo estará obligado a su promulgación y publicación;

IX.- Si una iniciativa de ley es rechazada en todo o en parte, no podrá presentarse nuevamente sino hasta un nuevo periodo ordinario de sesiones.

(Artículo reformado mediante P.O. N° 38 de 19-IX-97)

**ARTÍCULO 36.-** Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones a la Legislatura, dentro de diez días hábiles.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de éste, no requerirán la promulgación ni publicación del Poder Ejecutivo. (Adición P.O. N° 38 de 19-IX-97).

**ARTÍCULO 37.-** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con observaciones a la Legislatura. Deberá ser discutido de nuevo y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, se declarará ley o decreto, en su caso, y volverá otra vez al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Las votaciones de las leyes o decretos serán siempre nominales.

**ARTÍCULO 38.-** En la interpretación, reforma, adición o derogación de una ley o decreto se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

A la H. Legislatura le corresponde declarar sobre la naturaleza de sus resoluciones, cuando se dudare de ella. (Adición P.O. N° 38 de 19-IX-97).

**ARTÍCULO 39.-** El Ejecutivo del Estado, no puede hacer observaciones a las resoluciones de la Legislatura, cuando realice alguna de las atribuciones que le concede el Título Séptimo de esta Constitución o cuando se trate de la Ley Orgánica de la H. Legislatura y las disposiciones reglamentarias sobre su funcionamiento. (Ref. P.O. No. 38, del 19-IX-97).

Tampoco podrá hacer observaciones a los decretos o convocatorias de periodo de sesiones de la Legislatura y para celebrar elecciones. (Ref. P.O. N° 38 de 19-IX-97).

### SECCIÓN TERCERA

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA

**ARTÍCULO 41.-** Son facultades de la Legislatura

XXIV.- Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, así como la Ley de Ingresos de cada Municipio.

En tanto no aprueben y entren en vigor alguna de las Leyes o el Presupuesto de Egresos a que se refiere esta fracción, continuarán vigentes de manera provisional para el siguiente ejercicio fiscal las leyes de ingresos estatal o municipal, y el presupuesto de egresos que en su caso correspondan. (Ref. P.O. N° 50 de 10-XII-99).

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### DEL PODER EJECUTIVO

### SECCIÓN SEGUNDA

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES

**ARTÍCULO 57.-** Son facultades del Gobernador del Estado las siguientes:

- I.- Promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II.- Promover ante la Legislatura las iniciativas de leyes y decretos que juzgue conveniente para el mejoramiento de la administración pública y respecto de todas aquellas materias reservadas al Estado;

Las limitaciones a la facultad del Ejecutivo del Estado para hacer observaciones a las leyes y decretos de la Legislatura se señalan en el artículo 39, el cual dispone que no puede hacer observaciones cuando realice alguna de las atribuciones que le concede el Título Séptimo ( De las Responsabilidades de los servidores públicos ) o tratándose exclusivamente de la Ley Orgánica de la H. Legislatura y las disposiciones reglamentarias sobre su funcionamiento, así como tampoco podrá hacer observaciones a los decretos o convocatorias de período de sesiones de la Legislatura y para celebrar elecciones.

Por lo anterior, se concluye que en la materia presupuestaria el Gobernador sí puede hacer las observaciones a las leyes y decretos que haya aprobado la Legislatura.

## **23.- QUINTANA ROO**

En el Estado de Quintana Roo, los artículos de la constitución estatal que tienen relación directa con la materia del presente estudio son:

### **CAPITULO II DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS**

**ARTÍCULO 69.-** Las iniciativas se sujetarán al trámite señalado en el Reglamento Interior de la Legislatura. Una vez aprobadas, pasarán al Ejecutivo para que en un plazo no mayor de 10 días formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes, o proceda a su publicación. En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

**ARTÍCULO 70.-** Se considera aprobado todo proyecto de Ley o decreto no devuelto por el Ejecutivo en ese plazo, a no ser que durante ese término la Legislatura hubiese entrado en receso, en cuyo caso la devolución deberá hacerla el primer día de sesiones del período siguiente.

**ARTÍCULO 71.-** La facultad de veto del Ejecutivo se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Todo proyecto de Ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Legislatura, quien lo discutirá nuevamente en la parte conducente.

II.- De ser confirmado el proyecto original, por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, este será Ley o decreto y devuelto al Ejecutivo para su publicación, y

III.- Si la Legislatura aprobase, por la misma mayoría calificada, en parte o todas las observaciones hechas por el Ejecutivo, se le devolverá para los efectos de la fracción anterior.

**ARTÍCULO 72.-** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte la Legislatura erigida en Gran Jurado o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Diputación Permanente.

**SECCIÓN CUARTA  
DE LAS FACULTADES DE LA LEGISLATURA**

**ARTÍCULO 75.-** Son facultades de la Legislatura del Estado:

XXX.- Aprobar las Leyes de Ingresos Municipal y Estatal y el Presupuesto de Egresos del Estado, determinando en cada caso, las partidas correspondientes para cubrir las.

**CAPITULO III  
DEL PODER EJECUTIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA  
DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR**

**ARTÍCULO 90.-** Son facultades del Gobernador:

IX.- Ejercer el derecho de veto en los términos de la Constitución.

**ARTÍCULO 91.-** Son obligaciones del Gobernador:

VII.- Presentar a la Legislatura antes del día 1° de diciembre de cada año las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado, que deberán regir en el año inmediato siguiente.

Los dispositivos 71 y 72 de la Constitución de ese Estado resultan muy claros al señalar que: "Todo proyecto de Ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Legislatura, quien lo discutirá nuevamente en la parte conducente" lo anterior, pone a la luz la facultad del Ejecutivo local de hacer observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto como lo es la Ley de Ingresos y el decreto de Presupuesto de Egresos La única limitación a esa facultad queda consagrada en el artículo 72, el cual señala que el Gobernador no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte la Legislatura erigida en Gran Jurado o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Diputación Permanente.

Por tanto en el Estado de Quintana Roo el Ejecutivo Local sí puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y a su presupuesto local.

## **24.- SAN LUIS POTOSÍ**

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, señala la siguientes atribuciones a los Poderes Legislativo y Ejecutivo:

**TÍTULO SEXTO  
DEL PODER LEGISLATIVO**

### CAPÍTULO III DE LAS SESIONES Y RECESOS DEL CONGRESO

**ARTÍCULO 53.-** En el primer período ordinario de sesiones, el Congreso del Estado se ocupará de preferencia de aprobar las leyes de Ingresos del Estado y las de los municipios, así como de examinar y aprobar el presupuesto de egresos que le presente el Ejecutivo, correspondiente al año entrante.

En el segundo se ocupará, con la misma preferencia, de revisar y aprobar, en su caso, las cuentas públicas del Estado, de los Municipios y de sus organismos descentralizados y entidades, relativas al año próximo anterior.

### CAPITULO IV DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

**ARTÍCULO 57.-** Son atribuciones del Congreso:

XI.- Fijar los ingresos y egresos del Estado con base en los presupuestos anuales que el Ejecutivo deberá presentar;

### CAPÍTULO VI DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES

**ARTÍCULO 67.-** Aprobado un proyecto de ley, se turnará al Ejecutivo para su sanción y publicación. El Ejecutivo podrá, dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba el mismo, devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes.

Si el Ejecutivo hace observaciones al proyecto de ley, el Congreso volverá a discutirlo y el Gobernador del Estado podrá nombrar un representante para que asista a la discusión a responder las observaciones que sobre el particular le presenten los Diputados, o a exponer los motivos de aquéllas.

El Gobernador del Estado no podrá ejercer su derecho de veto respecto a las leyes que normen el funcionamiento interno del Poder Legislativo.

**ARTÍCULO 68.-** Todo proyecto de ley devuelto por el Gobernador del Estado con observaciones, necesita para su aprobación del voto de cuando menos las dos terceras partes del número de Diputados presentes y, en este caso, se remitirá nuevamente al Ejecutivo para que, sin más trámite, sancione y publique la ley.

### TITULO SÉPTIMO DEL PODER EJECUTIVO

#### CAPÍTULO II DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR

**ARTÍCULO 80.-** Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes:

VII.- Presentar a la Legislatura del Estado, a más tardar el día quince de noviembre de cada año, las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el siguiente año;

Los artículos antes relacionados dejan claro que el Gobernador cuenta con la facultad constitucional de hacer observaciones a los proyectos de ley que apruebe el Congreso local. De igual forma señala con toda claridad el único supuesto mediante el cual el Ejecutivo no puede ejercer ese derecho de veto.

La limitante a dicha facultad del Gobernador se refiere a que no podrá hacer observaciones a las leyes que normen el funcionamiento interno del Congreso Local.

Atento a lo anterior, se concluye que en el Estado de San Luis Potosí, el Gobernador puede hacer observaciones a la Ley de Ingresos y a su respectivo Presupuesto de Egresos local.

## 25.- SINALOA

Los sinaloenses acordaron en su Constitución estatal regular las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo de la siguiente manera:

### CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO

#### SECCIÓN I DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

...

**Artículo 37.** En el primer período ordinario de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las Leyes de Ingresos de los Municipios, para lo cual deberán ser presentados los proyectos respectivos a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, a efecto de que puedan regir a partir del primero de enero inmediato. En tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior. De igual manera, en este primer período revisará y aprobará en su caso, el primer semestre de la cuenta pública del Gobierno del Estado, correspondiente a los meses de enero a junio, la cual deberá ser presentada al Congreso, a más tardar quince días antes de su apertura. (Ref. según Decreto 521 de fecha 06 de marzo, publicado en el Periódico Oficial No. 078 de fecha 29 de junio de 2001)

Asimismo, en este período revisará y aprobará en su caso, el primer semestre de la cuenta pública de los municipios que presenten los Ayuntamientos, correspondientes a los meses de enero a junio.

En el segundo período ordinario de sesiones revisará y aprobará en su caso, el segundo semestre de la cuenta pública del Gobierno del Estado, correspondiente a los meses de julio a diciembre del ejercicio fiscal del año inmediato anterior, que deberá ser presentada al Congreso, a más tardar quince días antes de su apertura.

También en este período, revisará y aprobará en su caso, el segundo semestre de la cuenta pública de los municipios, que presenten los Ayuntamientos, correspondiente a los meses de julio a diciembre, del ejercicio fiscal del año inmediato anterior.

El Congreso del Estado revisará, aprobará, hará observaciones o suspenderá y, de proceder, expedirá el finiquito respectivo, por cada semestre del ejercicio fiscal en los casos de las cuentas públicas del estado y de los Municipios.

...

#### SECCIÓN II DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**Artículo 43.** Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

XXI. Expedir anualmente la Ley de Ingresos y Egresos del Estado.

### SECCIÓN III DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 46.** Todo proyecto de Ley o Decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales. (Ref. según Decreto No. 67 de fecha 10 de abril de 1979, publicado en el Periódico Oficial No. 47, de fecha 18 de abril de 1979).

I. Tres días a los menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un Representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones.

II. Las votaciones de leyes o decretos, serán siempre nominales.

III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

IV. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo período de sesiones.

V. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; mas si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los Diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

VII. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por el Congreso, no se volverá a presentar en el mismo período de sesiones.

VIII. En la aclaración, reforma o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

IX. El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

A) Cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado.

B) En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios. (Ref. según Decreto No. 161 de fecha 19 de febrero de 1985, publicado en el Periódico Oficial No. 25, de fecha 27 de febrero de 1985).

C) En los decretos de apertura y clausura de los períodos (sic) extraordinarios de sesiones.

### CAPÍTULO III DEL PODER EJECUTIVO

**Artículo 65.** Son facultades y obligaciones del Gobernador Constitucional del Estado, las siguientes:

VI. Presentar al Congreso del Estado, a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el año siguiente y remitir a más tardar quince días antes de la apertura del primero y segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, la cuenta pública en los términos del artículo 37 de esta Constitución. (Ref. según Decreto 521 de fecha 06 de marzo, publicado en el Periódico Oficial No. 078 de fecha 29 de junio de 2001)

De la revisión a los anteriores dispositivos constitucionales podemos sugerir que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso está prevista y regulada, incluso también las limitaciones a dicha facultad, las cuales se refieren a los casos en los cuales no se podrán hacer observaciones, a las resoluciones del Congreso cuando ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado, en los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos estatales y en los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.

El detalle de las limitaciones a la facultad de hacer observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso, no incluye aquella que se viene analizando, por tanto se afirma que en el Estado de Sinaloa, el Gobernador puede vetar la Ley de Ingresos local y el Presupuesto de Egresos aprobados por su Congreso.

## 26.- SONORA

El Estado de Sonora ha establecido en su Constitución Política los siguientes lineamientos en materia de iniciativa y formación de leyes, así como las facultades y limitaciones de los poderes legislativo y ejecutivo, siguientes:

### CAPITULO II PODER LEGISLATIVO

#### SECCIÓN III INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

**ARTICULO 41.-** El Congreso tendrá en el año, dos periodos de sesiones ordinarias: El primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y el segundo comprenderá desde el 10 de abril hasta el día último de junio. Ambos periodos pueden ser prorrogables.

**ARTICULO 42.-** En el primer periodo el Congreso se ocupará de discutir y aprobar los **Presupuestos de Egresos e Ingresos** para el año siguiente. El segundo periodo se destinará, preferentemente, a examinar las cuentas públicas del año anterior, y a calificarlas dentro de los cinco meses siguientes, contados a partir de la fecha limite de su presentación ante el Congreso.

#### SECCIÓN IV INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTICULO 56.-** Aprobado por el Congreso un Proyecto de Ley o de Decreto pasará al Ejecutivo para su sanción y publicación inmediata, si éste no tuviere observaciones que hacerle.

Los Acuerdos de la Cámara se comunicarán al propio Ejecutivo para los efectos correspondientes.

**ARTICULO 57.-** Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo Proyecto de Ley o de Decreto no devuelto con observaciones al Congreso, o en su receso a la Diputación Permanente, en el término de diez días útiles.

El Congreso o la Diputación Permanente podrán ordenar la publicación de las leyes o decretos si el Ejecutivo no lo hace dentro de los ocho días siguientes al vencimiento del término fijado para hacer observaciones, o el día en que reciba la Ley o Decreto confirmados por aquella asamblea. En este caso se harán constar las circunstancias que lo motiven.

La creación, reforma, adición, derogación u abrogación de leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado podrán ser sometidos a referéndum, conforme a los términos y condiciones establecidas en la Ley de la materia.

**ARTICULO 58.-** Si corriendo el término que para hacer observaciones fija el artículo anterior, el Congreso cierra o suspende sus sesiones, la devolución del proyecto deberá hacerse a la Diputación Permanente.

**ARTICULO 59.-** En caso de urgencia notoria, calificada así por las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados presentes, el Congreso podrá reducir los términos concedidos al Ejecutivo para hacer observaciones, sin que en caso alguno puedan ser menores de cuarenta y ocho horas corridas.

**ARTICULO 60.-** Devuelto oportunamente un proyecto con observaciones, deberá ser discutido de nuevo por el Congreso; y si fuere confirmado por las dos terceras partes de los Diputados presentes, el proyecto tendrá carácter de Ley o de Decreto y volverá al Ejecutivo para su publicación, observándose en cuanto a ésta lo dispuesto en los artículos que anteceden.

**ARTICULO 61.-** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste funja como Colegio Electoral o como Jurado. Tampoco podrá hacer observaciones a los decretos que convoquen a elecciones.

**ARTICULO 62.-** Todo proyecto de Ley o de Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá ser presentado de nuevo en el mismo período de sesiones.

**ARTICULO 63.-** En la interpretación, reforma o abrogación de leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

#### SECCIÓN V FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTICULO 64.-** El Congreso tendrá facultades:

XXII.- Para discutir, modificar, aprobar o reprobado el **Presupuesto de Egresos del Estado**, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XXIII.- Para discutir, modificar, aprobar o reprobado el **Presupuesto de Ingresos** que le presente el Ejecutivo.

#### CAPITULO III PODER EJECUTIVO

#### SECCIÓN I ELECCIÓN Y FUNCIONAMIENTO

**ARTICULO 79.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

**VII.-** Presentar cada año ante el Congreso, durante las segunda quincena del mes de noviembre, los **Proyectos de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado**, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente; y, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, la Cuenta de Gastos del año anterior.

**XXII.-** Hacer observaciones por una sola vez en el improrrogable término de diez días útiles, salvo el caso a que se refiere el Artículo 59, a las leyes y decretos aprobados por el Congreso, y promulgarlos y hacerlos ejecutar desde luego, si el propio Congreso, después de haberlos reconsiderado, los ratifica.

De la revisión y análisis a los artículos transcritos con anterioridad se puede establecer que en dicho estado el Poder Ejecutivo goza de la facultad de vetar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo.

Las limitaciones a dicha facultad se encuentran establecidas en el artículo 61, el cual dispone que no podrá hacer observaciones el Ejecutivo cuando el Congreso actúe como Colegio Electoral, Jurado ni en los decretos que convoquen a elecciones.

Por tanto, se afirma que en Sonora el Gobernador sí puede hacer observaciones a sus presupuestos de ingresos y egresos así como a sus leyes de ingresos y egresos.

## 27.- TABASCO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco dispone en relación con la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso lo siguiente:

### TITULO III DEL PODER LEGISLATIVO

#### CAPITULO III INSTALACIÓN Y PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO.

**Artículo 27.-** Durante el segundo periodo ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda.

Si iniciado el año fiscal, no está aprobado el Presupuesto General de Egresos enviado por el titular del Ejecutivo del Estado para dicho periodo, transitoriamente, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, en los términos que señale la ley de la materia, hasta en tanto la Legislatura aprueba el nuevo Presupuesto.

**Artículo 28.-** Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa ante el Congreso de la Unión. Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el Presidente y el Secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de Comisión.

#### CAPITULO IV INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**Artículo 35.-** Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se enviarán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente. Se considerará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los diez días hábiles siguientes a su envío. Si corriendo este término, el Congreso cierra o suspende sus sesiones, la devolución deberá hacerse a más tardar el décimo día de haberse vuelto a reunir.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, quien deberá discutirlo de nuevo y de aprobarlo, lo enviará para su promulgación.

Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo por las dos terceras partes de los Diputados presentes, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto y será devuelto al Ejecutivo para su inmediata promulgación.

#### CAPITULO V FACULTADES DEL CONGRESO

**Artículo 36.-** Son facultades del Congreso:

VII.- Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, aprobando anualmente los ingresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos aprobados por el Ejecutivo y los Ayuntamientos en sus respectivos ámbitos; determinar, conforme a la Constitución Política Federal y esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los Impuestos Federales y Estatales; y legislar sobre la integración del Patrimonio del Estado y de los Municipios.

#### TITULO IV PODER EJECUTIVO

##### CAPITULO II FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR.

**Artículo 51.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador

I.- Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos;

Realizando una interpretación integral de los dispositivos anteriormente transcritos, se afirma que el Poder Ejecutivo sí cuenta con las facultades necesarias para hacer observaciones a las leyes y decretos que apruebe el Congreso Estatal.

La limitación a esta facultad se da en el único supuesto que habiendo ejercido dicha facultad de hacer observaciones a proyecto de ley o decreto aprobados por el Congreso, este último decide por las dos terceras partes de los Diputados presentes no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo, dado lo cual se procederá a su inmediata promulgación. (Art. 35).

No obstante lo anterior, se concluye que la facultad de vetar las leyes y decretos *in genere*, a favor del Ejecutivo está consagrada en la Constitución, y por lo tanto el

Gobernador del Estado sí puede hacer observaciones a los ingresos y egresos aprobados por el Congreso.

## **28.- TAMAULIPAS**

La carta Constitucional del Estado de Tamaulipas señala lo siguiente en materia de facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como en materia presupuestaria:

### **TITULO IV DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **CAPITULO II DE LA INSTALACIÓN Y LABORES DEL CONGRESO**

...  
**ARTICULO 46.-** En todo caso, dentro del segundo periodo de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y decretar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado para el siguiente año. Las iniciativas le serán presentadas por el Ejecutivo del Estado dentro de los primeros diez días de diciembre de cada año.

Los Ayuntamientos del Estado remitirán sus correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales durante los primeros diez días del mes de noviembre de cada año. El Congreso podrá autorizar la ampliación de los plazos señalados al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para la presentación de las iniciativas mencionadas en los párrafos anteriores, siempre que medie solicitud por escrito con anterioridad al vencimiento del plazo y ésta se considere suficientemente justificada.

#### **CAPITULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO**

**ARTICULO 58.-** Son facultades del Congreso:

II.- Fijar a propuesta del Gobernador los gastos del Poder Público del Estado, y decretar contribuciones y otros ingresos para cubrirlos, determinando la duración de éstos y el modo de recaudarlos. Ningún pago será legal si no esta incluido en el presupuesto o determinado por Ley posterior;

#### **CAPITULO V DEL PROCESO LEGISLATIVO, DEL PROCESO PRESUPUESTARIO Y DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.**

##### **SECCIÓN PRIMERA DEL PROCESO LEGISLATIVO**

**ARTICULO 66.-** En las normas sobre el funcionamiento interno del Congreso se contendrán las reglas que deberán observarse para la discusión, votación y formación de las leyes, decretos y acuerdos.

Ninguna iniciativa de ley o decreto que sea desechada podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones, salvo lo dispuesto para las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, y el Presupuesto de Egresos del Estado.

**ARTICULO 68.-** Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien los sancionará y los mandará publicar y circular para su cumplimiento; pero éste podrá formular observaciones, dentro de los primeros diez días hábiles siguientes a su recepción, haciendo

expresión por escrito de las razones que estime pertinentes. El Congreso tomará en cuenta las observaciones que reciba y previo su examen, discutirá nuevamente el proyecto; el Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista con voz a la deliberación que se celebre. Concluida ésta, se votará el dictamen correspondiente y se tendrá por aprobado con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Si la ley o decreto resulta aprobada, se remitirá al Ejecutivo para su promulgación y publicación inmediatas.

Si al clausurarse el periodo de sesiones no se hubiere cumplido el término concedido en el párrafo anterior para que el Ejecutivo formule observaciones, las mismas deberán hacerse del conocimiento del Congreso el primer día en que vuelva a reunirse para sesionar.

## SECCIÓN SEGUNDA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

**ARTICULO 69.-** El Congreso del Estado deberá deliberar y votar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, a más tardar, el 31 de diciembre del año anterior al que deban regir, disponiéndose la convocatoria a la sesión extraordinaria que deberá celebrarse para cumplir ese objetivo si no se hubieren expedido esos ordenamientos o alguno de ellos antes de clausurar el segundo periodo de sesiones, una vez abierto el receso correspondiente.

Si la discusión y votación del dictamen de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos o de alguno de ellos, no se realiza para el 31 de diciembre del año anterior al cual deban regir, hasta la aprobación de esos ordenamientos o de alguno de ellos se aplicarán provisionalmente durante los dos primeros meses del año fiscal siguiente las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes hasta ese día. Si al finalizar ese plazo no se hubieren votado y aprobado, se aplicarán con carácter definitivo los preceptos contenidos en las iniciativas que en su oportunidad hubiere enviado el Ejecutivo. En ambas hipótesis se efectuará la publicación correspondiente en el Periódico Oficial del Estado.

En tratándose de las iniciativas de Ley de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado, el plazo para su aprobación definitiva por parte del Congreso será también el 31 de diciembre del año anterior al ejercicio fiscal de que se trate y si ello no ocurre, en lo conducente se seguirán las reglas previstas los párrafos anteriores. En todo caso, la iniciativa de Ley de Ingresos de los Municipios del Estado deberá incluir la estimación de los ingresos que tendrá por los diferentes conceptos aplicables durante el siguiente ejercicio fiscal.

**ARTICULO 70.-** Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado contendrán estimaciones sobre los recursos que percibirá o que dispondrá el erario público para el siguiente ejercicio fiscal. El principio del equilibrio entre los ingresos y los egresos públicos regirá la preparación y presentación de dichas iniciativas.

Toda propuesta de creación de partidas de gasto o de incremento de las mismas a la iniciativa de Presupuesto de Egresos, deberá adicionarse con la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

**ARTICULO 71.-** En tratándose de las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios y del Presupuesto de Egresos del Estado, si alguna de ellas o éste fuere desechado, podrá presentarse nueva iniciativa por el Ejecutivo o los Ayuntamientos, según corresponda, con objeto de asegurar que al inicio del siguiente ejercicio fiscal se cuenten con los ordenamientos necesarios en materia de ingresos y egresos. Si los titulares de la facultad de iniciativa en esta materia no la formulan en tiempo, corresponde a las comisiones del Congreso con competencia en estas materias la presentación de una propuesta susceptible de ser conocida y votada por el Pleno del Congreso.

**ARTICULO 72.-** La formulación de observaciones sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que apruebe el Congreso con motivo del proceso

presupuestario deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a su recepción, debiéndose expresar por escrito las razones que se estimen pertinentes. El Congreso las examinará y discutirá nuevamente el proyecto dentro de los siguientes tres días; el Ejecutivo podrá nombrar un representante para que asista con voz a la deliberación que se realice.

En todo caso, la formulación y desahogo de las observaciones se hará dentro del plazo que establece esta Constitución para la vigencia del año fiscal.

Si los términos contenidos originalmente en la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos son confirmados por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La Constitución del Estado de Tamaulipas es distinta a la mayoría de las constituciones locales en virtud de que tiene un capítulo específico relacionado con el proceso presupuestario, ubicado dentro del Título del Poder Legislativo.

De igual forma es la única que de manera expresa atribuye al Ejecutivo Estatal la facultad para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Estado, para lo cual es requisito ajustarse a las formalidades que se establecen en el propio artículo 72 constitucional.

Por lo anterior y a manera de conclusión, en el Estado de Tamaulipas categóricamente se afirma que el Gobernador puede hacer las observaciones que estime pertinentes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso.

## 29.- TLAXCALA

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, señala entre otras cosas, los siguiente:

### TITULO III DEL PODER PUBLICO

#### CAPITULO IV DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTICULO 49.-** El Gobernador deberá sancionar los proyectos de Ley o Decreto que le envíe el Congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna objeción, en cuyo caso los devolverá al Congreso con las correspondientes observaciones, dentro de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así, se reputarán aprobados. Si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna.

**ARTICULO 50.** Toda ley devuelta por el Ejecutivo con observaciones, volverá a sujetarse a discusión, y si fuere confirmada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente a aquél para que sin más trámite dentro del término de cinco días hábiles, la promulgue. La omisión a este mandato será motivo de responsabilidad.

...

**ARTICULO 52.-** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente para sesiones extraordinarias, a los acuerdos del Congreso y resoluciones que dictare para abrir o cerrar sus sesiones, a los que diere en funciones de Colegio

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Electoral o de Jurado ni a la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso, en los casos que determina esta Constitución.

#### CAPITULO V

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTÍCULO 54.** Son facultades del Congreso:

XII. Expedir las leyes tributarias y hacendarias del Estado.  
 Decretar el presupuesto de egresos del Estado a iniciativa del Ejecutivo.  
 Expedir las leyes de ingresos para los municipios. Los ayuntamientos pueden, con la oportunidad debida, proponer la iniciativa de su respectiva ley de ingresos.  
 Determinar las participaciones que correspondan a los municipios de los impuestos federales y estatales;

#### CAPITULO VIII

#### DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**ARTÍCULO 70.** Son facultades y obligaciones del Gobernador:

VIII. Presentar al Congreso a más tardar el día quince de noviembre de cada año, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que habrán de regir en el año siguiente;

**ARTICULO 102.** Las leyes tributarias y hacendarias del Estado establecerán los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y cualesquiera otra contribución o ingreso que deban recaudarse, considerando la Ley de Ingresos que anualmente expida el Congreso; así como las erogaciones que deba efectuar la Hacienda, tomando en cuenta el Presupuesto de Egresos del Estado.

El año fiscal para la aplicación de la Ley de Ingresos y el ejercicio del presupuesto estatal se contará del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año.

Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, continuará vigente el del año inmediato anterior, en tanto se expida aquél.

La facultad del Gobernador para objetar leyes o decretos está prevista en los artículos 49 y 50 de la Constitución local.

Las limitaciones que encuentra dicha facultad están previstas en el artículo 52 y se refieren a que el Ejecutivo no podrá objetar: i) el decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente para sesiones extraordinarias, ii) los acuerdos del Congreso y resoluciones que dictare para abrir o cerrar sus sesiones, iii) los que diere en funciones de Colegio Electoral o de Jurado, y iv) ni a la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso.

Por lo anterior, se afirma que en el Estado de Tlaxcala el Gobernador puede objetar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso local.

### 30.- VERACRUZ

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala en sus Capítulos Segundo y Tercero lo siguiente:

## CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO

**Artículo 26.** El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente:

I. En el primer período de sesiones ordinarias:

- a) Examinar, discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto que en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, le sea presentado por el Gobernador del Estado durante el mes de diciembre;
- b) Examinar, discutir y aprobar las leyes de ingresos de los municipios, que sean presentadas en las fechas que indique la ley respectiva; y
- c) Revisar y dictaminar la cuenta pública del Gobierno del Estado, correspondiente al año anterior. La cuenta deberá ser presentada durante el mes de mayo, a fin de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas y ajustado a los criterios señalados en el presupuesto.

### SECCIÓN SEGUNDA DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

XXVII. Fijar anualmente los gastos públicos y decretar las contribuciones con que deban ser cubiertos, con base en el presupuesto que el Ejecutivo presente;

XXVIII. Señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley. En caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Este presupuesto considerará igualmente las partidas necesarias para el desarrollo de las funciones de los organismos autónomos de Estado, debiendo éstos rendir cuentas anualmente al Congreso del Estado acerca de su ejercicio.

Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto público a ejercer en dicho periodo se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de Estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo;

### SECCIÓN TERCERA DEL PROCESO LEGISLATIVO

**Artículo 35.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los trámites siguientes:

- I. Turno a Comisiones;
  - II. Dictamen de comisiones;
  - III. Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;
  - IV. Votación nominal; y
  - V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.
- Aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.
- En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios.

**Artículo 36.** Se considerará aprobado por el Ejecutivo la ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles de su recepción, a no ser que corriendo dicho plazo, éste hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que vuelva a estar reunido.

La ley o decreto devuelto con observaciones que en todo o en parte se le hayan formulado, será discutido de nueva cuenta en el Congreso. En este debate también podrá intervenir el Gobernador del Estado o quien él designe, para motivar y fundar las observaciones y responder a las cuestiones que sobre el particular formulen los diputados. Si la ley o el decreto son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, será reenviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Una vez cumplidos el plazo y las formalidades del proceso legislativo, si el Ejecutivo no ordenare la publicación de la ley o decreto aprobado, el Congreso podrá mandar publicarla directamente en la Gaceta Oficial del Estado.

**Artículo 39.** El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las siguientes resoluciones del Congreso:

- I. Las que dicte como integrante del Constituyente Permanente en el orden federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral;
- II. La declaratoria de reformas a esta Constitución;
- III. Acuerdos;
- IV. Las pronunciadas en un juicio político o en declaración de procedencia para acusar a algún servidor público como presunto responsable de la comisión de algún delito;
- V. Al decreto de convocatoria de la Diputación Permanente a periodo de sesiones extraordinarias; y
- VI. Las relativas a la licencia temporal o renuncia del Gobernador del Estado o de los magistrados del Poder Judicial.

### CAPÍTULO III DEL PODER EJECUTIVO

**Artículo 49.** Son atribuciones del Gobernador del Estado:

- VI. Presentar al Congreso del Estado, durante el mes de diciembre de cada año, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los ingresos necesarios para cubrirlos;

De la transcripción de los artículos anteriores se puede afirmar que en el Estado de Veracruz el Gobernador cuenta con la facultad para hacer observaciones a las leyes y decretos enviados por el Congreso.

Cabe destacar, por lo trascendente de la figura del veto, que en este caso, se prevé la posibilidad de que el Gobernador intervenga en el debate que origine sus observaciones para fundar y motivar las razones de sus observaciones, así como para responder a preguntas que puedan formular los diputados.

Esto corrobora la importancia que tiene la institución jurídica del veto en materia presupuestaria.

Por tanto y en obvio de repeticiones, en Veracruz de Ignacio de la Llave, el Gobernador puede objetar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

## 31.- YUCATÁN

Por su parte en el Estado de Yucatán, su Constitución local señala lo siguiente, en materia de facultades y atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo:

### TITULO CUARTO DEL PODER LEGISLATIVO

#### CAPITULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

**ARTICULO 30.-** Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

**VI.-** Examinar, y en su caso aprobar, la cuenta pública del Ejercicio. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que debe presentarle el Ejecutivo en los términos que establece la Fracción XIV del Artículo 55 de ésta Constitución e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, a más tardar el treinta de diciembre de cada año;

#### CAPITULO IV DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTICULO 38.-** Los Proyectos de Leyes o Decretos votados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo Proyecto no devuelto con observaciones dentro de los diez días útiles siguientes. Si corriendo este término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse, a más tardar, el décimo día en que de nuevo estuviere reunido.

**ARTICULO 39.-** Si el Congreso adoptare las reformas propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará la Ley o Decreto.

**ARTICULO 40.-** Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo, se dará al proyecto el trámite de prensa, y en el período de sesiones inmediato podrá el Congreso resolver definitivamente, comunicando su resolución al Ejecutivo, quien estará obligado a promulgar la Ley o Decreto en todo caso.

**ARTICULO 41.-** El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste acuerde la prórroga de sus sesiones o ejerza funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado.

### TITULO QUINTO DEL PODER EJECUTIVO

#### CAPITULO II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO

**ARTICULO 55.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

**X.-** hacer observaciones a las Leyes y a los Decretos, en los términos que establece el artículo 38 de esta Constitución;

**XIV.-** Presentar ante el Congreso del Estado, a más tardar el día treinta de noviembre de cada año, las iniciativas relativas a la Ley de Ingresos del Estado, al Presupuesto de Egresos del

Gobierno Estatal y a la Ley General de Hacienda del propio Estado, que hubieren de regir durante el año inmediato siguiente;

Dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado consagradas en el artículo 55 tenemos que la fracción X consagra la facultad de vetar las leyes y decretos.

Dentro de las limitaciones a dicha facultad no se encuentra prevista ninguna que haga referencia a la imposibilidad del Ejecutivo local para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos (Art. 41).

Por lo anterior, se concluye que el Gobernador puede objetar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos que apruebe el Congreso local.

### **32.- ZACATECAS**

Por último, la Constitución Política del Estado de Zacatecas dispone en relación al tema que se estudia, lo siguiente:

#### **CAPÍTULO PRIMERO DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES**

**Artículo 62.** Para la promulgación y publicación de leyes o decretos, se observarán las prescripciones siguientes:

I. Aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará y publicará inmediatamente;

II. Si dentro del término de diez días hábiles el Ejecutivo hiciere observaciones, para que se estudien lo devolverá a la Legislatura, pudiendo asistir a las discusiones el Gobernador por medio de representantes, quienes sólo tendrán derecho a voz. Si al disponerse la devolución, la Legislatura hubiere clausurado o suspendido sus sesiones, dicha devolución se efectuará el primer día hábil en que estuviere nuevamente reunida.

En la discusión de estas observaciones se seguirán los mismos trámites establecidos por el Reglamento Interior para los debates de los proyectos de ley;

III. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Legislatura; y si fuere confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, se enviará nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación inmediata;

IV. En la interpretación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos se seguirán los mismos trámites establecidos para su formación;

V. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por la Legislatura, no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones;

VI. El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones de la Legislatura, cuando ésta ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado de Instrucción.

Tampoco podrá hacerlas a los decretos o convocatorias de periodo extraordinario de sesiones y para celebrar elecciones;

VII. Las disposiciones constitucionales y las leyes reglamentarias en materia electoral deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de la fecha en que inicie formalmente el proceso en el que deban tener aplicación, y durante el mismo no podrán ser modificadas en lo fundamental; y

VIII. Las votaciones de leyes o decretos serán nominales.

### SECCIÓN TERCERA DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA

**Artículo 65.** Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

...

XII. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que el Ejecutivo presentará a la Legislatura a más tardar el día quince de diciembre de cada año, requiriéndose previamente la comparecencia del Secretario del ramo.

Cuando por cualquier circunstancia no llegaren a aprobarse tales ordenamientos, se aplicarán la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos que rigieron en el año fiscal anterior;

### CAPÍTULO SEGUNDO DEL PODER EJECUTIVO

#### SECCIÓN SEGUNDA DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR

**Artículo 82.** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

IV. Proponer a la Legislatura, a más tardar el quince de diciembre de cada año, las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos e incluir en ellas la provisión de los recursos correspondientes al propio Legislativo y al Poder Judicial, de conformidad con los principios de equilibrio y separación de Poderes y mediante mecanismos que garanticen que, una vez aprobados, sean ejercidos con plena autonomía;

Al igual que en la mayoría de las constituciones de los Estados que integran a la República Mexicana, la de Zacatecas no hace la excepción. En efecto, la facultad de veto del Ejecutivo Estatal está prevista en la fracciones I y II del artículo 62, que señala los términos y condiciones mediante los cuales el Gobernador puede hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos aprobados por la Legislatura.

Adicionalmente, se le otorga al Ejecutivo estatal la posibilidad de asistir –con voz pero sin voto- a las discusiones que se lleven a cabo en la Legislatura con motivo de las observaciones que haya formulado a proyecto de ley o decreto, situación que deja ver lo importante de la figura en la constitución zacatecana.

Las limitaciones a dicha facultad de veto no incluyen las observaciones que pueda hacer a la Ley de Ingresos o al Presupuesto de Egresos, por tanto, al no estar contenidas como limitación a la facultad general, se debe entender que el Gobernador sí puede emitir objeciones a los ingresos y egresos que hayan sido aprobados por la legislatura estatal.

De lo expuesto en el presente Capítulo podemos concluir lo siguiente:

- En las 31 entidades federativas, los ingresos y egresos se encuentran regulados por las constituciones políticas locales y en el caso del Distrito Federal por el artículo 122 de la Constitución General de la República y su Estatuto de Gobierno.
- Algunas constituciones locales presentan mayor grado de avance respecto del mecanismo a través del cual el Ejecutivo local ejerce la facultad para formular observaciones a los ordenamientos en materia presupuestal aprobados por el Congreso local, situación que no acontece con la Constitución Federal.
- En todos los casos le corresponde a los congresos locales (unicamerales) y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondientes a cada entidad.
- La presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos en las entidades federativas corresponde al Ejecutivo Local.
- Las Constituciones locales otorgan al Gobernador la facultad de realizar observaciones a las leyes y decretos aprobados por el Congreso local. En este sentido, tomando en cuenta que en las entidades federativas los Congresos locales están conformados por una sola Cámara, se desprende que el Ejecutivo local tiene la facultad de vetar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del Estado aprobados por su Legislatura.

Por lo anterior, en mi opinión, si consideramos que en el ámbito federal cuando la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación actúa como si el sistema fuese unicameral, es decir el Senado no interviene, luego entonces, el Presupuesto Federal al igual que los locales pudiera ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal.

A continuación, a través de un estudio de derecho comparado, analizare cuál es el tratamiento y alcances de la facultad de veto del Ejecutivo Federal en materia presupuestaria, conforme a la legislación de Argentina, España, Estados Unidos de América y Francia.

## CAPÍTULO III

### DERECHO COMPARADO

1.- Argentina; 2.- España; 3.- Estados Unidos de América; 4.-Francia.

A continuación analizaremos como se aborda el tema de las facultades del Poder Ejecutivo relacionadas con el veto en materia presupuestaria en los ordenamientos jurídicos de algunos países del mundo.

Hemos escogido a cuatro países que tienen reconocida tradición jurídica para analizar sus respectivas constituciones e intentar identificar si en sus ordenamientos jurídicos se establece la facultad al Poder Ejecutivo para vetar leyes y si esta última incluye a los ordenamientos económicos de sus naciones, concretamente a los ingresos y egresos que pretendan regir al ejercicio siguiente previo a su promulgación en los medios oficiales con lo que cada país cuenta.

Para conocer el objeto de estudio será necesario analizar previamente el proceso de creación de leyes y cual o cuales son los órganos que intervienen en dicho proceso, a fin de establecer competencias y atribuciones específicas.

Las legislaciones constitucionales que estudiaremos son las correspondientes a los países de Argentina, España, Estados Unidos de América y Francia.

#### 1.- ARGENTINA

La Constitución de la Nación de Argentina de 22 de agosto de 1994, establece la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, y su Congreso se compone de dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

Dentro de las atribuciones del Congreso encontramos las siguientes:

##### **CAPÍTULO CUARTO** **Atribuciones del Congreso**

**Artículo 75.-** Corresponde al Congreso:

...

8.- Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el **presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional**, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.<sup>1</sup>

...

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, obtenida de la página de Internet: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>

Las pautas a las que se refiere la fracción anterior y que se encuentran contenidas en el tercer párrafo, inciso 2 del artículo 75 son:

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.<sup>2</sup>

Una vez revisado los dispositivos anteriores encontramos que la autoridad que aprueba anualmente el presupuesto general de gastos (en nuestra legislación presupuesto de egresos) y cálculo de recursos (ingresos) de la administración nacional, es el Poder Legislativo a propuesta o en base al programa general de gobierno, el cual es emitido por el Poder Ejecutivo.

Por su parte, el proceso de formación y sanción de las leyes es el que a continuación se señala:

## CAPÍTULO QUINTO

### De la formación y sanción de las leyes

**Artículo 77.-** Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

**Artículo 78.-** Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. **Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.**

**Artículo 79.-** Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

**Artículo 80.-** Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

**Artículo 81.-** Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los

<sup>2</sup> Ibidem.

presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes.

La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

**Artículo 82.-** La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.

**Artículo 83.-** Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.<sup>3</sup>

De la lectura anterior, podemos afirmar que el Poder Ejecutivo, como regla general, cuenta con el derecho a realizar observaciones a las leyes que haya aprobado el Congreso, para lo cual deberá sujetarse a los términos que señalan los artículos 80 y 83 constitucionales.

Por su parte las atribuciones del Presidente de la Nación en materia de presupuesto de gasto y recursos (ingresos) son las siguientes:

### **CAPÍTULO TERCERO** **Atribuciones del Poder Ejecutivo**

**Artículo 99.-** El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

...

10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

...

El titular del Poder Ejecutivo supervisa el ejercicio de la facultad que tiene el jefe de gabinete de ministros, para el destino de los recursos y el proceso de recaudación. El jefe de gabinete pertenece al Poder Ejecutivo y sus facultades están consagradas a nivel constitucional.

### **CAPÍTULO CUARTO** **Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo**

**Artículo 100.-** El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los

---

<sup>3</sup> Ibidem.

negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

...

6. **Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional**, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. **Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional.**

...

Como se observa, es el jefe de gabinete quien propone al Congreso el presupuesto nacional, previa aprobación del Presidente de la Nación.

La institución denominada Jefe de Gabinete, consagrada a nivel constitucional es una figura que forma parte integrante del Poder Ejecutivo, por tanto es la autoridad que propone el presupuesto general al Congreso para su debida aprobación.

#### **Poder Ejecutivo<sup>4</sup>**

##### **Su Participación en la Formación y Sanción de las Leyes y el veto.**

Como ya se mencionó el Presidente de la Nación participa del proceso de formación de leyes mandando las iniciativas al Congreso para su estudio. De igual forma cuenta con el derecho de hacer observaciones o vetar las leyes.

**Veto total:** El Poder Ejecutivo tiene un plazo de 10 días hábiles desde que recibió la comunicación, para promulgar o vetar la norma sancionada. Pasado ese lapso, la norma se promulga automáticamente.

**Veto parcial:** Rigen las mismas condiciones que para el veto total, pero además es necesario tener en cuenta que las partes de la ley no observadas serán promulgadas sólo si tienen autonomía normativa, y si dicha aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Si así fuera, el Jefe del Gabinete de Ministros debe someter la cuestión a la Comisión Bicameral Permanente.

#### **PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO**

<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>CÁMARA LEGISLATIVA INICIADORA</b>	<b>CÁMARA LEGISLATIVA REVISORA</b>	<b>PROMULGACIÓN</b>
<b>VETA</b>	<b>Confirma la ley</b> Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	<b>Confirma la ley</b> Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	<b>SI</b>

<sup>4</sup> Información obtenida del sitio oficial en Internet del Senado de la República de Argentina.  
[www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)

VETA	<b>No confirma la ley</b> No cuenta con los 2/3 de votos	No puede tratarse en las sesiones de ese año	<b>Se mantiene el VETO</b>
VETA	<b>Confirma la ley</b> Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	<b>No Confirma la ley</b> No cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	<b>Se mantiene el VETO</b>
VETA	<b>No confirman la ley o no la insisten</b> Para imponer su criterio inicial en el año parlamentario en que fue devuelta o en el siguiente.		<b>Caduca por imperio de la ley 13.640 y sus modificatorias</b>

No hay disposición expresa que limite la facultad del Poder Ejecutivo para hacer modificaciones al presupuesto aprobado por el Congreso, por tanto podemos afirmar que en la Nación de Argentina el Presidente sí cuenta con facultades para hacer comentarios al Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso.

Se puede concluir que los tipos de veto que contempla la Constitución Argentina son total y parcial, el término para interponer el veto es de diez días hábiles. Se supera el veto con mayoría de dos tercios de los votos en ambas cámaras.

No hay disposición expresa en relación con el veto en contra del presupuesto nacional, por lo que en su caso se aplica la norma general.

## 2.- ESPAÑA

Los artículos constitucionales de la Carta Magna Española que se relacionan con el proceso legislativo y las facultades de los poderes son los siguientes:

### TITULO III De las Cortes Generales<sup>5</sup>

#### CAPÍTULO PRIMERO De las Cámaras

##### Artículo 66

1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.
2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.
3. Las Cortes Generales son inviolables.

<sup>5</sup> Constitución Española, obtenida del sitio oficial de Internet:  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf)

### Artículo 75

1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.
2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.
3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y **los Presupuestos Generales del Estado.**

...

### Artículo 90

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

### Artículo 133

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.
4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

### Artículo 134

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o

**disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.**

**7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.**

## **Naturaleza del Congreso de los diputados<sup>6</sup>**

La Constitución de 1978 ha establecido un Parlamento bicameral. Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ambas Cámaras representan al pueblo español. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Sin embargo, este bicameralismo no supone una equiparación completa entre el Congreso y el Senado. La Constitución ha reservado al Congreso una serie de funciones y facultades que revelan su primacía. De esta forma, el Congreso autoriza la formación del Gobierno, puede provocar su cese, conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos legislativos.

## **La Función Legislativa en la Cámara de Senadores<sup>7</sup>**

La Constitución Española de 1978 sitúa a la cabeza de las funciones parlamentarias la legislativa cuando determina que "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución" (artículo 66 de la Constitución Española).

Las Cortes Generales están constituidas por dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, y ambas tienen participación en el procedimiento legislativo, aunque no en términos de igualdad. Por ello, el procedimiento de aprobación de textos es semejante en cada Cámara, pero no idéntico, y se habla de un bicameralismo imperfecto con predominio del Congreso de los Diputados. Esta peculiaridad en la función legislativa se pone de manifiesto en lo siguiente:

1. La tramitación parlamentaria de todo texto legislativo se inicia en el Congreso de los Diputados, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en los que el autor de la iniciativa puede optar por la Cámara que deberá conocer del texto en primer lugar (artículo 88 de la Constitución Española).

Solamente en un caso interviene en el procedimiento legislativo el Senado con prioridad temporal sobre el Congreso de los Diputados: en los proyectos del

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la Pagina Oficial del Congreso de los Diputados. [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>7</sup> Datos obtenidos de la Pagina Oficial en Internet del Senado Española.  
[www.senado.es/funciones/index.html](http://www.senado.es/funciones/index.html)

Fondo de Compensación Interterritorial, excepción al principio general mencionado que se justifica en razón de la concepción del Senado como Cámara de representación territorial (artículos 74.2 y 158.2 de la Constitución Española).

2. El Senado no sólo debe deliberar sobre textos ya aprobados por el Congreso de los Diputados, sino que debe hacerlo en un tiempo acotado y breve: dos meses normalmente y veinte días en el caso de que se haya declarado la urgencia; plazo estricto en ambos casos frente al ilimitado del Congreso (artículo 90 de la Constitución Española).
3. Corresponde al Senado, en su función legislativa, oponer su veto o introducir enmiendas a los textos legislativos que le sean remitidos por el Congreso de los Diputados. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta del Senado y las enmiendas por mayoría simple.

Si el Senado aprueba un veto, el Congreso de los Diputados podrá ratificar por mayoría absoluta el texto que remitió a la Cámara Alta, o por mayoría simple una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo. El Congreso, asimismo, se pronunciará sobre las enmiendas del Senado aceptándolas o no por mayoría simple.

## La Función Legislativa en el Congreso de los Diputados<sup>8</sup>

La primera función del Congreso es la legislativa, esto es, la aprobación de las leyes, se comprende la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

### Iniciativa legislativa

La Constitución reconoce la iniciativa legislativa, o derecho de iniciar el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes, al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a no menos de 500.000 ciudadanos, mediante firmas acreditadas, con sujeción a lo establecido en una ley orgánica.

La iniciativa se ejerce ante el Congreso de los Diputados, que de esta forma es la primera Cámara en conocer los proyectos y proposiciones de ley. La única excepción es la iniciativa del Senado, donde también cabe la formulación de proposiciones de ley, si bien, tras la toma en consideración, deben remitirse al Congreso, donde se inicia la tramitación propiamente dicha.

El Gobierno es, de hecho, quien de todos estos sujetos presenta más iniciativas. Tiene, además, reconocida una **iniciativa exclusiva en el caso de los Presupuestos Generales del Estado**.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

## **Publicación y toma en consideración**

Tras la presentación se produce la publicación oficial del proyecto o proposición de ley de que se trate. Cuando la iniciativa se deba a los Diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas o a los ciudadanos, debe remitirse el texto al Gobierno a efectos de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no con la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Si el Gobierno no da respuesta razonada en el plazo de treinta días, la proposición de ley podrá incluirse en el orden del día que corresponda para su toma en consideración.

Las proposiciones de ley formuladas por los Diputados, por las Comunidades Autónomas y por los ciudadanos, están sujetas al trámite de toma en consideración que consiste en un debate y votación sobre su oportunidad y principios. Se trata de un filtro preliminar para eliminar todas aquellas iniciativas que no resulten procedentes, en sus líneas básicas, para la mayoría de la Cámara. De este trámite están excluidos los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciban del Senado.

## **Presentación de enmiendas**

Al tiempo que se publica un proyecto de ley presentado por el Gobierno, o tras su toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley, se abre un plazo de quince días para presentar enmiendas, que pueden ser a la totalidad o parciales al articulado. Las primeras sólo pueden formularse por los Grupos Parlamentarios.

## **Debate de totalidad en el Pleno**

Terminado el plazo de presentación de enmiendas, puede producirse un primer debate en sesión plenaria si se presentan enmiendas a la totalidad del proyecto o proposición de ley. De esta forma, este debate tiene un carácter eventual, pues sólo se realiza cuando se formula una de estas enmiendas. Si se aprueba una enmienda a la totalidad, el proyecto se entiende rechazado. Si se desestima, que es lo más normal, se remite el proyecto o proposición de ley a la comisión competente para que se prosiga su tramitación.

## **Deliberación en Comisión**

Tras la presentación de enmiendas o el eventual debate sobre la totalidad de la iniciativa, la Comisión competente designa a la ponencia, órgano reducido de composición plural, que se reúne a puerta cerrada para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe sobre las mismas, dirigido a la Comisión. Esta fase tiene particular importancia, ya que es donde los Diputados y Grupos realizan una consideración más detenida del proyecto o proposición de ley.

Concluido el informe de la ponencia, comienza el debate en Comisión. Las reuniones de las Comisiones no son públicas, pero a las mismas asisten los medios de

comunicación social debidamente acreditados. Terminado el debate, la Comisión emite un dictamen con el texto que propone. Los grupos parlamentarios cuyas enmiendas no hubieren sido aceptadas pueden mantenerlas para su discusión y votación en el Pleno.

### **Debate y votación en sesión plenaria**

Tras la intervención de la Comisión y una vez incluido en el orden del día del pleno, se abre una discusión sobre el proyecto o proposición de ley y las enmiendas mantenidas al mismo. El debate suele comenzar con la presentación del texto por un miembro del Gobierno (si corresponde a la iniciativa de éste) y con la que del dictamen hace un Diputado de la Comisión. Una vez hecha la presentación, el debate se rige por lo que disponga el Presidente del Congreso, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces.

Esta fase plenaria se omite en numerosos casos, merced a la aplicación del procedimiento especial de competencia legislativa plena de Comisión, que determina que tras su aprobación por la Comisión el proyecto de ley pase directamente al Senado.

### **Debate votación sobre los votos y enmiendas del Senado**

El Senado puede aprobar, en relación con los textos legislativos remitidos por el Congreso, vetos (suerte de enmiendas a la totalidad) o enmiendas al articulado. Unos y otras deben someterse a una aprobación ulterior del Congreso de los Diputados, que decide así sobre el texto definitivo.

En el caso del veto, se somete a ratificación el texto originario aprobado por el Congreso, necesitándose a este efecto el voto de la mayoría absoluta de Diputados dentro de los dos primeros meses, o la mayoría simple una vez transcurrido este plazo. Las enmiendas del Senado al articulado sólo necesitan la mayoría simple para su aceptación por la Cámara y su consiguiente incorporación al texto definitivo.

### **Sanción y publicación oficial de las leyes**

Una vez que el Congreso se ha manifestado sobre las enmiendas o vetos del Senado, la ley queda aprobada, haciéndose definitivo su texto. Lo mismo ocurre cuando la Cámara alta aprueba un proyecto sin introducir modificaciones. La ley debe someterse acto seguido a los trámites de sanción y promulgación por el Rey y a su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### **Procedimientos legislativos especiales**

Junto al procedimiento anterior, el Reglamento del Congreso cuenta con otros procedimientos especiales. Tal es el caso de los relativos a los proyectos de leyes orgánicas, **a los Presupuestos Generales del Estado**, a los Estatutos de Autonomía, a la reforma constitucional, a la competencia legislativa plena de las comisiones y a la lectura única.

El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado comprende los gastos de cada ejercicio y otras disposiciones financieras. Debe presentarse por el Gobierno antes del 1 de octubre del año anterior a aquél en que deban regir. Si no fuera aprobado antes del primer día del año a que se refieran, se consideran automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior, hasta la aprobación de los nuevos. Hay un primer debate sobre la totalidad en el pleno de la cámara, en el que quedan fijadas las cuantías globales de los presupuestos. Después interviene la comisión competente y, finalmente, de nuevo el pleno.

Por su parte el Reglamento del Congreso señala:

**TITULO V Del procedimiento legislativo**  
**CAPITULO SEGUNDO: Del procedimiento legislativo común**  
**SECCION 1ª: De los proyectos de ley**

**I. Presentación de enmiendas**

**Artículo 109**

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión Correspondiente.

**Artículo 110**

1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión.
2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado (\*).
3. Serán enmiendas a la totalidad las que verse sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.
4. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga.
5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada Disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos.

**Artículo 111**

1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.
2. A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el informe remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior.
3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad.
4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en

**cualquier momento de la tramitación de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores.**

Se puede concluir que en el caso de España, existe como regla general el derecho de veto a favor del Senado en el proceso de creación de leyes.

Para el caso de los Presupuestos Generales de Gobierno, se establece un procedimiento especial, mediante el cual la iniciativa es por conducto del Gobierno.

Está previsto a nivel constitucional el principio de reconducción del presupuesto, el cual establece que de no aprobarse los presupuestos, seguirá rigiendo el aprobado con anterioridad, es decir se proroga su vigencia, hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto.

Hay un primer debate sobre la totalidad, en el que quedan fijadas las cuantías globales de los presupuestos. Después interviene la comisión competente y, finalmente, de nuevo el pleno.

Aprobados los proyectos de ley, se abre un término para hacer enmiendas. En caso de los presupuestos generales, las enmiendas deben ser aprobadas por el gobierno para su debida tramitación.

El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación de no haber sido consultado, lo que se traduce en una facultad de veto hacia los presupuestos aprobados.

### **3.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, cuenta con un número total de 27 enmiendas o reformas, las cuales se refieren a modificaciones al texto original.

Para el tema que nos ocupa sigue siendo vigente el texto original, razón por la cual no hacemos mención a ninguna enmienda.

La Constitución se encuentra dividida en 7 Artículos y algunos de estos, en diversas secciones. Las secciones Primera, Séptima y Octava del Artículo Uno son las que tienen relación directa con la materia de nuestro estudio y que a continuación se transcriben:

## ARTICULO UNO<sup>9</sup> Primera Sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un **Senado** y una **Cámara de Representantes**.

### Séptima Sección

**1.- Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.**

**2.- Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo.** Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. **Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.**

**3.- Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por el o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley.**

*"Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it becomes a Law, be presented to the President of the United States."*

### Octava Sección

**1.- El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.**

...

Las instituciones que participan en el proceso de formación de leyes son las siguientes:

<sup>9</sup> Constitución de los Estados Unidos de América del sitio oficial de Internet:  
<http://usembassy.state.gov/posts/ar1/www0056.html>

## **Cámara de Representantes<sup>10</sup>**

La Cámara de Representantes es parte de la rama legislativa del gobierno federal. Los proyectos de ley se originan en la Cámara de Representantes, pero necesitan ser aprobados con una votación de la mayoría de dos terceras partes para llegar a convertirse en ley.

## **Senado<sup>11</sup>**

El Senado es parte de la rama legislativa del gobierno federal. El mismo consiste de 100 senadores, dos por cada estado, y éstos sirven por un período de seis años. El Senado promulga legislación y tiene la potestad de encausar a funcionarios del gobierno y aprobar los nombramientos y los tratados del Presidente.

## **El proceso legislativo<sup>12</sup>**

La función primordial del Congreso de los Estados Unidos es la creación de leyes.

De la lectura que se hace de la séptima y octava sección de artículo Uno de la Constitución de los Estados Unidos de América, se puede concluir que el Presidente de ese país puede hacer observaciones a las leyes que le sean presentadas por el Congreso Federal.

A diferencia de nuestro país, cabe destacar que en tratándose de la materia presupuestaria y en los proyectos de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos, deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

La Constitución contempla el veto total a favor del Presidente de los Estados Unidos, el cual tiene un plazo de diez días –descontando los domingos- para poder ejercerlo.

La manera de superar el veto es con las dos terceras partes de cada Cámara.

En materia fiscal el Presidente puede vetar en tres aspectos: i) nuevos gastos directos, ii) cambios en impuestos que beneficien a determinadas clases y iii) presupuesto discrecional.

Atento a lo anterior el derecho de veto que tiene el Ejecutivo Federal abarca a la materia presupuestaria.

---

<sup>10</sup> Datos obtenidos de la Pagina de Internet del Gobierno de los Estados Unidos. [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> How laws are made. <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/budget.process.html>

#### 4.- FRANCIA

La Constitución del 4 de octubre de 1958 rige el funcionamiento de las instituciones de la V República.

Las instituciones de la República que tienen relación directa con el estudio que realizamos y que participan de los procesos legislativos, son las siguientes:

**El Consejo Constitucional.**- Compuesto por nueve miembros, vela esencialmente por la regularidad de las elecciones y la constitucionalidad de las leyes orgánicas así como de las leyes que le son sometidas.

**El Presidente de la República.**- Jefe del Estado, es elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo (instauración del quinquenato tras el referéndum del 24 de septiembre de 2000).

**El Primer Ministro y el gobierno.**- Bajo la dirección del Primer Ministro, el gobierno determina y dirige la política de la Nación.

Es responsable ante el Parlamento (artículo 20 de la Constitución).

El Primer Ministro dirige la acción del gobierno y garantiza la ejecución de las leyes (artículo 21 de la Constitución).

**El Parlamento.**- Está compuesto por dos Cámaras:

- **El Senado**, elegido para un período de 9 años por sufragio universal indirecto y renovable por tercios cada tres años. La última elección se celebró en septiembre de 2001.
- **La Asamblea Nacional**, cuyos diputados son elegidos por sufragio universal directo para un período de cinco años. La última elección se celebró en mayo y junio de 1997.

Además de su función de control del gobierno, las dos Cámaras elaboran y votan las leyes. A este respecto y en caso de desacuerdo, es la Asamblea Nacional quien resuelve definitivamente.

Las transcripciones de la Constitución que a continuación se incluyen pertenecen al texto actualizado después de la reforma constitucional del referéndum del 24 de septiembre de 2000

**TITULO V :  
DE LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO**

**Artículo 34** (Modificado 28/03/2003)

**Las leyes serán votadas por el Parlamento.**

La ley fijará las normas sobre:

...

**Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.**

...

**Artículo 39** (Modificado 28/03/2003)

**La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.**

Los proyectos de ley serán deliberados en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y presentados ante la Mesa de una de las dos asambleas. **Los proyectos de ley de Presupuestos y de ley de financiación de la seguridad social serán sometidos, en primer lugar, a la Asamblea Nacional.** Sin perjuicio del primer párrafo del artículo 44, los proyectos de ley que tengan como principal objeto la organización de las colectividades territoriales y los proyectos de ley relativos a las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia serán tramitados en primer lugar por el Senado.

**Artículo 45**

Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos asambleas del Parlamento para aprobar un texto idéntico.

Cuando, a causa de un desacuerdo entre las dos asambleas, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada asamblea o si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos asambleas. **Ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno.**

Si la comisión mixta no llega a aprobar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el apartado anterior, **el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente.** En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar bien el texto elaborado por la comisión mixta o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas aprobadas por el Senado.

**Artículo 46**

Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones.

El proyecto o la proposición no será sometido al debate y a la votación de la primera asamblea que lo haya recibido, sino después de quince días de su presentación.

Se aplicará el procedimiento del artículo 45. No obstante, si no hubiere acuerdo entre las dos asambleas, el texto no podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros.

Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas.

Las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitución.

**Artículo 47**

El Parlamento votará los proyectos de leyes presupuestarias en las condiciones establecidas por una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. A continuación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de setenta días, podrán las disposiciones del proyecto entrar en vigor por ordenanza.

Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán en suspenso cuando el Parlamento no esté reunido.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes presupuestarias.

**FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL<sup>13</sup>****Ámbito de la Actividad Legislativa y ámbito de la ley**

La ley se vota en el Parlamento. El ámbito de la ley, definido de modo limitativo por el artículo 34 de la Constitución, abarca los asuntos más importantes, como son principalmente las libertades públicas, la determinación de crímenes y delitos, los impuestos, el presupuesto, así como los principios fundamentales de la defensa nacional, de la administración de las entidades locales, de la enseñanza, del régimen de propiedad, del derecho laboral y de la seguridad social. En 1996 se extendió a la financiación de la Seguridad Social.

Los otros asuntos pertenecen al ámbito reglamentario y son, por consiguiente, competencia del Gobierno. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado tienen la misión de velar por la delimitación de los ámbitos de la ley y del reglamento.

**Procedimiento Legislativo****Iniciativa**

Los diputados, lo mismo que el Gobierno, tienen la iniciativa legislativa. Las iniciativas del Gobierno se denominan proyectos de ley, mientras que las de los diputados son las proposiciones de ley.

Cuando un diputado presenta una proposición de ley ante la Mesa de la Asamblea, dicha proposición es registrada y numerada. Lo mismo ocurre con los proyectos de ley.

Cuando se trata de proposiciones de ley, antes de proceder a su impresión y distribución, una delegación de la Mesa estudia la posibilidad de ser admitida a trámite en virtud del artículo 40 de la Constitución, que prohíbe a los diputados cualquier

<sup>13</sup> Datos obtenidos de la Pagina Oficial de la Asamblea Nacional de Francia. [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr),

iniciativa que implique un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos públicos.

### **Examen en comisión**

El proyecto o la proposición de ley se remite generalmente a una de las seis comisiones permanentes, menos frecuentemente, a una comisión especial, para llevar a cabo un estudio sobre el fondo. Cuando una comisión permanente es llamada a pronunciarse sobre el fondo, una o varias de las otras comisiones permanentes podrán también solicitar que se les llame para emitir dictamen. La comisión o comisiones que hayan sido requeridas para pronunciarse habrán de designar a un ponente. Este último, tras estudiar el texto, presentará a sus colegas un proyecto de informe o de dictamen, según sea el caso, en el que figuren sus conclusiones.

Previa deliberación, la comisión aprueba el informe o el dictamen, en el que se recomienda la aprobación del texto -casi siempre modificado con enmiendas- o, por el contrario, se rechaza.

### **Inclusión en el Orden del Día**

Los proyectos y las proposiciones de ley son incluidos en el orden del día de la Asamblea por la Conferencia de Presidentes, que cada semana reúne en torno al Presidente a los vicepresidentes, presidentes de comisiones, ponente general de la comisión de presupuestos, presidente de la Delegación para la Unión Europea, presidentes de grupos y un representante del Gobierno.

La Conferencia de Presidentes elabora el orden del día correspondiente a las tres semanas siguientes. El orden del día incluye de modo prioritario el debate sobre los proyectos y proposiciones de ley fijados por el Gobierno.

No obstante, a partir de la entrada en vigor de la ley constitucional de 4 de agosto de 1995, se reserva de modo prioritario una sesión al mes para el orden del día fijado por la Asamblea. Una nueva resolución, aprobada en marzo de 1998, amplía esta posibilidad al permitir a la Conferencia de Presidentes que incluya otros temas en el orden del día.

### **Deliberación en Sesión Pública**

El debate sobre los proyectos de ley se hace sobre el texto propuesto por el Gobierno, mientras que el debate sobre las proposiciones de ley se hace a partir del texto propuesto por la comisión.

El debate se inicia por la audición del Gobierno, representado por el ministro competente en el asunto, a veces incluso por el Primer Ministro, y por la presentación del informe de la comisión que fue requerida a pronunciarse sobre el fondo. Cuando proceda, se oírán también el dictamen de una o de varias comisiones. A continuación se abre el debate general, en el cual intervienen los oradores que previamente se hayan

inscrita. Corresponde a la Conferencia de Presidentes la organización del debate general, así como fijar su duración total.

No obstante, la aprobación de ciertas mociones de procedimiento (excepción de no admisible, cuestión previa) puede ocasionar el rechazo del texto, incluso antes de que pase al debate general. Por otra parte, la aprobación de una moción de devolución a la comisión, tras el debate general, tiene como efecto el aplazamiento del debate.

Tras el cierre del debate general, la Asamblea examina el texto artículo por artículo. El Presidente de la sesión ordena el debate y somete a votación, en cada artículo, las enmiendas propuestas y finalmente el propio artículo. Una vez que los diferentes artículos han sido examinados sucesivamente, el Presidente somete a votación la totalidad del proyecto o de la proposición de ley. El examen de un texto en sesión pública puede realizarse también de forma más rápida. La reforma del Reglamento de la Asamblea, en marzo de 1998, ha incluido el procedimiento simplificado de examen, al cual pueden oponerse el Gobierno, el presidente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo o el presidente de un grupo. Tienen derecho a intervenir, por un período de tiempo limitado, únicamente el ponente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo y, en su caso, el ponente de una o de varias comisiones requeridas a emitir un dictamen, así como un orador de cada uno de los grupos. Si el texto no ha sido objeto de ninguna enmienda, el Presidente lo somete directamente a votación en su totalidad. En caso contrario, el Presidente somete a votación, después de las intervenciones del diputado que propuso la enmienda, del presidente o del ponente de la comisión requerida a pronunciarse sobre el fondo y de un orador que esté en contra, únicamente las enmiendas y sus artículos correspondientes, y luego la totalidad del texto.

### **Elaboración del texto definitivo**

Para que pueda ser aprobado definitivamente por el Parlamento, el texto que se discute deberá ser votado en los mismos términos por las dos asambleas. Si el Senado modifica el texto que le ha transmitido la Asamblea, esta última estudia de nuevo los artículos del texto que se han modificado. El mismo mecanismo, pero a la inversa, se aplica cuando el primer examen del texto ha tenido lugar en el Senado. Estas lecturas sucesivas constituyen idas y venidas que continúan hasta la aprobación de un texto idéntico.

No obstante, el Gobierno puede interrumpir estas idas y venidas mediante la constitución de una comisión mixta paritaria de siete diputados y siete senadores. El objeto de esta comisión es elaborar un texto sobre las disposiciones que se discuten entre las dos asambleas. Puede solicitarse la constitución de dicha comisión tan pronto como hayan tenido lugar dos lecturas en cada asamblea, o una sola lectura en el caso de las leyes de presupuestos, leyes de financiación de la Seguridad Social o, para otras leyes, si el Gobierno pide el procedimiento de urgencia. Si la comisión mixta fracasa o si no se aprueba un texto en idénticos términos por las dos asambleas, corresponde a la Asamblea Nacional resolver definitivamente a petición del Gobierno, tras una nueva lectura en cada asamblea.

Una vez definitivamente aprobada, la ley se comunica al Gobierno. El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días siguientes a esta comunicación. Sin embargo, antes de la expiración de este plazo, puede solicitar al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos.

Finalmente, antes de su promulgación, la ley puede ser presentada al Consejo Constitucional por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores. Una ley o una disposición legislativa que el Consejo Constitucional haya declarado inconstitucional no podrá promulgarse ni aplicarse.

### **Facultades del gobierno durante la tramitación**

Los miembros del Gobierno tienen acceso a la Asamblea nacional y pueden intervenir en el debate cuando quieran. Del mismo modo que los diputados, podrán en todo momento presentar enmiendas.

Si a juicio del Gobierno, una proposición de ley o una enmienda corresponde al ámbito reglamentario y no al legislativo, el Gobierno puede impugnar la admisión a trámite. El Presidente de la Asamblea, previa consulta eventual al Presidente de la comisión de las leyes, puede aceptar la no admisión a trámite. En caso contrario, eleva el asunto al Consejo Constitucional, el cual decide soberanamente.

El Gobierno puede igualmente oponerse a una proposición, informe o enmienda, basándose en las disposiciones del artículo 40 de la Constitución, que prohíbe la disminución de los ingresos públicos y la creación o aumento de un gasto público. La decisión sobre la admisión a trámite de un texto en lo que concierne al artículo 40 corresponde al Presidente de la Asamblea, tras consulta al Presidente de la comisión de presupuestos.

El Gobierno puede, si así lo desea, solicitar una votación bloqueada, es decir, solicitar que la Asamblea se pronuncie mediante una sola votación sobre la totalidad o sobre parte del proyecto o proposición de ley.

Finalmente, el Gobierno dispone de un importante medio de presión sobre la Asamblea Nacional para obtener la votación de textos que juzgue necesarios para llevar adelante su política. El Primer Ministro puede, en efecto, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea en la votación de un proyecto o de una proposición de ley. En este caso el texto se considera como aprobado sin que ni siquiera haya sido votado, salvo que una moción de censura, la cual debe presentarse dentro de las 24 horas siguientes, sea aprobada (*artículo 49, apartado 3 de la Constitución*). Los diputados que no hayan aprobado esta moción se considera que han aceptado de modo implícito el texto sobre el que el Gobierno planteó su responsabilidad.

## FISCALIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO

### Debate y votación del presupuesto

La votación de la ley de presupuestos, acto anual de previsión y de autorización de los ingresos y gastos permanentes del Estado, es un medio privilegiado para fiscalizar la actuación gubernamental.

La preparación del debate presupuestario corresponde a la comisión de presupuestos, requerida sobre el fondo, y a las otras comisiones, requeridas para dictamen.

Dentro de la comisión de presupuestos, el ponente general está encargado de hacer el seguimiento de los asuntos presupuestarios. A este respecto, es él quien presenta el informe sobre los ingresos del Estado -particularmente los fiscales-y sobre el equilibrio general del presupuesto, lo cual constituye la primera parte de la ley de presupuestos.

En cuanto al análisis de los gastos, que se describen en la segunda parte de la ley de presupuestos, unos ponentes especiales están encargados de controlar los créditos de cada uno de los departamentos ministeriales. A este efecto, dichos ponentes disponen de poderes permanentes de investigación y de la comunicación de documentos relativos a la ejecución de los presupuestos aprobados y a la gestión de las empresas nacionales. Las otras comisiones designan ponentes para dictamen, los cuales tienen asignada una misión de información en los sectores que son de su competencia. Los trabajos de las diferentes comisiones dan lugar a informes o dictámenes que, distribuidos a todos los diputados, facilitan la lectura de una voluminosa documentación depositada por el Gobierno como apoyo al proyecto de ley de presupuestos. Esos trabajos constituyen una preparación para las votaciones de la Asamblea, en las que se aprueban, se rechazan o se modifican las proposiciones gubernamentales.

El debate en sesión pública constituye la ocasión única que tienen todos los parlamentarios para interrogar pública y sucesivamente a todos los ministros acerca de los diversos aspectos de la política del Gobierno. Este debate ocupa cada año la mayor parte de los debates de otoño. Se lleva a cabo mediante un procedimiento especial que difiere del procedimiento legislativo ordinario, sobre todo en cuanto a las características siguientes:

El Gobierno debe presentar el proyecto de ley de presupuestos anual a más tardar el **primer martes de octubre** del año que precede al año de ejecución del presupuesto.

El Parlamento dispone luego de un plazo de **70 días** para pronunciarse (**40 días** en primera lectura para la Asamblea Nacional, **15 días** en primera lectura para el Senado, y el resto para seguir con el análisis en procedimiento de urgencia). Si en este plazo no ha sido aprobado, el presupuesto podrá ponerse en vigor por ordenanza. Las limitaciones al derecho de enmienda de los parlamentarios, tales como se prevén en el artículo 40 de la Constitución, se acentúan durante el debate presupuestario debido a diversas disposiciones previstas en el artículo 42 de la ordenanza del 2 de enero de 1959, ley orgánica relativa a las leyes de presupuestos.

Como puede apreciarse, en Francia al igual que en los Estados Unidos de América intervienen ambas Cámaras en la aprobación de los ingresos y egresos que deben regir la actuación del gobierno.

En este caso, el Gobierno interviene en la formación del presupuesto y puede presionar su debida aprobación por parte de la Asamblea Nacional. De igual forma el Primer Ministro puede presionar que se vote en determinado sentido por así convenir a la política económica que ejerce el Gobierno sobre el país.

Por lo tanto en Francia existen mecanismos como la facultad de veto para hacer modificaciones al presupuesto aprobado por el parlamento.

En conclusión respecto de este Capítulo se desprende que:

- Con independencia de las distintas formas de gobierno y de los poderes constituidos en los países analizados, existe una tramitación especial para la aprobación del presupuesto.
- La iniciativa para la elaboración de los proyectos del presupuesto le corresponde al poder Ejecutivo o Gobierno, en su caso.
- En los cuatro países analizados, el gobierno o quien ejerza el poder Ejecutivo tiene la facultad para vetar el presupuesto aprobado por el órgano legislativo.
- El principio de reconducción del presupuesto está previsto para el caso de no aprobarse en los tiempos que deba entrar en vigor el nuevo presupuesto.

Una vez realizado el análisis histórico de nuestra Constitución Política, un comparativo de las constituciones que regulan a los estados de la República Mexicana y al Distrito Federal, y un estudio de derecho comparado que abarca a cuatro países con reconocida tradición jurídica, es momento de revisar el marco jurídico vigente a fin de conocer las disposiciones que regulan la facultad de veto del titular del Ejecutivo Federal y su interpretación a la luz de la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho.

## CAPITULO IV

### RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

1.- Planteamiento, 2.- Marco Constitucional Vigente; 2.1.- Ley de Ingresos de la Federación (LIF); 2.1.1.- Naturaleza Jurídica, 2.1.2.- Facultades del Congreso, 2.1.3.- Facultades del Ejecutivo Federal, 2.1.4.- Características de la LIF, 2.1.5.- Veto del Ejecutivo Federal, 2.2.- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), 2.2.1.- Naturaleza Jurídica, 2.2.2.- Facultades de la Cámara de Diputados, 2.2.3.- Facultades del Ejecutivo Federal, 2.2.4.- Características del PEF, 2.2.5.- Veto del Ejecutivo Federal, 2.3.- Iniciativa de LIF y Proyecto de PEF, 2.4.- Principios sustanciales de los ingresos y egresos de la Federación, 2.4.1.- Principio de Equilibrio Presupuestario, 2.4.2.- Principio de Anualidad, 2.4.3.- Principio de Unidad y de Universalidad, 2.4.4.- Principio de Especialidad, 2.4.5.- Principio de Reconducción del Presupuesto, 2.5.- Principios especiales contenidos en la Constitución, derivados de antecedentes históricos, 2.5.1.- Facultad para la creación y supresión de empleos públicos, 2.5.2.- Facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, 2.5.3.- Pagos posteriores no contenidos en el PEF.

#### 1. PLANTEAMIENTO

En el ámbito federal, el régimen hacendario del Estado se integra por:

1. **Leyes fiscales.**- Son los ordenamientos legales específicos, por los cuales se establecen los elementos esenciales de las contribuciones, tales como el objeto, el sujeto obligado, la base gravable y la tasa o tarifa (Ley del ISR, IVA, IEPS, ISAN, etc).
2. **Ley de Ingresos de la Federación (LIF).**- Es un listado de conceptos por los que se autoriza al Estado a percibir ingresos provenientes de los impuestos previstos en las leyes fiscales.
3. **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).**- Es un ordenamiento que autoriza las erogaciones que realiza la Federación (es decir, los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, entre otros).
4. **Revisión de la Cuenta Pública.**- Es el resultado de un proceso de fiscalización, por medio del cual la Cámara de Diputados, a través de la Entidad de Fiscalización superior de la Federación, determina que los ingresos y egresos se ajustaron a lo autorizado.

Los aspectos antes referidos están estrechamente vinculados entre sí y se encuentran regulados por diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada uno de los aspectos enunciados corresponde a una etapa del proceso de recaudación de ingresos y ejercicio del gasto público. Primero, el Congreso de la Unión establece las contribuciones que corresponden a los habitantes de la República, mediante la expedición de las leyes fiscales específicas; segundo, el Congreso de la Unión aprueba la Ley de Ingresos, por la cual, como se señala más adelante, se autoriza la recaudación de las contribuciones; tercero, la Cámara de Diputados aprueba el ejercicio del gasto público, mediante la expedición del Presupuesto de Egresos y, por último, se revisa la cuenta pública, a fin de verificar que los ingresos recaudados

conforme a las leyes fiscales hayan sido ejercidos conforme a las autorizaciones presupuestarias otorgadas.

En tal virtud, para la doctrina mexicana, el régimen hacendario del Estado comprende, por una parte, las leyes específicas en materia fiscal, a las que se conoce como el régimen fiscal, así como el régimen presupuestario o hacendario en sentido estricto, el cual comprende los aspectos contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Presupuesto de Egresos (PEF) y la revisión de la cuenta pública.

Atento a lo anterior, son materia del presente estudio exclusivamente la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sin que ello signifique que en el mismo dejen de hacerse las referencias necesarias al régimen jurídico en materia tributaria y a los principios que regulan a la LIF y al PEF.

## **2. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE**

### **2.1. Ley de Ingresos de la Federación (LIF)**

Iniciamos el estudio de los documentos propuestos en el presente Capítulo con la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Es importante señalar que no obstante que todos los Estados de la República Mexicana cuentan con sus respectivas leyes de ingresos, en el presente Capítulo haré referencia única y exclusivamente a la Ley de Ingresos Federal, lo mismo para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, (PEF).

El maestro Elisur Arteaga Nava define a la Ley de Ingresos de la siguiente manera, "es, como su nombre lo indica, el documento de naturaleza legislativa, de vigencia anual, en el que se señalan los ingresos provenientes de los conceptos que él mismo identifica y por las cantidades que determina."<sup>1</sup>

Atendiendo a la anterior definición, podemos destacar tres elementos sustanciales de la propia Ley, su naturaleza, su vigencia y su contenido.

Por lo que se refiere a su contenido podemos referirnos a la propia Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, la cual clasifica los tipos de Ingresos en:

- A.- Ingresos del Gobierno Federal;
- B.- Ingresos de Organismos y Empresas, y
- C.- Ingresos derivados de financiamientos.<sup>2</sup>

Igualmente, la propia Ley de Ingresos aprobada para el ejercicio del 2005, establece que los Ingresos del Gobierno Federal se dividen en:

<sup>1</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur.- Derecho Constitucional, Oxford University Press, 2002, 639p.

<sup>2</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2004.

- I.- Impuestos;
- II.- Contribuciones de Mejoras;
- III.- Derechos;
- IV.- Productos, y
- V.- Aprovechamientos.

No entraré al estudio específico de cada ingreso debido a que no es materia del presente trabajo, baste únicamente establecer la clasificación anterior para conocer el contenido de la Ley de Ingresos.

Por lo que se refiere a su vigencia, podemos afirmar que la duración de la Ley de Ingresos es de un año, toda vez que el catálogo de ingresos que se fijan en la propia Ley están determinados para cubrir los gastos del año para el cual se aprueban, de tal suerte que la temporalidad de la Ley de Ingresos está condicionada a la temporalidad de la Ley de Presupuesto que de igual forma tiene una vigencia anual.

### 2.1.1.- Naturaleza jurídica

La LIF es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado a recaudar en un ejercicio fiscal y constituye, por lo general, una mera lista de conceptos por los cuales el Gobierno podrá percibir ingresos.

El artículo 73, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Por su parte, el artículo 74, fracción IV de la Constitución, otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de:

- IV.** 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.

Ahora bien, las contribuciones se encuentran previstas y reguladas en las diversas leyes específicas que las rigen, tales como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y otras. En todo caso, dichos ordenamientos establecen los elementos esenciales de la contribución, esto es, el sujeto obligado, el hecho generador u objeto, la base gravable y la tasa o tarifa. Sólo por excepción, la LIF llega a establecer algunos de estos elementos.

En este sentido, la doctrina coincide en afirmar que existen dos tipos de leyes impositivas. Aquéllas que fijan los elementos esenciales de las contribuciones conforme a los cuales éstas se causan y se recaudan y, por otra parte, la ley en la que se contiene el catálogo de contribuciones que habrán de cobrarse en un determinado ejercicio fiscal, es decir, la LIF.

Sin embargo, lo anterior no implica que existan dos facultades diversas del Congreso en materia de imposición de contribuciones y de ingresos de la Federación. Es decir, no se trata de una facultad para expedir las leyes específicas que regulan los impuestos, y otra distinta para expedir la LIF, sino de una única facultad legislativa para establecer las contribuciones que habrán de servir para cubrir el Presupuesto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha establecido el siguiente criterio:

**LEYES DE INGRESOS. NO DETERMINAN LA VIGENCIA ANUAL DE LAS DISPOSICIONES TRIBUTARIAS ESPECIALES.** Aún cuando las leyes de ingresos (artículo 65, fracción II de la Ley Suprema (sic), tanto de la Federación como de los Estados y de los Municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación, de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida hasta que son derogadas.<sup>3</sup>

En tal virtud, la LIF, además de las características de generalidad e impersonalidad de toda ley, reviste una característica especial al ser considerada un acto-condición, por el cual el Congreso de la Unión autoriza la recaudación de las contribuciones que estén previstas expresamente en la misma. Ello no significa que las contribuciones no contempladas en la LIF queden derogadas, sino que simplemente no podrán ser recaudadas y, por ende, los sujetos obligados no estarán forzados a cubrirlas en el ejercicio fiscal de que se trate.

A partir de lo anterior se encuentran corrientes doctrinarias distintas. En algunos países, el presupuesto de ingresos y egresos constituyen un acto condición, por el cual el Congreso autoriza la recaudación de las contribuciones y, por el otro, la erogación e inversión de los recursos recaudados. En este sentido, dicho acto podría ser considerado formalmente legislativo, por emanar del órgano legislativo, y materialmente administrativo, toda vez que no crea situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales y permanentes, en tanto constituye meras autorizaciones temporales para la recaudación y el gasto.

En el caso de México, la doctrina generalmente aceptada considera que la LIF y las leyes específicas que establecen las contribuciones deben verse como parte integrante de todo el sistema tributario. En este sentido, mientras las leyes tributarias específicas fijan los elementos esenciales de las contribuciones, la LIF constituye el acto-condición necesario para recaudarlas y, de esta manera, *"...el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos..."*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Criterio citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. 19° edición. México, 2001. Pág. 110.

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 42° edición. México, 2002. Pág. 319.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la LIF es una ley en sentido formal y material, toda vez que es expedida por el órgano legislativo (Congreso de la Unión), y crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Además, la LIF debe ser considerada la condición necesaria para recaudar las contribuciones, misma que de acuerdo con el texto constitucional, se otorga en forma anual.

Esta característica de anualidad no desvirtúa la naturaleza de acto formal y materialmente legislativo de la LIF. En todo caso, es necesario que dicho ordenamiento tenga una temporalidad, puesto que de lo contrario se perdería su característica especial de acto-condición, en tanto que las autorizaciones de recaudación por parte del Congreso estarían otorgadas de manera permanente.

A continuación analizaremos cómo intervienen los Poderes Federales en su formación.

### 2.1.2.- Facultades del Congreso

Por tratarse de una ley en sentido formal y material, debemos establecer que por mandamiento constitucional es el Congreso de la Unión el encargado de aprobar las normas jurídicas abstractas, personales y generales que le sean sometidas para que puedan tener el carácter de ley. Para el caso que nos ocupa la Ley de Ingresos no es excepción a esta regla general y resulta lógico que intervengan las dos Cámaras en el proceso legislativo de esta ley, pues la naturaleza intrínseca de la misma es imponer limitaciones a la libertad y a la propiedad privada de los particulares.

En efecto, todos los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa como lo dispongan las leyes. Esta última parte, es de vital importancia para nuestro estudio, en virtud de que el constituyente consideró que únicamente mediante ley o leyes, se puede imponer a los gobernados la obligación de contribuir a los gastos del Estado mexicano.

En este sentido la Constitución Política establece lo siguiente:

**Artículo 31.-** Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De ahí que todos los impuestos que se encuentran regulados en las diversas leyes fiscales específicas a cada impuesto, encuentran como fundamento y marco rector a la Ley de Ingresos de la Federación la cual le da vigencia a las leyes que contienen cargas impositivas a los gobernados.

A diferencia de los decretos que igualmente se consignan en la Constitución Política en la Sección "De la Iniciativa y formación de las leyes", el tema de la Ley de Ingresos, no deja lugar a dudas que por tratarse de una ley, le aplican los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna vigente, es decir, la Ley de Ingresos de la Federación está sujeta

al proceso legislativo, que consiste en el estudio de los proyectos por ambas Cámaras (de Origen y Revisora), pasando por los supuestos contenidos en el proceso legislativo y hasta su publicación y entrada en vigor.

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.

B.- Se reputara 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 termino hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.

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 esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecho, la cual lo tomara otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasara al ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versara únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los articulos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasara todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se 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 solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites 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 presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones 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

De la lectura del artículo 72 anterior, podemos señalar que la única excepción a la regla general del proceso de formación de la Ley, radica en el hecho de que el estudio del proyecto de Ley de Ingresos debe iniciar en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen y posteriormente como Cámara Revisora la de Senadores.

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**.

Una vez que la Cámara de Diputados (como ya se vio con antelación) recibió el proyecto de Ley de Ingresos por parte del Ejecutivo Federal, los legisladores tanto diputados como senadores en su caso, pueden hacer modificaciones al proyecto recibido, adquiriendo los legisladores una corresponsabilidad en la elaboración de la Ley de Ingresos.

Según el maestro Arteaga Nava en el sistema constitucional mexicano la facultad impositiva del Congreso es limitada, ya que siempre debe referirse a un acto principal: el de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; es en el presupuesto y no en la Ley de Ingresos, en lo que, mediante asignaciones de recursos, deben determinarse, explícita o implícitamente, los objetivos a alcanzar con la política fiscal.<sup>5</sup>

#### Artículo 74

...

IV. 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.

<sup>5</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur.- Derecho Constitucional, Oxford University Press, 2002, Pág. 643.

No obstante la limitación que antecede, concluiremos diciendo que la Ley de Ingresos de la Federación sigue el proceso legislativo federal en el que intervienen ambas Cámaras con la particularidad de que el estudio del proyecto debe de iniciarse en la Cámara de Diputados y posteriormente en la Cámara de Senadores, como Cámara revisora.

### 2.1.3.- Facultades del Ejecutivo Federal

La autoría de la iniciativa de la Ley de Ingresos Federal le corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo de conformidad con lo establecido por nuestra Carta Magna en el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, el cual señala:

#### Artículo 74

...

IV.- ...

**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.

Corroboramos lo anterior, lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las cuales señalan que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el encargado de la elaboración del proyecto de Ley de Ingresos:

**Artículo 31.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;<sup>6</sup>

...

Como consecuencia de lo anterior, el responsable de elaborar y enviar la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación al Congreso de la Unión es el titular del Ejecutivo Federal.

<sup>6</sup> Ley Organica de la Administración Pública Federal vigente al 15 de marzo de 2005, según página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexle.htm>

#### 2.1.4.- Características de la LIF

Una vez establecido que la LIF es un acto formal y materialmente legislativo, es preciso señalar sus características especiales:

- Dada su naturaleza de acto legislativo, está sujeta al proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución y, por ende, puede ser vetada por el Ejecutivo Federal.
- De conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución, la LIF debe discutirse y aprobarse anualmente.
- La LIF necesariamente debe tener como Cámara de Origen la de Diputados (artículo 74, fracción IV de la Constitución).
- Sólo el Ejecutivo Federal puede presentar la Iniciativa de LIF ante la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV de la Constitución). Consecuentemente, en la formulación y presentación de dicha Iniciativa quedan excluidos los diputados y senadores, así como las legislaturas de los Estados.
- La Iniciativa debe ser presentada a más tardar el 8 de septiembre, o hasta el 15 de diciembre cuando inicie el encargo el Presidente de la República y, en ambos casos, deberá comparecer el Secretario de despacho respectivo (Hacienda y Crédito Público).
- El hecho de que la LIF sea considerada como un acto-condición de temporalidad anual, no impide que el propio ordenamiento contenga disposiciones generales, abstractas e impersonales respecto de aspectos distintos a los impuestos, tales como los aprovechamientos, productos, contribuciones de mejoras y otros.
- En todo caso, la LIF debe discutirse y aprobarse antes que el Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV de la Constitución). Este plazo sólo puede ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario del despacho.

Una característica especial de la LIF, adicional a las antes mencionadas, consiste en el denominado 'principio de equilibrio presupuestario'. Al respecto, cabe citar que los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV de la Constitución, se refieren a los ingresos necesarios para cubrir el presupuesto. De las disposiciones constitucionales mencionadas podría interpretarse que no deben recaudarse más contribuciones de las necesarias para cubrir el Presupuesto.

Sin embargo, para la mayoría de los autores, una interpretación literal de la Constitución en esta materia lleva necesariamente una situación práctica irrealizable, puesto que la LIF no deja de ser un mero catálogo de conceptos por los cuales se podrán recaudar contribuciones, pero las cantidades por recaudar corresponden a un presupuesto o proyección que formula la autoridad competente, sin que

necesariamente la cantidad recaudada al final del ejercicio corresponda estrictamente con la proyección realizada.

Por lo anterior, es comúnmente aceptado considerar un déficit y/o un superávit entre los ingresos y los egresos.

Por otra parte, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumidos entre 1963 y 1970, señalan que, dado que la LIF tiene naturaleza jurídica de acto legislativo, formal y material, se expide con base en las mismas formalidades que establecen las disposiciones constitucionales que regulan la actividad legislativa. Por ende, si la LIF no contiene precepto transitorio que limite su vigencia a un año, entonces debe estar a la naturaleza de norma general, abstracta, impersonal y permanente que caracteriza a los actos legislativos.

No obstante, la disposición constitucional expresa en el sentido de que la Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, parece que necesariamente obliga al Congreso a pronunciarse anualmente a través de la LIF. Ello no implica que el Congreso esté impedido para emitir un simple Decreto por el que se reitere la LIF del ejercicio fiscal inmediato anterior, en tanto que bastaría el mismo para satisfacer el requisito constitucional de la discusión previa de las contribuciones necesarias para cubrir el PEF.

Asimismo, la SCJN señala que la LIF posee la misma jerarquía normativa que el resto de los ordenamientos legales y, por lo tanto, puede constituir el instrumento idóneo para modificar, derogar y abrogar leyes específicas de carácter fiscal o, incluso, disposiciones de otros ordenamientos legales distintos a los fiscales.

### **2.1.5.- Veto del Ejecutivo Federal**

Si bien la doctrina coincide en la posibilidad de que la LIF pueda ser vetada por el Ejecutivo Federal, no se ha cuestionado sobre los efectos del mismo. En efecto, si se considera que la LIF, entre otros aspectos, constituye un acto condición por el cual el Congreso autoriza al Ejecutivo a llevar a cabo la recaudación por las contribuciones que en la propia ley se expresan, entonces el veto del Ejecutivo Federal podría ocasionar que la LIF no estuviera aprobada al inicio del ejercicio fiscal de que se trata.

En este supuesto, cabría la posibilidad de que los particulares impugnaran en la vía de amparo los requerimientos de la autoridad hacendaria para el pago de contribuciones durante el plazo en que la LIF no estuviera aprobada; es decir, hasta en tanto el Congreso aceptara las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal mediante el veto, o bien, hasta que el propio Congreso superara el veto por la mayoría calificada que marca la Constitución.

## 2.2.- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

### 2.2.1.- Naturaleza jurídica

La mayoría de la doctrina considera que el Presupuesto constituye la autorización necesaria para efectuar la inversión de los fondos públicos y, por lo tanto, es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo. Como se analiza más adelante, esta es la tesis que se recoge en la Constitución Mexicana.

Sin embargo, otra parte de la doctrina considera que el Presupuesto debe abarcar tanto los ingresos como los egresos, toda vez que para ambos conceptos es necesaria la autorización del órgano legislativo, ya sea para establecer el catálogo de contribuciones que habrán de recaudarse en un período determinado (LIF), como para la inversión de los recursos recaudados en los rubros y conceptos que sean materia de la autorización (PEF).

En este sentido, los ingresos y egresos deberían quedar comprendidos en un único documento; es decir, en un único instrumento jurídico que constituya el acto-condición o autorización para la recaudación y el ejercicio del gasto público, aunque el mismo se divida en dos apartados para su análisis: ingresos y egresos.

La doctrina mexicana se inclina por considerar que el PEF es un acto formalmente legislativo, en tanto que emana de la Cámara de Diputados, y materialmente administrativo, toda vez que contiene la previsión del gasto y la autorización para que el mismo se efectúe precisamente en los rubros y conceptos que el propio instrumento señala.

Al igual que como sucede con la LIF, el PEF constituye la autorización indispensable para efectuar los gastos y las inversiones, hasta por los montos y en los rubros que se establezcan en el propio instrumento. En tal virtud, el PEF también puede ser considerado como un acto-condición.

Sin embargo, el régimen constitucional vigente para el PEF no tiene las características de ley que corresponden a la LIF. En este sentido se ha pronunciado la SCJN recientemente, bajo el criterio siguiente:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.** Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del

Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente. [Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999. Tesis P./J. 24/99. Página 251]<sup>7</sup>

Si bien el criterio jurisprudencial transcrito se refiere al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los principios y consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son igualmente aplicables al PEF. De dicho criterio se desprende lo siguiente:

- El Presupuesto es un Decreto y, por ende, no es ley en sentido material, sino un acto administrativo.
- El contenido del PEF consiste en establecer la previsión y la autorización de las erogaciones necesarias para realizar las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado.
- Constituye un acto de aplicación de una ley previamente expedida, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos.
- El Decreto no otorga competencias ni establece derechos y obligaciones, toda vez que éstos se encuentran previamente establecidos en las leyes correspondientes.

De acuerdo con la doctrina constitucional y administrativa mexicana, el PEF es el acto por el cual se otorga la autorización necesaria para invertir los fondos públicos; es decir, constituye una condición legal necesaria para ejercer una competencia, la cual no se crea por el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.

A partir de la naturaleza jurídica del PEF y de las disposiciones constitucionales que lo rigen, se desprenden los siguientes efectos:

1. Constituye la autorización indispensable para efectuar la inversión de los fondos públicos.
2. Constituye la base para la rendición de cuentas.

<sup>7</sup> Fueron disidentes del criterio mayoritario José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>8</sup> Si bien la SCJN se refiere a la "Ley de Presupuesto del Distrito Federal", ésta se puede considerar como la Ley de Ingresos de la Federación y demás leyes específicas en las que se establezcan contribuciones para efectos de la Federación.

3. Descarga la responsabilidad del Ejecutivo, en tanto éste se sujete a las autorizaciones contenidas en el PEF.
4. Es la base y medida para determinar la responsabilidad cuando el Ejecutivo se aparta de las autorizaciones otorgadas.

### 2.2.2.- Facultades de la Cámara de Diputados

La Constitución establece de manera clara cuales son las atribuciones de la Cámara de Diputados en esta materia al señalar:

#### Artículo 72

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

...

#### Artículo 74

**Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

...

**IV. 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 en la fecha prevista por el artículo 83, 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.

...

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;

...

No está en duda que la Cámara de Diputados es la única entidad que goza de la facultad para aprobar el PEF, de conformidad con lo que señalan las fracciones transcritas anteriormente del artículo 74 constitucional.

Dicha facultad es exclusiva de la Cámara de Diputados por las razones que se han expuesto con anterioridad, las cuales se reforzarán más adelante.

### 2.2.3.- Facultades del Ejecutivo Federal

Al igual que la iniciativa de la Ley de Ingresos, la autoría del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación le corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido por nuestra Carta Magna en el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, el cual señala:

#### Artículo 74

...  
IV.- ...

**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.**

Corroboramos lo anterior, lo dispuesto en las fracciones XIV y XV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las cuales señalan que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación:

**Artículo 31.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...  
XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;<sup>9</sup>

...

Como consecuencia de lo anterior, el responsable de elaborar y enviar el proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados es el titular del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, el artículo 72 constitucional, establece las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en el proceso de elaboración de leyes y decretos:

#### Artículo 72.- ...

...  
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 acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.**

<sup>9</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente al 15 de marzo de 2005, según página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>

**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.

...

**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.**

Claramente se puede concluir que la facultad de veto del Presidente de la República está prevista a nivel constitucional, lo que interesa saber es como debe entenderse y hasta donde puede llegar esta facultad como mecanismo de equilibrio entre poderes.

Parece claro que los únicos casos en donde encuentra límites la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones, son los supuestos enunciados en la fracción J y párrafo siguiente del artículo 72 constitucional. No obstante, no todos coinciden en los límites y alcances de esta facultad de veto del Ejecutivo.

#### **2.2.4.- Características del PEF**

- Dado que el PEF es un acto materialmente administrativo, es necesario precisar sus características esenciales de acuerdo con los artículos 74, fracción IV y 75 de la Constitución.
- La aprobación del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por virtud de lo cual se reitera el criterio en el sentido de que se trata de un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.
- El examen, discusión y aprobación del PEF debe hacerse en forma anual, después de haber discutido las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo.
- De manera exclusiva el Ejecutivo Federal puede presentar el Proyecto de PEF ante la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV de la Constitución). Consecuentemente, en la formulación y presentación de dicho proyecto quedan excluidos los diputados y senadores, así como las legislaturas de los Estados.
- El Proyecto debe ser presentado a más tardar el 8 de septiembre, o hasta el 15 de diciembre cuando inicie el encargo el Presidente de la República y, en ambos casos, deberá comparecer el Secretario de despacho respectivo (Hacienda y Crédito Público).
- Este plazo sólo puede ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario del despacho.

- El PEF en todo caso debe fijar la retribución que corresponda a los empleos establecidos por ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha retribución, se entenderá fijada la del Presupuesto anterior o la prevista en la ley que haya establecido el empleo.

### 2.2.5.- Veto del Ejecutivo Federal

Una parte de la doctrina constitucional considera que no es posible que el Ejecutivo Federal formule observaciones al PEF (ejercicio de la facultad de veto), bajo los argumentos de que el Presupuesto es formalmente un acto legislativo pero materialmente administrativo; es decir, no es una ley, y en virtud de que, en términos generales, no pueden vetarse las resoluciones exclusivas de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

La interpretación anterior parte del párrafo primero del artículo 72 constitucional, el cual establece el proceso legislativo para los proyectos de ley o decreto, **cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras**. Por lo tanto, tratándose de asuntos exclusivos de alguna de éstas, como es el caso de la aprobación del PEF, el veto del Ejecutivo resulta improcedente.

No obstante lo anterior, el propio artículo 72, inciso J) de la Constitución, establece:

**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.**

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

De la disposición transcrita, puede interpretarse que el Ejecutivo Federal no puede hacer observaciones estrictamente en los supuestos antes señalados, entre los cuales no está comprendido el PEF.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que, en el supuesto en que el veto al PEF fuera procedente, ni la Constitución ni los ordenamientos legales secundarios, contienen reglas relacionadas con los posibles efectos y consecuencias. En tal virtud, tendrían que establecerse criterios sobre aspectos tales como:

- La mayoría calificada en la Cámara de Diputados que sería necesaria para superar el veto.
- La posible publicación de una parte del Presupuesto a reserva de los aspectos materia de las observaciones.
- La posible aplicación del Presupuesto del ejercicio fiscal anterior.

- En caso de que la Cámara admitiera las observaciones del Ejecutivo, los efectos de la publicación del Presupuesto respecto de los gastos que ya se hubieren llevado a cabo.

### 2.3.- Iniciativa de LIF y Proyecto de PEF

Tradicionalmente se ha considerado que la Iniciativa de la LIF y el Proyecto del PEF corresponde elaborarlos al Ejecutivo Federal. Sin embargo, algunas iniciativas de reforma constitucional presentadas por los partidos políticos en el Congreso de la Unión, parten de la base de que la elaboración de ambos instrumentos no necesariamente debe ser privativa del Presidente de la República.

Al respecto, el artículo 74, fracción IV de la Constitución establece:

IV...

**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 en la fecha prevista por el artículo 83, 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.**

La disposición constitucional transcrita no deja lugar a dudas sobre la facultad del Ejecutivo Federal para elaborar la Iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF.

Adicionalmente, debe tenerse en consideración que el Poder Ejecutivo Federal es precisamente al que le corresponde la ejecución de los ordenamientos legales, así como de los planes y programas de gobierno. En ese sentido, el artículo 26 de la Constitución, otorga al Ejecutivo Federal las facultades necesarias para establecer y desarrollar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al que deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

Es decir, por su naturaleza, es precisamente el Poder Ejecutivo al que le corresponde realizar las acciones necesarias para el cálculo de los ingresos y los egresos y la proposición de los programas prioritarios de acuerdo con las necesidades nacionales.

La función administrativa comprende la realización de acciones de gobierno en el marco del orden jurídico al que está sujeto. En tal virtud, el Poder Ejecutivo es precisamente aquél que tiene a la mano la información que deriva de su actuar constante y permanente y, por ende, es a quien corresponde presentar las propuestas correspondientes ante el órgano legislativo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en la elaboración del Proyecto de PEF, el Ejecutivo Federal debe tomar en consideración no sólo los egresos que corresponden a

la Administración Pública, sino también los que corresponden al Poder Legislativo y al Poder Judicial, así como los relativos a los órganos constitucionales autónomos y, además, las previsiones presupuestarias relativas a los fondos de aportaciones federales en los que participan las entidades federativas.

De conformidad con el artículo 77, fracción I de la Constitución, cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, puede dictar resoluciones económicas respecto de su régimen interior. Asimismo, el artículo 100, párrafo último de la Constitución establece que el Presupuesto del Poder Judicial de la Federación será enviado al Ejecutivo Federal para su integración en el PEF. En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, la Constitución previene su autonomía presupuestaria, precisamente con objeto de evitar la intromisión del Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se desprende claramente que el Ejecutivo Federal no sólo integra el Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública, sino que en él se incluyen los presupuestos de los otros dos poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos.

Esta particularidad lleva a considerar que el PEF no puede quedar sujeto a un régimen en donde corresponda su aprobación de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, sin que sus actos puedan tener un contrapeso. En ese sentido, por ejemplo, la Cámara mencionada podría reducir significativamente el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, incluso, llevado al extremo, suprimir las dotaciones y retribuciones de jueces y magistrados, o bien, suprimir el presupuesto de la Cámara de Senadores o de los órganos constitucionales autónomos.

Si bien es cierto que las hipótesis anteriores resultan exageradas, también lo es que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF y, por lo tanto, la posibilidad de que los supuestos referidos se actualicen en la práctica.

## **2.4.- Principios sustanciales de los ingresos y egresos de la Federación**

### **2.4.1.- Principio de Equilibrio Presupuestario**

Como se señaló con anterioridad, el texto de los artículos 73, fracción VIII y 74, fracción IV de la Constitución, hacen referencia a la aprobación de los ingresos *necesarios* para cubrir el Presupuesto. Esta correspondencia entre los ingresos y los egresos es lo que se denomina equilibrio presupuestario.

Las teorías clásicas sostienen que en el ejercicio del Presupuesto no debe haber déficit ni superávit, sin embargo, esta afirmación es irrealizable en la práctica, puesto que el monto de la recaudación, en términos reales, varía más o menos al final del ejercicio presupuestal y, del mismo modo, el gasto público.

Por ello, otras teorías han aceptado que los ordenamientos en materia de ingresos y egresos sean de carácter flexible atendiendo a las circunstancias económicas de cada país.<sup>10</sup>

#### **2.4.2.- Principio de Anualidad**

Ya mencionado con anterioridad, consiste en que el PEF tiene vigencia anual, correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate (artículo 74, fracción IV de la Constitución).

Este principio lleva a la consideración del tratamiento que debe darse respecto de obras que, por su naturaleza, signifiquen gastos que excedan el plazo de un año. Al respecto, de acuerdo con la doctrina tradicional, se estima que el PEF es estrictamente de carácter anual, por oposición a los denominados presupuestos *plurianuales* que permiten la realización de gastos e inversiones en periodos superiores a un año.

En el caso de México, el artículo 126 de la Constitución establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Si bien de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, pueden contemplarse en el PEF obras y gastos que excedan de un año, en todo caso, las partidas presupuestarias deberán preverse en cada año en que deban ser ejercitadas o, de lo contrario, deberá suspenderse la obra respectiva.

#### **2.4.3.- Principio de unidad y de universalidad**

La doctrina ha desarrollado estos conceptos para explicar que sólo puede existir un Presupuesto y no varios (principio de unidad), y que todos los gastos deben estar comprendidos en el Presupuesto (principio de universalidad).

El artículo 126 de la Constitución Mexicana constituye una excepción a los principios antes señalados, toda vez que pueden hacerse gastos no previstos en el PEF cuando sean determinados por ley posterior. En tal virtud, es claro que el gasto específico no quedaría comprendido en el PEF original, lo que rompe el principio de universalidad y, a la vez, la ley posterior implicaría un presupuesto específico para determinada obra o inversión, rompiendo con el principio de unidad.

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que independientemente de una regla flexible sobre el equilibrio presupuestario, es necesario ajustarse lo más posible al mismo y, en esa medida, tratar de reducir la posibilidad del déficit. Ello se desprende del artículo 73, fracción VII de la Constitución, al señalar los impuestos *necesarios* para cubrir el Presupuesto. Al respecto, debe advertirse que el PEF-2005, en su artículo 3, establece que: "Para el presente ejercicio fiscal, se establece una meta de déficit público presupuestario de \$17,455,700,000.00." Esta amplia diferencia entre ingresos y egresos podría ser tildada de inconstitucional.

#### **2.4.4.- Principio de especialidad**

Este principio se refiere el grado de detalle al que debe llegar el PEF. Para algunos autores basta con la aprobación de los grandes conceptos o apartados del gasto. Sin embargo, otra corriente considera que el PEF debe ser lo más detallado posible e incluso, debe contener los montos autorizados por cada partida específica.

El principio descrito descansa en los propósitos y efectos propios del PEF. Por una parte, tiene por objeto verificar que el gasto se realiza precisamente para lo que fue autorizado y, por la otra, garantiza que el gasto se haga únicamente hasta por el monto autorizado.

En caso de que el gasto sea menor al autorizado, el excedente puede ser utilizado en otras partidas. Este mecanismo se conoce como *transferencias*, el cual se encuentra previsto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP).

Ahora bien, para algunos autores, la realización de transferencias significa que el importe que no se ejerció en una partida se transfiera a otra en la que es necesario ejercer un importe superior al autorizado y, por lo tanto, dichas transferencias implican en sí mismas modificaciones al PEF, por lo que deben ser autorizadas oportunamente por la Cámara.

Al respecto, cabría considerar la posibilidad de que las transferencias fueran realizadas por el Ejecutivo Federal, sin necesidad de autorización de la Cámara de Diputados, a la cual podría informarse de manera posterior. Actualmente la LPCGP establece que el Ejecutivo Federal podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso a los previstos a los programas que estime conveniente, así como autorizar los traspasos de partidas cuando sea procedente (artículo 25 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público).

#### **2.4.5.- Principio de reconducción del Presupuesto**

En el supuesto en que el órgano competente no apruebe los presupuestos de ingresos y egresos, es necesario prever un mecanismo para que la Administración no se paralice y continúe con sus actividades. Estos mecanismos, por los cuales se permite el ejercicio de gasto público aún ante la falta de aprobación de los correspondientes presupuestos es considerado por la doctrina como principio de reconducción presupuestal.

En el caso de México, la Constitución no contempla el principio antes referido. Únicamente el artículo 75 constitucional establece que el PEF deberá fijar la retribución a los empleos establecidos por ley y, sólo en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha retribución, se entenderá fijada la del Presupuesto inmediato anterior o la establecida en la ley que prevea el empleo de que se trate.

**Artículo 75.-** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Ni la Constitución ni la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público prevén el supuesto en que la LIF y el PEF no estén aprobados al iniciar el ejercicio fiscal.

## **2.5.- Principios especiales contenidos en la Constitución, derivados de antecedentes históricos**

En la Constitución de 1857 el Congreso estaba conformado por una sola Cámara a la que correspondía aprobar los ingresos y egresos. En 1874 se reformó la Constitución para establecer el sistema bicameral, por el cual el Congreso General quedó conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La reforma constitucional antes aludida otorgó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de *“examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél”* (artículo 72, fracción III, Apartado A).

El texto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución de 1917, facultó a la Cámara de Diputados para *“aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse, para cubrir aquél”*.

Por reformas de 1977, 1982, 1987, 1993 y 2004, se llegó al texto del artículo 74, fracción IV actualmente vigente en la Constitución.

La doctrina constitucional señala que la traslación del sistema unicameral al bicameral fue incompleta y, por ende, no se previeron las modificaciones necesarias a diversas disposiciones constitucionales. En tal virtud, subsisten resabios del sistema unicameral que resultan inconsistentes con el texto del artículo 74, fracción IV de la Constitución, entre los que pueden citarse los siguientes:

1. Facultad para la creación y supresión de empleos públicos.
2. Facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
3. Pagos posteriores no contenidos en el PEF.

### **2.5.1.- Facultad para la creación y supresión de empleos públicos**

El artículo 73, fracción XI de la Constitución, otorga al Congreso General la facultad de *“crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.”*

Los empleos públicos y su retribución se encuentran previstos en el PEF, el cual corresponde aprobarlo de manera exclusiva a la Cámara de Diputados. Sin embargo,

la disposición constitucional antes transcrita hace pensar que tratándose de la creación o supresión de empleos, así como de la disminución de sus dotaciones, es necesaria también la aprobación del Senado, toda vez que dicha atribución está conferida al Congreso General.

Lo anterior parece una inconsistencia derivada de la modificación del sistema unicameral al bicameral, toda vez que el texto constitucional vigente, por una parte, otorga al Congreso General la facultad de establecer y suprimir empleos públicos, así como fijar sus dotaciones, mientras que, de acuerdo con los artículos 75 y 123, Apartado B, fracción IV de la propia Constitución, las retribuciones o salarios de los servidores públicos deben estar fijados en el Presupuesto respectivo, el cual corresponde aprobar de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

### **2.5.2.- Facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto**

Parece incongruente que el Congreso General tenga la atribución de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto (artículo 73, fracción VII de la Constitución) y, sin embargo, la aprobación de éste sea facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Los tratadistas consideran que por lo anterior, el Senado de la República interviene en la parte más lastimosa a la población, que es el establecimiento de las contribuciones y, sin embargo, se le priva de la posibilidad de aliviar dichos gravámenes mediante la autorización del gasto. Es decir, por una parte el texto constitucional vigente faculta al Congreso General, integrado por las dos cámaras, para imponer las contribuciones, incluso para aprobar la LIF y, por la otra, otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el PEF, con base en las contribuciones que se prevean recaudar.

### **2.5.3.- Pagos posteriores no contenidos en el PEF**

El artículo 126 de la Constitución establece que no podrá hacerse pago alguno no previsto en el Presupuesto o determinado por ley posterior. Esta disposición es perfectamente explicable en un sistema unicameral, toda vez que correspondía a una única Cámara aprobar el Presupuesto y, en su caso, determinar un pago posterior que no estuviere contenido en éste.

Sin embargo, la modificación del sistema unicameral al bicameral no contempló la hipótesis establecida en el artículo 126 y, por el contrario, el Constituyente Permanente decidió otorgar a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el PEF, sin perjuicio de que los pagos posteriores no contenidos en éste sean aprobados mediante ley, lo que necesariamente implica la intervención de ambas cámaras del Congreso de la Unión, según lo dispone el artículo 72 constitucional.

Lo anterior se estima incongruente, toda vez que se faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para lo más delicado, es decir para la aprobación del PEF en su

conjunto y, sin embargo, el Congreso General queda facultado para lo menos, es decir sólo para expedir la ley por gastos posteriores no contemplados en el PEF.

Además, cabría considerar que los gastos posteriores, dado que deben ser aprobados mediante ley del Congreso General, están sujetos al proceso legislativo del artículo 72 constitucional y, por ende, son sujetos de la facultad de veto por parte del Ejecutivo Federal, en tanto que el PEF, en su conjunto, de acuerdo con las tesis sostenidas por una parte de la doctrina, no puede ser materia de veto.

En resumen:

- La LIF está sujeta al proceso legislativo y como consecuencia puede ser vetada por el Ejecutivo Federal.
- La iniciativa, discusión y aprobación de la LIF no presenta inconsistencias de carácter constitucional.
- La aprobación del Decreto de PEF, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.
- La facultad para presentar el proyecto de PEF a la Cámara de Diputados es exclusiva del Poder Ejecutivo.
- No hay disposición expresa en la Constitución que otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de vetar el PEF.
- Existen resabios del sistema unicameral que resultan inconsistentes con la actual redacción del artículo 74 fracción IV de la Constitución.

Toda vez que ya se cuenta con la información relacionada con el tema que nos ocupa, la cual incluye la legislación vigente y los principios que rigen al PEF, intentaré dar una interpretación contextual, histórica y lógico-jurídica para resolver la hipótesis propuesta al inicio del presente trabajo doctrinal, misma que consiste en determinar la procedencia de que el Ejecutivo Federal pueda realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, modificado y aprobado por la Cámara de Diputados.

## CAPÍTULO V

### EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA FACULTAD DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL

1.- Planteamiento. 2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos es producto de un procedimiento legislativo. 3.- Publicación del Presupuesto de Egresos. 4.- Mecanismo de equilibrio de poderes. 5.- Las observaciones del Ejecutivo Federal al PEF. 6.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. 7.- Reforma a la fracción IV del artículo 74 constitucional. 8.- El veto del PEF es una Institución Democrática. 9.- Facultades absolutas de la Cámara de Diputados. 10.- Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal respecto del PEF. 11.- Facultades del Ejecutivo Federal para vetar normas en materia presupuestaria. 12.- Principio de división de poderes.

#### 1.- PLANTEAMIENTO

La facultad de veto del Ejecutivo Federal sobre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados es un tema inacabado en nuestra doctrina constitucional. Por muchos años, la doctrina dominante, encabezada por distinguidos constitucionalistas mexicanos, ha sostenido que el Ejecutivo Federal no tiene facultad constitucional para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otra parte, algunos autores, los menos, han afirmado que el Ejecutivo Federal sí cuenta con dicha facultad constitucional.

Algunos autores coinciden en señalar que el Ejecutivo Federal no cuenta con la facultad de veto sobre el Presupuesto de Egresos, como lo establece Felipe Tena Ramírez:

El artículo 71 de la Constitución de 57, reformado y adicionado en 74, regulaba minuciosamente la tramitación de todo proyecto de ley o Decreto, "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras". En dicho precepto figuraba la facultad del Ejecutivo que venimos examinando; por lo tanto, la mencionada facultad de vetar o de hacer observaciones sólo podía referirse a los actos del Congreso, no así a los de una sola de las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas. Congruente con la finalidad de que se dotó el veto, el autor de la reforma señaló como únicos casos en que no procedía el veto los consistentes en las resoluciones del Congreso, prorrogando sus sesiones o ejerciendo funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Al igual que el artículo 71 de la Constitución de 57, el 72 de la vigente se refiere tan sólo a la tramitación de los proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Sin embargo, el inciso J) del artículo consigna actualmente como excepciones a la facultad de vetar las relativas a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y las de la Comisión Permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias. Da a entender el precepto "a contrario sensu" que, fuera de esos casos de excepción expresamente señalados, son vetables las resoluciones de cada una de las Cámaras en uso de sus facultades exclusivas y las de la Comisión Permanente, lo que es erróneo, por que el artículo 72 sólo concede al Ejecutivo la facultad de veto respecto a las resoluciones del Congreso de la Unión.

En resumen, la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso, y ya sabemos que los

Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución. El inciso J) del artículo 72 sería superfluo, si no condujera consecuencias equivocadas.<sup>1</sup>

El maestro Jorge Carpizo señaló: "El Presidente no tiene facultad de veto respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras", en su texto *El Presidencialismo Mexicano*, al establecer que:

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso J) (del artículo 72 constitucional) si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre lo 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 facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.<sup>2</sup>

Por su parte, Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadez, se pronuncian en el mismo sentido al establecer:

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de Derecho: La seguridad jurídica.<sup>3</sup>

Respecto de estas opiniones, es cuestionable el hecho de que los autores citados descalifican la interpretación a "contrario sensu" de lo dispuesto por el artículo 72 fracción j) de la Constitución, justificándola en el hecho de que conforme al primer párrafo de dicha disposición constitucional, las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, no es susceptible de ser vetada. Ello considerado que, según lo señalado por los tres últimos autores, se estaría violando el principio de seguridad jurídica al interpretar este artículo constitucional sin tomar en cuenta la forma en que se encuentra redactado el mismo, conforme al cual, el primer párrafo del artículo 72 en comento, concluye con un punto y aparte, lo que implica que dicho párrafo no aplica de manera clara y directa a lo señalado en los incisos de dicho artículo, entre los que se señala de manera expresa que los únicos casos en que el Ejecutivo Federal no

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1981, Págs. 260-261.

<sup>2</sup> CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1983, Pág. 87.

<sup>3</sup> GUTIÉRREZ, Gerónimo, Lujambio Alonso y Valadez Diego, *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Ensayos Jurídicos, núm 2), UNAM, 2001, Págs. 60-68 y 80-81.

puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, son aquellos en que éstos 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, ni en el caso del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su libro de Derecho Constitucional Mexicano establece:

El veto, que 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. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento irreparable o ineludible para que una ley o Decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarse inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.<sup>4</sup>

A este respecto, sería necesario aclarar que efectivamente para considerarse inoperantes las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión deberá discutir las, lo cual no aconteció en el caso de la aprobación del PEF.

De igual forma sostienen Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona al señalar:

En 1977, el debate del presupuesto en las Cámaras se prolongó casi un mes y pudo provocar una crisis constitucional, ya que es de sobra conocido que su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y por lo tanto no admite el veto presidencial, ni tampoco hay un mecanismo para el caso de que el presupuesto sea rechazado, si acaso el artículo 75 constitucional se refiere a que cuando se omite en el presupuesto la remuneración de aquellos empleos establecidos por la ley, se tendrá por señalada la que hubiese tenido en el anterior.<sup>5</sup>

Respecto de esta opinión se observa, que el hecho de que no exista un mecanismo que resuelva el caso de que el Presupuesto sea rechazado, no es una razón suficiente para afirmar que el Presidente de la República carece de la facultad de veto respecto del PEF, situación que en su caso, debería ser resuelta.

Por otra parte, Miguel Carbonell, sostiene en su libro *La Constitución pendiente*, los argumentos siguientes:

En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que si se puede vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países, México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara.

En el caso de México quizá requiere de algún argumento adicional para demostrar la imposibilidad del veto, parcial o total, del Presidente de la República sobre el Presupuesto

<sup>4</sup> BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, Pág. 848.

<sup>5</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa- UNAM, 2002, Pág. 681.

aprobado por la Cámara de Diputados. En efecto, la facultad del veto del Presidente de la República se encuentra en el artículo 72, inciso c) constitucional.

El artículo 72 se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para los supuestos de facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto.

... Ahora bien, con independencia del juicio que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente a una decisión de la Cámara de Diputados, lo cierto es que, en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano, el veto presidencial no es posible en materia del presupuesto.<sup>6</sup>

En cuanto a la opinión expresada, cabe comentar que no obstante que el mismo autor reconoce lo inadecuado de dejar al Ejecutivo sin defensa frente a una decisión de la Cámara de Diputados, no realiza un análisis jurídico adecuado que le permita concluir que el veto Presidencial no es posible en materia de presupuesto.

Como se aprecia, este tema ha cobrado relevancia en fechas recientes, en virtud de que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, fue impugnado por el Ejecutivo Federal mediante controversia constitucional, argumentando entre otras cosas, su facultad de formular observaciones al Presupuesto, misma que le fue desconocida por la Cámara de Diputados.

En este apartado, se examinarán diversas disposiciones y se expondrán distintos argumentos con el objeto de determinar si constitucionalmente el Ejecutivo Federal tiene facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## **2.- EL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS ES PRODUCTO DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

De conformidad con los artículos 71, 72 y 74 de la Constitución, el Presupuesto de Egresos es el resultado de un procedimiento legislativo en el que intervienen el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados.

De esta manera, el procedimiento legislativo que establece la Constitución se integra con la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Poder Ejecutivo Federal, su envío a la Cámara de Diputados, la aprobación por parte de ésta y su devolución al Ejecutivo Federal para efectos de que lo promulgue y publique en el Diario Oficial de la Federación, o bien, manifieste las observaciones que considere adecuadas.

---

<sup>6</sup> CARBONELL, Miguel, La Constitución pendiente, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2004, Págs. 98-100.

Como se ve, considero que el Ejecutivo Federal sí cuenta con atribuciones constitucionales para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos y a acreditar dichas atribuciones nos avocaremos en lo subsecuente.

Por lo anteriormente manifestado, todos los actos que se realizan durante un procedimiento legislativo, forman parte indisoluble del mismo.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Presupuesto de Egresos es producto de un procedimiento legislativo, sujeto a las diversas etapas que la componen y que conforman una unidad indisoluble.

Al respecto, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO.** Si en la demanda de controversia constitucional se impugna el decreto legislativo del presupuesto de egresos para un ejercicio fiscal que aún no ha sido promulgado ni publicado, debe considerarse actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el Decreto del Presupuesto de Egresos constituye un acto formalmente legislativo que se encuentra sujeto a las diversas etapas que componen el procedimiento que le da origen y con el que conforma una unidad indisoluble, de tal forma que su impugnación sólo puede realizarse a partir de que concluye dicho procedimiento con su promulgación y publicación porque es hasta ese momento cuando adquiere definitividad, constituyendo su publicación el conocimiento del acto para efectos del cómputo del término para la promoción de la controversia constitucional, conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria citada y, por tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a su publicación.

[No. Registro: 182,866. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Noviembre de 2003. Tesis jurisprudencial: P./J. 67/2003. Página: 433]

Controversia constitucional 44/2003. Antonio Echevarría Domínguez, en su carácter de Gobernador del Estado de Nayarit, contra el Poder Legislativo del propio Estado, 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es consecuencia lógica del procedimiento legislativo establecido por la Constitución, las observaciones que el Poder Ejecutivo Federal formule al mismo (derecho de veto), deben desahogarse por la Cámara de Diputados en los términos que prevé la misma Constitución.

Ello es así, pues como se advierte de la consideración anterior, los actos que se realizan durante el procedimiento legislativo forman parte indisoluble del mismo.

Para corroborar la afirmación anterior, se expone lo siguiente:

- a) El Presupuesto de Egresos constituye un acto formalmente legislativo que se encuentra sujeto a las diversas etapas que componen el procedimiento que le da origen y con el que conforma una unidad indisoluble.
- b) La facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos es parte esencial del procedimiento legislativo que lo conforma.
- c) Las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, deben ser tramitadas por la Cámara de Diputados, la cual está obligada a seguir el procedimiento previsto en la Constitución para discutir dichas observaciones y aprobarlas o, en su caso, superarlas con mayoría calificada (las dos terceras partes del número total de votos).
- d) La impugnación de los actos, por vicios ocurridos en el procedimiento que origina el Presupuesto de Egresos, sólo puede realizarse a partir de que dicho procedimiento concluye con su promulgación y publicación, porque es hasta ese momento cuando el Presupuesto de Egresos adquiere definitividad.

La Cámara de Diputados debe aceptar las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal, ya que de lo contrario se actualizaría un vicio en el procedimiento legislativo que trasciende de manera fundamental la validez del Presupuesto de Egresos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante jurisprudencia lo siguiente:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.**

Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.

[No. Registro: 182,866. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Octubre del 2001. Tesis jurisprudencial: P./J. 129/2001. Página: 804]

Recurso de reclamación 209/2001 deducido de la controversia constitucional 28/2001.- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.- 11 de octubre de 2001.- Mayoría de ocho votos; votó en contra José Vicente Aguinaco Alemán (Ausentes Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo).- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DE NAYARIT POR EL QUE SE RECOMIENDA AL EJECUTIVO EJERCER TEMPORALMENTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002, HASTA QUE EL CORRESPONDIENTE AL DE 2003 TENGA PLENA VIGENCIA LEGAL, Y SU ACEPTACIÓN POR DICHO TITULAR, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL ESTATAL.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", que dicho principio no constituye un sistema rígido, sino que admite excepciones, pero que es menester que éstas se encuentren expresamente consignadas en la propia Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que corresponden a otro poder. Atento lo anterior y tomando en consideración que en la Constitución Política del Estado de Nayarit se prevé como facultad exclusiva del Poder Legislativo la de aprobar el presupuesto de egresos del Estado y declarar, en su caso, que seguirá vigente el del ejercicio anterior, ajustado al índice inflacionario que establezca el Banco de México de ese mismo año, en tanto se apruebe el correspondiente al del ejercicio fiscal relativo; y que no puede considerarse implique una colaboración de poderes ni tampoco que la inconformidad del Ejecutivo Local con los términos en que el presupuesto fue aprobado signifique que está facultado, per se, para declarar vigente el presupuesto anterior, sino que debe ajustarse al procedimiento legal previsto para tal efecto, conforme al cual sus objeciones deben ser resueltas por el poder legislativo, y en caso de superarse éstas se procederá a la promulgación y publicación del decreto relativo. De donde se concluye que el acuerdo emitido por la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento del Gobierno del Estado y su aceptación por el titular del Poder Ejecutivo en el que se le recomienda ejercer en forma temporal el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso Local para el ejercicio fiscal de 2002 hasta que el correspondiente al ejercicio de 2003 tenga plena vigencia legal, al arrogarse una facultad exclusiva de este último invade su esfera competencial y, por ende, es violatorio del principio de división de poderes que a nivel estatal consagra el artículo 116 de la Constitución Federal.

[No. Registro: 181,998. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Tesis jurisprudencial: P./J. 6/2004. Página: 1270].

Controversia constitucional 22/2003. Poder Legislativo del Estado de Nayarit. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.

**VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.** Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las Comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la Comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con

las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

[No. Registro: 181,998. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Agosto del 2001. Tesis jurisprudencial: P./J. 94/2001. Página: 438]."

Acción de inconstitucionalidad 25/2001.- Diputados Integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo.- 7 de agosto de 2001.- Unanimidad de diez votos (Ausente José Vicente Aguinaco Alemán).- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

### 3.- PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presupuesto de Egresos (PEF) es el instrumento que autoriza las erogaciones que pueden realizar el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los demás órganos del Estado. Es decir, es el instrumento jurídico fundamental que le permite a la Federación cumplir con las facultades y obligaciones que le imponen la Constitución y las leyes.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución, el Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual. Asimismo, el artículo 126 de la Constitución determina que no puede haber gasto alguno que no esté contemplado en el presupuesto o en ley posterior, de lo cual se desprende que por mandato constitucional el Presupuesto de Egresos debe estar publicado antes del 1° de enero del ejercicio que corresponda.

Por mandato del artículo 87 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de lo que se concluye que el Ejecutivo Federal tiene la obligación constitucional de publicar el PEF, a efecto de que la Federación pueda cumplir con sus funciones.

De conformidad con el artículo 89, fracción I, de la Constitución es facultad y obligación del Ejecutivo Federal promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. En ejercicio de dicha obligación, el Ejecutivo Federal debe promulgar y publicar el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, lo cual no conlleva a concluir que de no aceptarse las observaciones propuestas por el Ejecutivo Federal al PEF, implicaría su consentimiento a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

Existe tesis jurisprudencial que señala lo siguiente:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.** El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la

fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo.

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIII, Abril de 2001; Tesis: P./J. 55/2001; Página: 924.

Controversia constitucional 21/2000. Poder Ejecutivo del Estado de México. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 55/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

#### 4.- MECANISMO DE EQUILIBRIO DE PODERES

El Constituyente de 1917 partió de las mismas bases apuntadas en la reforma constitucional de 1874, toda vez que adoptó la posición de que el veto del Ejecutivo Federal es un acto cuyo objeto es garantizar el equilibrio de poderes, y no sólo hacerlo participar en el proceso legislativo en sí mismo. Al respecto, el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 72, en la parte conducente, señaló:

"Artículo 72. 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 modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendidos 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 fuere 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 o decreto serán nominales.

d) a i). ...

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.”

Del texto constitucional transcrito se desprende claramente que es necesario hacer una interpretación sistemática y armónica del vigente párrafo primero del artículo 72 constitucional y de la fracción j) del mismo artículo. A este respecto, caben las consideraciones siguientes:

i. Es de destacar que la frase circunstancial del primer párrafo del artículo 72, incorporada en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se conservó en la Constitución de 1917. En consecuencia, cabe hacer la misma consideración en el sentido de que dicha frase se refiere única y exclusivamente a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas cámaras, precisamente porque la Constitución de 1917 conservó el sistema bicameral.

ii. El párrafo primero del artículo 72 constitucional señala que los proyectos de ley o decreto, que no sean de la exclusiva resolución de alguna de las Cámaras, se discutirán sucesivamente en ambas y, para ello, deberán observarse las reglas establecidas en los propios incisos de la disposición constitucional citada, así como en el Reglamento de los debates.

iii. Por su parte, el inciso j) se refiere tanto a resoluciones del Congreso, como a resoluciones de alguna de sus Cámaras, concretamente a las de cuerpo electoral o de jurado. No sólo ello, sino que expresamente se refiere a una función exclusiva de la Cámara de Diputados, consistente en la declaración para acusar a *uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales*. Además, se refiere a funciones de la Comisión Permanente, la cual, evidentemente, no es equivalente al Congreso de la Unión y, por lo tanto, no puede emitir resoluciones con tal carácter.

iv. El texto constitucional señala expresamente en qué casos el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones: *“El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando...”* Entre estos supuestos no sólo se reconocen los existentes en la Constitución de 1857, sino que se amplían.

En tal virtud, se reconoció expresamente el “veto” como un mecanismo de equilibrio entre los poderes y no sólo como una etapa del proceso legislativo. Tan es así, que en la Constitución de 1857 se incorporó de manera implícita la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones respecto de resoluciones exclusivas de las Cámaras y, en la Constitución de 1917, tales facultades del Ejecutivo Federal se reconocieron de manera expresa, siempre que no fueran respecto de las resoluciones exclusivas de las Cámaras a las que se refiere el artículo 72, inciso j).

v. Lo anterior, sólo se explica en tanto que el Constituyente estableció limitativamente los supuestos en que el Ejecutivo Federal no podrá formular observaciones, precisamente con objeto de no alterar el equilibrio de poderes. En efecto, si en los supuestos del inciso j) del artículo 72 de la Constitución, se

permitiera al Ejecutivo Federal presentar observaciones, antes de preservar el equilibrio de poderes, se podría afectar el ejercicio de dichas facultades exclusivas de las Cámaras.

En este sentido, es claro que el Ejecutivo Federal no podría hacer observaciones a las resoluciones de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, pues en tal caso el Ejecutivo podría vulnerar la independencia de aquéllas; tampoco podría hacerlas respecto de la declaratoria de procedencia, toda vez que ello sería equivalente a defender a los altos funcionarios de la Federación, incluso antes de que fueran sometidos a la autoridad judicial; y, desde luego, al Decreto de Convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso por parte de la Comisión Permanente, pues también vendrían a vulnerar la autonomía del Poder Legislativo.

vi. Ahora bien, el Constituyente no incluyó el Presupuesto de Egresos de la Federación en la lista taxativa de supuestos en que no procede el veto del Ejecutivo Federal. Ello, dado que al Ejecutivo Federal corresponde de manera exclusiva la formulación y presentación del Proyecto respectivo y, además, en virtud de que corresponde al propio Ejecutivo su ejecución y aplicación.

En tal virtud, el Constituyente no incluyó al Presupuesto de Egresos en los supuestos de excepción de la facultad de veto del Ejecutivo Federal, precisamente, porque el Presupuesto de Egresos es un acto mixto en cuya formación intervienen el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, bajo el principio de la colaboración entre poderes y, la facultad de veto del Ejecutivo Federal, tiene el propósito de propiciar el equilibrio entre éstos.

vii. Finalmente, debe tenerse presente el principio de interpretación constitucional, consistente en que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta, por lo que no es dable extender los supuestos de excepción no previstos expresamente por el Constituyente.

En este sentido, el Constituyente estableció expresa y limitativamente los supuestos en los cuales no proceden las observaciones del Ejecutivo Federal sobre actos o resoluciones del Poder Legislativo. Entre estas excepciones se encuentran tanto actos exclusivos de las Cámaras como actos del Congreso de la Unión, como los previstos en el inciso J) del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70 de la Constitución. En tal virtud, no es posible sustituir al Constituyente en el ejercicio de sus atribuciones y ampliar los supuestos de excepción a la facultad de veto genérica que corresponde al Ejecutivo Federal.

## **5.- LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL AL PEF**

De conformidad con el artículo 72, incisos A, B, C y J de la Constitución, el Ejecutivo Federal puede hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

El Presupuesto de Egresos es un decreto que aprueba la Cámara de Diputados, la cual es una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. En consecuencia, procede que el Ejecutivo Federal formule observaciones respecto de Presupuesto de Egresos.

En efecto, cabe advertir que el artículo 72 constitucional establece lo que en doctrina se conoce como "proceso legislativo"<sup>7</sup>, el cual detalla las etapas por las que debe pasar todo proyecto de ley o decreto.

Ahora bien, dentro de las etapas del proceso, el Constituyente establece una atribución a favor del Poder Ejecutivo Federal, la cual entre los tratadistas es denominada como la "facultad" o "derecho" de "veto"<sup>8</sup> del Presidente de la República, misma que se consigna en las fracciones A, B y C del referido artículo 72.

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. a l. ...

J. El Ejecutivo de la Unión no podrá 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.

Esta facultad o derecho de veto del Presidente de la República se ejerce a través de la formulación de observaciones que realice al proyecto de decreto o de ley que se le haga llegar.

<sup>7</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "Tratado de Derecho Constitucional", 2ª ed. Editorial Oxford University Press. México, 2002. Vol. 2, págs 300.

<sup>8</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*. Vol. 2, págs 459.

En relación con lo anterior, es menester señalar que en la opinión de la Cámara de Diputados, el Presidente no está facultado para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, no puede ejercer su derecho de veto en esta materia.

Tal afirmación no tiene fundamento constitucional alguno, en virtud de los razonamientos siguientes:

i. El Presupuesto de Egresos de la Federación no se encuentra entre las excepciones al veto del Ejecutivo Federal que establece la Constitución.

La Constitución establece de forma expresa y limitada los proyectos de leyes o decretos en los que no procede que el Ejecutivo Federal formule observaciones.

Así, en el propio artículo 72 constitucional, en su fracción J, se refiere expresamente a los casos de excepción en los que no procede el veto del Presidente. Al respecto, es necesario destacar que entre estos casos, el Constituyente no incluyó al Decreto de Presupuesto de Egresos.

Interpretando a *contrario sensu* la fracción J, del artículo 72 constitucional, se concluye que es procedente el veto del Presidente respecto del Presupuesto de Egresos.

Las excepciones contempladas en la fracción J no son las únicas, ya que en el artículo 70 constitucional, se determina que no procederá el veto respecto de la ley que expida el Congreso de la Unión para regular su estructura y funcionamiento internos:

**Artículo 70.-** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

**Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.**

Las excepciones consagradas en los artículos 70 y 72, fracción J, son las únicas que existen en el texto constitucional vigente.

Lo antes manifestado, aunado a la regla de interpretación jurídica que es de explorado derecho, consistente en que las prohibiciones y excepciones son de estricta interpretación, da margen para afirmar que el Presidente no puede ejercer su derecho

de veto, únicamente en los casos en que el Constituyente así lo ha expresado en el texto constitucional y que, por consecuencia, sí lo puede hacer en los demás casos.

ii. El proemio del artículo 72 constitucional no impide que el Ejecutivo Federal pueda presentar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el proemio del artículo 72 constitucional se determina que:

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”

Como se puede apreciar de una simple lectura, el proemio del artículo 72 constitucional no califica a todas las fracciones, como puede claramente apreciarse del contenido de la fracción J. En efecto, el proemio de dicho artículo es independiente de las fracciones que contiene dicho numeral y, por lo tanto, la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” debe entenderse única y exclusivamente referida a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesiva y no simultáneamente en ambas Cámaras.

Es evidente que la mencionada expresión se trata de una frase circunstancial que sólo califica a la discusión de los asuntos en los que deben intervenir ambas cámaras.

Es decir, el proemio del artículo 72 mencionado tiene una construcción completa y perfectamente lógica: únicamente pueden ser discutidas las leyes y decretos sucesivamente en ambas cámaras cuando no se trata de asuntos que sean exclusivos de alguna de ellas.

Por último, es importante señalar que en una interpretación literal del proemio del artículo 72, en la parte final de dicho párrafo no se encuentran dos puntos sino punto y aparte, lo cual significa que se da final a un enunciado y no para anunciar una enumeración.<sup>9</sup>

Como se mencionó, la fracción J se refiere expresamente a los casos en los que no procede el veto (dentro de los que no se encuentra el Presupuesto). Algunas de las excepciones a que se refiere dicho inciso son facultades exclusivas de una u otra Cámara (como la declaración de procedencia), lo que contradice textual y expresamente la interpretación restringida que se ha hecho del artículo.

La fracción J señala que no se pueden formular observaciones a las resoluciones “de alguna de las cámaras”:

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

<sup>9</sup>Real Academia Española, Ortografía de la lengua española, Madrid, 1999, 162 pp., págs. 56 a 64.

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.

Como ejemplos de los casos en los que no procede el veto respecto a resoluciones de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, se pueden señalar los siguientes:

Las resoluciones de las cámaras emitidas durante el proceso que se siga ante ellas, como instructora y acusadora, como las que emite el Senado, como jurado de sentencia durante el juicio, al igual que con las que concluye el mismo (artículo 72, inciso j)).<sup>10</sup>

Por mandamiento constitucional expreso, tampoco es vetable una resolución que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia en virtud de la cual se permita el enjuiciamiento de uno de los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 constitucional.<sup>11</sup>

Lo anterior lleva a concluir que el párrafo primero del artículo 72 contiene una norma que no es aplicable a todos los supuestos previstos en el propio artículo 72 constitucional, como sucede en el caso de la fracción J.

## 6.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un ordenamiento jurídico expedido por el Congreso de la Unión, que tiene por objeto regular el funcionamiento de sus cámaras, el trámite de aprobación de leyes y la forma en que se desahogarán las discusiones de los legisladores, entre otros aspectos. Independientemente de su denominación, dicho ordenamiento fue aprobado por ambas Cámaras del Congreso y, junto con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece las normas a las que deben sujetarse los legisladores y las propias cámaras del Congreso en su organización y funcionamiento para el ejercicio de sus facultades constitucionales.

Ahora bien, es menester señalar que al Poder Legislativo depositado en el Congreso General le corresponde realizar lo que la doctrina llama "interpretación auténtica de la Constitución". Al efecto, Elizur Artega<sup>12</sup> señala:

a) Interpretación por parte del congreso de la unión, de las cámaras y de sus integrantes. **El congreso de la unión está facultado para interpretar la constitución; si bien es cierto que no es el único que puede hacerlo, también lo es que su interpretación es la única que puede calificarse de auténtica:** No existe norma expresa que así lo faculte y así lo determine; pero existe el principio ejus est interpretari, cujus es condere (interpretar la ley es propio del que la da). Si el congreso de la unión, de conformidad con el artículo 135, es el que estudia, discute y aprueba, en primera instancia, las reformas a la constitución, y es el autor de más del 80 por

<sup>10</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit., Vol. 2, págs 463.

<sup>11</sup> Loc. cit.

<sup>12</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. Cit. Págs 72.

ciento del texto actual, es de concluirse que también goza de la facultad de interpretarlo y, además, es el único que puede determinar en forma auténtica cuál fue su voluntad.

Está, asimismo, autorizado para hacerlo desde el momento en que expresamente se le faculta para reglamentar la constitución, para dar leyes orgánicas relacionadas con los entes, poderes y órganos previstos por ésta y, en general, para dar todas las leyes y decretos que sean necesarios a fin de hacer efectivas las facultades que confiere a los poderes federales (artículo 73, fracción XXX). Toda iniciativa que presenten quienes están facultados para hacerlo (artículo 71), que esté encaminada a reglamentar la constitución, supone por parte de sus autores y de los legisladores federales que la discutirán y aprobarán, el conocimiento del significado del precepto fundamental susceptible de ser reglamentado; en ese contexto, cuando asumen funciones de iniciar y legislar, ya han realizado una labor previa de comprensión de los textos.

Dado que al Congreso le corresponde interpretar la Constitución cuando realiza la función legislativa del Estado, corresponde revisar lo que el propio Congreso ha señalado respecto de la facultad de veto del Ejecutivo Federal prevista en el inciso A) del artículo 72 de la Constitución.

Al respecto, el artículo 144 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado en el apartado denominado "De la Revisión de Proyectos de Ley", establece literalmente lo siguiente:

**ARTÍCULO 144.**- Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso A) del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

El artículo señalado es la única disposición jurídica, expedida por el Congreso de la Unión, que interpreta a través de su función legislativa, el contenido del artículo 72, inciso A) de la Constitución. Así, de una simple lectura de la disposición referida se puede concluir lo siguiente:

El artículo 72, inciso A) de la Constitución contiene la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones (facultad de veto).

Las observaciones del Ejecutivo Federal se pueden formular a los proyectos aprobados por ambas cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad.

El Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV de la Constitución).

Luego, el propio Congreso de la Unión, a través de su Reglamento Interior, reconoce que es constitucionalmente procedente que la facultad del Ejecutivo Federal prevista en el inciso A) del artículo 72 de la Constitución se ejerza en proyectos aprobados por una de las cámaras del Congreso de la Unión, en ejercicio de facultades exclusivas (como lo es el Presupuesto de Egresos).

El Congreso de la Unión ha reconocido que los actos unicamerales deben pasar al Ejecutivo Federal en cumplimiento de lo previsto en el inciso A) del artículo 72 de la Constitución (el cual prevé la facultad de veto).

En consecuencia, constitucionalmente el Presidente de la República tiene facultades para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, considerado como acto de una sola de las Cámaras.

El Proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos implica necesariamente el derecho de veto del Ejecutivo Federal para un adecuado equilibrio entre poderes.

## 7.- REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL

El 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional. Para el tema que nos interesa, en el párrafo primero se adicionó expresamente la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto de Egresos:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. 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 en la fecha prevista por el artículo 83, 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."

Antes de dicha reforma, la facultad de la Cámara de Diputados era de "examinar, discutir y aprobar" el Presupuesto de Egresos. Es decir, no se contaba con facultad expresa para modificarlo. En este contexto, la Cámara de Diputados tenía la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos y, en caso de no hacerlo, devolverlo al Ejecutivo Federal para que fuera modificado.

A partir de la reforma señalada, la Cámara de Diputados cuenta con la facultad expresa de modificar el Presupuesto de Egresos. Por su parte, el Ejecutivo Federal es el único que cuenta con la facultad de presentar el Presupuesto de Egresos, según se desprende el propio artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Es decir, el Presupuesto de Egresos es el resultado de un procedimiento legislativo, en el que intervienen dos poderes, con independencia que el resultado sea una norma

general o un acto, ya que existe una iniciativa y, posteriormente, la discusión en el ámbito del Poder Legislativo.

La facultad de veto del Ejecutivo Federal sobre el Presupuesto de Egresos continúa intacta desde que se incluyó en el texto constitucional. Esta afirmación cobra relevancia por el hecho de que el Constituyente Permanente en la reforma del 30 de julio de 2004 no adicionó el Decreto de Presupuesto de Egresos en la fracción J, del artículo 72 de la Constitución, ni tampoco reformó la Constitución para establecer un trámite distinto para el Presupuesto de Egresos como ocurre con la Ley Orgánica del Congreso a que se refiere el artículo 70 de la propia Constitución.

Negar el derecho al Poder Ejecutivo Federal de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación modificado por una de las cámaras del Congreso de la Unión, es dejar sin contenido jurídico y político la facultad del Ejecutivo Federal de promulgar y publicar las leyes o decretos a que se refiere el artículo 89, fracción I de la Constitución y, convertir dichos actos en un mero trámite para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual resulta contrario al régimen de pesos y contrapesos que establece la Constitución para un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Debe admitirse que el Ejecutivo Federal tiene el derecho de vetar lo modificado por el Poder Legislativo, de lo contrario su facultad de iniciativa se haría nugatoria pues la Cámara de Diputados podría modificar completamente su propuesta y el Presidente de la República no tendría ningún mecanismo para atemperar un exceso de atribuciones de la Cámara de Diputados.

No puede admitirse la interpretación en el sentido de que únicamente existen las etapas del proceso legislativo que convengan a la Cámara de Diputados. Es inaceptable un proceso legislativo mutilado en beneficio de un Poder de la Unión.

En conclusión, son procedentes las observaciones del Ejecutivo Federal respecto del Presupuesto de Egresos por un principio básico de equilibrio entre poderes.

## **8.- EL VETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS ES UNA INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA**

De conformidad con la naturaleza del veto, éste es una institución que necesariamente debe ser aplicable al procedimiento de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De conformidad con lo comúnmente aceptado por la doctrina, el veto es:

- Una forma de colaboración entre poderes;
- Un mecanismo de pesos y contrapesos a las decisiones unilaterales del Poder Legislativo;

- Un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, y
- Como se mencionó anteriormente, el Presupuesto de Egresos de la Federación está sujeto a un procedimiento legislativo. Si bien se puede considerar, de conformidad con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un acto administrativo desde el punto de vista material, es evidente que desde el punto de vista formal se trata de un acto legislativo y, por lo tanto, de un acto que debe estar sujeto al procedimiento legislativo.

En vista de lo antes mencionado, en el proceso legislativo necesariamente debe existir una colaboración entre poderes ya que puede existir una iniciativa del Poder Ejecutivo, la discusión y aprobación del Poder Legislativo y la promulgación y publicación del citado Poder Ejecutivo. Además, en este proceso, existe otro elemento que es el veto, el cual como es sabido consiste en las observaciones que formula el Ejecutivo Federal respecto de una ley o decreto aprobado, con el fin de que los integrantes del mencionado Poder Legislativo analicen de nueva cuenta lo ya aprobado y, en su caso, lo modifiquen.

Sin la facultad de veto, la colaboración entre poderes quedaría truncada, ya que en muchas ocasiones al aprobarse una ley o decreto por el Poder Legislativo, éste no contaría con los elementos técnicos que podría tener el Ejecutivo Federal y, por lo tanto, podría adoptarse una decisión equivocada.

Así, el veto –como se ha hecho hincapié– es un mecanismo de colaboración de poderes que permite al legislativo allegarse de los citados elementos técnicos que de lo contrario no tendría forma (ni obligación) de hacerlo.

En una cuestión tan técnica como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación, es evidente que debe existir la colaboración a la que se ha hecho referencia, la Cámara de Diputados no puede tener ni los datos ni la infraestructura necesaria para poder por sí sola procesar toda la información que debe contener el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, la doctrina señala que el veto es un instrumento jurídico que permite evitar posibles imposiciones (actos unilaterales) del legislativo, lo cual también resulta aplicable, ya que –como se mencionó anteriormente– la Cámara de Diputados cuenta con la facultad expresa de hacer modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación enviada por el Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo Federal no contara con este instrumento, el legislativo podría modificar completamente su proyecto y ya no tendría ningún mecanismo para poder hacer valer sus propuestas.

La doctrina también apunta que el veto es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave y qué más grave que el presupuesto que va a regir los egresos del Estado durante todo un año.

Por los tiempos constitucionales relativamente cortos para que la Cámara de Diputados apruebe el PEF se puede incurrir en errores (desde numéricos hasta conceptuales), los cuales no se tendría forma de subsanar si no existiera la posibilidad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones.

En toda democracia moderna deben existir sistemas de pesos y contrapesos, si el veto no fuera procedente respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación existiría un desequilibrio entre la Cámara de Diputados y el Presidente de la República que favorecería al primero. Una disposición constitucional no puede convalidar dicho desequilibrio, por lo que necesariamente debe ser interpretada en el sentido de la existencia de dichos contrapesos.

### **9.- FACULTADES ABSOLUTAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Una parte de la doctrina tradicional considera que la Cámara de Diputados tiene facultades absolutas para aprobar el Presupuesto de Egresos e incluso, para modificar la propuesta del Ejecutivo Federal. Tal interpretación llevada al absurdo, implicaría que la Cámara de Diputados puede disminuir o, incluso, suprimir las partidas presupuestales de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional.

A este respecto, cabe destacar que, a pesar de que la Constitución y la legislación secundaria establecen de manera expresa que el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos elaborarán sus propios presupuestos y los remitirán al Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados estaría en posibilidad de reasignar o suprimir las partidas relativas a dicho Poder y órganos constitucionales autónomos.

En el supuesto señalado, únicamente el Ejecutivo Federal estaría en posibilidad de entablar una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados. Sin embargo, los órganos constitucionales autónomos, al no estar contemplados en el artículo 105 constitucional, no tendrían legitimación activa para ello.

Siguiendo el supuesto señalado, en el caso de que el Ejecutivo Federal no presente observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y tampoco entable la controversia constitucional correspondiente, se llegaría al absurdo de dejar sin presupuesto a los órganos constitucionales autónomos.

En este orden de ideas, resulta que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos no puede ser ilimitada ni absoluta. En todo caso, el Presupuesto es un acto que deviene de la colaboración de Poderes. De no ser así, tanto el Poder Ejecutivo y Judicial, como los órganos constitucionales autónomos quedarían a merced de la resolución que adopte la Cámara de Diputados que, adicionalmente, cabe recordar que por sí misma no es un Poder, sino un órgano del Poder Legislativo.

En consecuencia, resulta evidente que el Poder Ejecutivo Federal sí cuenta con la facultad de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues en caso de que esté imposibilitado para presentar observaciones al respecto, cabe el riesgo evidente de que se rompa el equilibrio de poderes y, sólo en tal caso, correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer sus atribuciones, no sólo para interpretar la Constitución, sino para restaurar el equilibrio quebrantado.

Más aún, del siguiente criterio de la Suprema Corte se desprende que corresponde a dicho órgano restaurar el equilibrio entre los Poderes, con base en lo dispuesto en el texto constitucional. Sólo así se actualiza el sistema de pesos y contrapesos en el que descansa el texto constitucional.

Séptima Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 151-156 Tercera Parte  
Página: 117

**DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.** La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Manuel Plata García.

Séptima Época, Tercera Parte:

Volúmenes 115-120, página 65. Amparo en revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

En tal virtud, es preciso que se reconozca que el Poder Ejecutivo Federal sí tiene facultades para presentar observaciones respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados y, sólo en caso de que el veto fuera superado, solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para

que, en ejercicio de sus facultades constitucionales, restaure el equilibrio de poderes quebrantado.

#### **10.- ANTECEDENTES DEL VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Es importante destacar que durante la vigencia de la Constitución de 1917, existen antecedentes que demuestran que la Cámara de Diputados ha reconocido la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de formular observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por dicha Cámara.

A este respecto, se considera necesario destacar varios casos en que el Ejecutivo Federal devolvió el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados con observaciones (derecho de veto):

El 1° de septiembre de 1919, el Ejecutivo Federal devolvió con observaciones el decreto del 31 de diciembre de 1918 referente al Presupuesto de Egresos para 1919, con observaciones en los ramos 1° y 2°.

En respuesta, en sesión de 3 de septiembre de 1919, la Cámara de Diputados tramitó esas observaciones (sin cuestionar la facultad del Poder Ejecutivo de realizarlas), turnándolas a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, así como a la de Puntos Constitucionales.

En la sesión del 4 de septiembre de 1919 se presentó dictamen en el que se consideró que las observaciones que realizaba el Ejecutivo Federal eran extemporáneas, motivo por el que se ratificaron las partidas del presupuesto sin atender a las observaciones del Presidente de la República. El dictamen en comento fue aprobado, de manera que no se atendieron las observaciones del Ejecutivo Federal por considerarse extemporáneas.

Con base en lo señalado, se aprecia que en 1919 la Cámara de Diputados no objetó la facultad del Poder Ejecutivo de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos, sino de hacerlas extemporáneamente.

El 9 de diciembre de 1919, el Ejecutivo Federal devolvió con observaciones el Presupuesto de 1920 para el Poder Judicial.

En respuesta, en sesión de 18 de diciembre de 1919 la Cámara de Diputados, previo dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, aprobó las observaciones del Ejecutivo Federal.

Así, encontramos un nuevo caso en que la Cámara de Diputados no objetó la facultad del Ejecutivo Federal de realizar observaciones al Presupuesto y más aún, estuvo de acuerdo y aprobó esas mismas observaciones.

El 15 de diciembre de 1919 el Ejecutivo devuelve con observaciones el Proyecto de Presupuesto para la Administración de Justicia del Distrito y Territorios Federales. En este caso, consta en el Diario de los Debates que las observaciones del Ejecutivo Federal fueron turnadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta, de donde se deriva que la Cámara de Diputados dio entrada a las citadas observaciones.

El 24 de diciembre de 1919, el Ejecutivo Federal devolvió con observaciones el Presupuesto del Poder Legislativo para 1920.

En respuesta, el 26 de diciembre de 1919 la Cámara de Diputados turnó las observaciones a la Comisión de Presupuestos y Cuenta.

Así, el 29 de diciembre de 1919 se aprobó el dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, en el que se ratificaron las partidas 42 y 63, así como el artículo 2° del proyecto, con lo cual, las observaciones del Poder Ejecutivo Federal no fueron aprobadas.

Sin embargo, nuevamente se reitera que la actitud de la Cámara de Diputados frente a observaciones del Poder Ejecutivo respecto del Presupuesto, ha sido la de darles trámite, ya sea aprobándolas o rechazándolas.

El 19 de diciembre de 1922, el Ejecutivo Federal devolvió con observaciones la Ley de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año de 1923.

En respuesta, el 21 de diciembre de 1922 esas observaciones se turnaron por la Cámara de Diputados a la Comisión de Presupuestos y Cuenta.

El 27 de diciembre de 1922 esa Comisión presentó su dictamen para que no fueran aprobadas las observaciones del Ejecutivo, resolución que previa discusión fue aprobada.

El 26 de diciembre de 1922, el Ejecutivo Federal devolvió con observaciones el Presupuesto General de Egresos del Erario Federal aprobado para 1923 (ramos 7 y 10).

En respuesta, la Cámara de Diputados, en sesión de 27 de diciembre de 1922, consideró que estaba por finalizar el mes, por lo que dispensó de turnar a comisiones las observaciones del Ejecutivo Federal, aprobándolas en esa misma sesión.

Como se aprecia, en el presente caso la Cámara de Diputados tampoco objetó la facultad del Ejecutivo Federal para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos e inclusive estuvo de acuerdo y aprobó sus observaciones.

El 27 de diciembre de 1922, el Ejecutivo Federal presentó observaciones a los ramos 8 y 11 del Presupuesto.

Esas observaciones fueron discutidas el 28 de diciembre de 1922 y resueltas el día siguiente.

Como puede observarse, en este caso tampoco se objetó por la Cámara de diputados la facultad del Ejecutivo Federal de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos.

En conclusión, como se desprende de los ejemplos anteriores:

- El Ejecutivo Federal ha devuelto a la Cámara de Diputados proyectos de Presupuesto de Egresos en diversas ocasiones;
- En ninguno de los casos, la Cámara de Diputados ha cuestionado la facultad del Presidente de la República de formular observaciones a los presupuestos de egresos;
- En todos los casos la Cámara de Diputados dio trámite a las observaciones;
- En la mayoría de los casos se aceptó el contenido de las observaciones del Ejecutivo Federal y se realizaron las modificaciones conducentes.
- Resulta muy ilustrativo que los primeros cuatro vetos que se presentaron después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 fueron formulados por el propio Venustiano Carranza. El hecho de que el Presidente Carranza haya interpretado que sí procede el veto, le confiere a esta interpretación una gran autoridad moral.

Es importante aclarar que en al menos otros 40 casos adicionales a los antes señalados, las observaciones del Ejecutivo Federal hacen referencia a la "Ley de Egresos" u otras normas de carácter presupuestario, sin embargo, la propia Constitución otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el "presupuesto anual de gastos" y, por ende, la referencia a la Ley de Egresos, debe entenderse referida a dicho presupuesto.

Lo anterior no debe confundirse con lo dispuesto por el artículo 65 de la Constitución de 1917, el cual establecía que el Congreso General se reuniría el 1° de septiembre de cada año, entre otros asuntos, para ocuparse de *"examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo."*

A pesar de que la disposición constitucional citada facultaba, aparentemente, al Congreso General para aprobar el Presupuesto de Egresos, también la propia Constitución, en el artículo 74, fracción IV, facultó de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos.

De hecho, es de destacar que en los casos en que el Ejecutivo Federal presentó observaciones al Presupuesto de Egresos, éstas fueron remitidas a la Cámara de Diputados y, en los casos, en que dicha Cámara aprobó las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, turnó el Decreto modificado directamente al propio Ejecutivo para efectos de su publicación, sin pasar por el Senado de la República.

Desde la Constitución de 1917, a pesar de la aparente contradicción entre las disposiciones constitucionales referidas, es claro que la Cámara de Diputados era el único cuerpo facultado para aprobar, de manera exclusiva, el Presupuesto de Egresos y, también es claro, que la citada Cámara, en los casos correspondientes, recibió y tramitó las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal, de donde se sigue que la propia Cámara admitía la facultad de veto del Presidente de la República. Tan es así que en algunos de los casos referidos, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones propuestas en las observaciones del Ejecutivo Federal.

## 11.- FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA VETAR NORMAS EN MATERIA PRESUPUESTARIA

El artículo 126 constitucional establece que:

**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

De la simple lectura de dicha disposición constitucional se desprende que puede haber gastos comprendidos tanto en el Presupuesto de Egresos como en una ley de egresos que se emita con posterioridad al citado presupuesto.

Lo anterior nos lleva a las siguientes consideraciones:

Sería incongruente pensar que el Presidente de la República no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos por ser su aprobación de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pero sí puede formularlas respecto de una ley de egresos posterior (discutida y aprobada por ambas cámaras), la cual incluso modificaría disposiciones del Presupuesto de Egresos.

Un principio jurídico señala que "quien puede lo más, puede lo menos". Si el Presidente de la República puede vetar cualquier ley y, en especial, una ley de presupuesto (que de conformidad con el artículo 133 constitucional tiene una jerarquía superior a un decreto que contenga el Presupuesto de Egresos<sup>13</sup>), obviamente también tiene facultades para vetar el Presupuesto de Egresos.

Si no se reconociera la facultad del Presidente de la República de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, podría tener dicha facultad de forma indirecta, ya que el mencionado presupuesto podría ser modificado por una ley posterior, la cual podría ser vetada.

<sup>13</sup> Así lo ha reconocido expresamente esa Suprema Corte al señalar que "El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos" en la jurisprudencia cuyo rubro es **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.** (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 24/99, pág. 251).

## 12.- PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

En el artículo 49 de la Constitución se consagra el principio de división de poderes:

**Artículo 49.** 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 facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En el artículo señalado se establece que dos o más poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, lo cual es infringido por la Cámara de Diputados al modificar sustancialmente el proyecto de Presupuesto de Egresos que envió el Presidente de la República y no permitirle que devuelva el mencionado proyecto con sus observaciones.

Lo anterior queda plenamente demostrado conforme a los siguientes argumentos:

Nuestro sistema constitucional establece un régimen presidencial, en el que se otorga al Presidente de la República la función ejecutiva del Estado, la cual lo hace responsable de la Administración Pública Federal y lo faculta para ejercer la rectoría económica del Estado.

La Cámara de Diputados pretende sustituirse en el Presidente de la República en esa función ejecutiva del Estado al hacer reducciones y reasignaciones del gasto, así como en la creación de nuevos programas.

El Presupuesto de Egresos es, conforme a su naturaleza, una autorización que otorga la Cámara de Diputados al Presidente de la República para efectuar el gasto, también es un mecanismo por el que se da prioridad a gastar en ciertos rubros conforme a los programas del Ejecutivo Federal, quien fue electo para conducir la política económica.

La Cámara de Diputados autoriza el gasto más no tiene facultades para ejecutarlo, ya que esta atribución le corresponde al Ejecutivo Federal.

Como se mencionó, el Presidente de la República es el único que cuenta con la facultad de iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que nadie más puede presentar una iniciativa en esta materia.

La exclusividad en la iniciativa del Presupuesto de Egresos es, en sí misma, un argumento en favor del veto presidencial, ya que sería inconsistente dicha exclusividad si la Cámara de Diputados pudiera modificar en cualquier sentido el presupuesto y el Ejecutivo no pudiera mantener su posición a través del veto.

El no aceptar la facultad de veto del Presidente de la República, equivale a hacer nugatorias en la práctica, las facultades del Ejecutivo Federal consistentes en la

atribución exclusiva de presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la de realizar la función ejecutiva del Estado, lo cual viola el principio de división de poderes previsto en el Artículo 49 de la Constitución.

## CONCLUSIONES

1. En el sistema constitucional mexicano, la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación está sustentada en el principio de colaboración de poderes, de acuerdo con las funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para cada uno de éstos.

No obstante, al paso de los años y dada la reestructuración en la forma de integración, organización y funcionamiento de los poderes de la Unión, el esquema constitucional de colaboración de poderes ha sido cuestionado, toda vez que la aprobación y expedición de los instrumentos jurídicos antes referidos ha sido causa no sólo de desentendimientos, principalmente entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o alguna de las Cámaras, así como entre los partidos políticos representados en las Cámaras que conforman este último, sino incluso de enfrentamientos abiertos, ya sea directamente o a través de los medios de comunicación.

De hecho, la reciente aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2005, constituye un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores, tan es así, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de resolver la controversia constitucional presentada por el Ejecutivo Federal con motivo de las modificaciones que hiciera la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos y la negativa de esta última de entrar al estudio de la observaciones propuestas por el Ejecutivo Federal al presupuesto aprobado.

2. De un análisis a los diversos textos constitucionales que rigieron en nuestro país se concluye que en todos ellos se ha contemplado la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, como un mecanismo de equilibrio entre los Poderes de la Unión.
3. En todos los estados de la República y en el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo local tiene facultades para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos que aprueban las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
4. En entidades federativas tales como el Estado de Tamaulipas, su Constitución resuelve con toda claridad los mecanismos a través de los cuales el Ejecutivo Local ejerce la facultad para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la entidad aprobado por el Congreso local.
5. En los países que se analizaron para el presente estudio, el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de veto sobre el Presupuesto de Egresos que apruebe el Poder Legislativo.

6. El régimen constitucional vigente no establece de manera expresa la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por lo anterior, estimo necesario el promover una reforma al texto constitucional a fin de precisar dicha atribución.

Esto es así, dado que la reforma a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 30 de julio de 2004, mediante la cual se hace explícita la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en mi opinión fue parcial, toda vez que no precisó dentro del texto constitucional si el Ejecutivo Federal tiene o no la facultad de formular observaciones a dicho documento, lo que ha originado discrepancias entre la Cámara de Diputados y el Presidente de la República.

7. Ahora bien, con independencia de una posible reforma al texto constitucional que resuelva el conflicto existente, de una interpretación sistemática, pero sobre todo funcional del texto constitucional vigente, en mi opinión la regla general es que el Ejecutivo Federal tiene facultad para vetar las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y la excepción es el último párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración lo siguiente:
  - i. La facultad del Poder Ejecutivo Federal para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, debe existir a fin de preservar el equilibrio entre los Poderes de la Unión.
  - ii. El principio de equilibrio entre poderes que establece nuestra Constitución se vería alterado si el Ejecutivo Federal no contara con facultades para vetar el Presupuesto de Egresos, ya que la Cámara de Diputados (no el Poder Legislativo) podría mediante esta facultad neutralizar, limitar o incluso, desaparecer de facto a los otros poderes y a los órganos constitucionales autónomos.
  - iii. Las únicas excepciones que de manera expresa restringen la facultad del Poder Ejecutivo de formular observaciones a las resoluciones del Congreso o alguna de las Cámaras, son las previstas en la fracción J) del artículo 72 constitucional, por lo que en apego al principio de seguridad jurídica, dicha atribución no puede ser limitada en ningún otro caso.
  - iv. Cuando alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión actúa en ejercicio de facultades exclusivas, se asimila a lo que ocurre en los estados de la República, es decir, como si se tratara de un Congreso unicameral; por lo tanto, si en los Estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal el Ejecutivo local tiene facultades para formular observaciones a las leyes o decretos que aprueben los diputados

locales, debemos entender que en el ámbito federal se debe dar la misma situación.

- v. El artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, que reglamenta el inciso A) del artículo 72 Constitucional, dispone con toda claridad la obligación de las Cámaras del Congreso de enviar sus leyes (o decretos) para efectos de que el Ejecutivo Federal pueda formular observaciones.
- vi. Por lógica-jurídica, si el Ejecutivo Federal puede vetar la Ley de Ingresos de la Federación en la que interviene el Congreso de la Unión, por conducto de sus dos Cámaras, a mayor razón puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación en cuya aprobación sólo interviene la Cámara de Diputados.

Finalmente, existen argumentos que sustentan la posibilidad de que tanto los ingresos como los egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, queden establecidos en un instrumento que tenga el carácter de ley. Esto es así, considerando que, con dicho ordenamiento, se afectaría la esfera de derechos y obligaciones de los particulares, como sucede a partir de la autorización para recaudar las contribuciones y se otorgarían competencias a los entes públicos, para ejercer el gasto público federal, como sucede en la práctica respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta manera, entre otros, se tendrían los siguientes efectos:

- i. Quedarían substanciadas las inconsistencias entre el artículo 74, fracción IV de la Constitución, con relación a lo dispuesto en el artículo 126 del mismo ordenamiento, superando así los resabios históricos.

En tal virtud, toda modificación a la ley que contenga el Presupuesto de Egresos, necesariamente tendría que efectuarse con la aprobación de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. En este sentido, se pronuncian la mayoría de las iniciativas de reformas constitucionales en materia presupuestaria pendientes de discusión en el Congreso.

- ii. La aprobación del instrumento legal quedaría sujeto al trámite legislativo ordinario y por ende, como toda ley, sería materia del ejercicio de la facultad de veto por parte del Ejecutivo Federal, el cual, incluso, dada la naturaleza de dicho ordenamiento, podría ser parcial o total. En este caso, tendrían que aplicarse las normas sobre reconducción presupuestaria.
- iii. Por otra parte, cabría la posibilidad de que las minorías representadas en cualquiera de las dos cámaras sujetaran la ley al procedimiento de acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, a partir de la conveniencia de que los ingresos y egresos queden comprendidos en un instrumento legal único, cuya aprobación correspondería al Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores), se ha previsto establecer el órgano o Poder a cargo de la elaboración de la Iniciativa respectiva, así como los parámetros y criterios que tendría que tomar en consideración para ello. Asimismo, se ha estimado que la elaboración de la Iniciativa de Ley que contenga los ingresos y egresos debería quedar a cargo del Ejecutivo Federal, sin perjuicio de que la Constitución establezca las normas relativas a la incorporación de los presupuestos de los otros poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos.

En mi opinión, esta última alternativa para resolver el conflicto entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados con relación a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, requiere de un estudio particular a fin de determinar su viabilidad y consistencia.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA:

- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press. México, 2ª edición, 2002. Vol. 2.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1973.
- CARBONELL, Miguel. La Constitución pendiente, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2004.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, México, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 1983.
- CARPIZO, Jorge, y MADRAZO, Jorge, Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1990.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. 19ª edición. México, 2001.
- Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VII, Cámara de Diputados Tercera edición. México, 2000.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Segunda edición. México, 2001.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Editorial Porrúa – UNAM. 2002.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 42ª edición. México, 2002.
- GUTIÉRREZ, Géronimo, LUJAMBIO Alonso y VALADEZ Diego. El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Ensayos Jurídicos, núm 2), UNAM, 2001.

- MINUTTI ZANATTA, Rubén y GONZÁLEZ ALCÁNTARA LAMMOGLIA, María del Rocío, La Constitución de los Estados Unidos, México, Editorial Porrúa, 2004.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso, México, Editorial Porrúa, 2002.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Ortografía de la lengua española, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, México, Editorial Porrúa, 8ª edición, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 36ª edición, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Editorial Porrúa, 23ª edición 2002.

#### **LEGISLACIÓN:**

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### **PÁGINAS OFICIALES DE INTERNET:**

<http://www.scjn.gob.mx/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

<http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Constitucion/AGSCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA/Constitucion/BCCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA%20SUR/Constitucion/BCSCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/Constitucion/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Campeche.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIAPAS/Constitucion/CHISCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Leyes/CHILey49.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Constitucion/COAHCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Constitucion/COLCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Estatutos/DFEst1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DURANGO/Constitucion/DURCons1.pdf>  
<http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LEY1.htm>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Constitucion/GUACons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Constitucion/GROConst.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Constitucion/HGOCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Constitucion/JALCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MORELOS/Constitucion/MORConst.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NAYARIT/Constitucion/NAYCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NUEVO%20LEON/Constitucion/Constituci%F3n%20Pol%EDtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Nuevo%20Le%F3n.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/OAXACA/Constitucion/OAXCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/PUEBLA/Constitucion/PUECons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Constitucion/QUECons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Constitucion/QRooCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Constitucion/SLPCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SINALOA/Constitucion/SINCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SONORA/Constitucion/SONCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Constitucion/TABCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TAMAULIPAS/Constitucion/TAMCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TLAXCALA/Constitucion/TLACons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Constitucion/VERCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/YUCATAN/Constitucion/YUCCons1.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ZACATECAS/Constitucion/ZACCons1.pdf>  
<http://www.congreso.gov.ar/>

<http://www.diputados.gov.ar/>

<http://www.senado.gov.ar/principal.php>

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>

<http://www.congreso.es/>

[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf)

<http://www.senado.es/>

<http://www.firstgov.gov/>

<http://www.house.gov/>

<http://www.senate.gov/>

<http://usembassy.state.gov/posts/ar1/www0056.html>

<http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

009053

MINISTRO MARIANO AZUELA GÚTRÓN  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Presente NACIÓN

Recibida por correo

por mensajería

con 1 copias

y anexos en fojas.

2005 MAY 31 8:00 AM

Juan Carlos González Rodríguez

Observaciones

Señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Insurgentes Sur 536, despacho 101, Colonia Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06560, en esta Ciudad, ante Usted con el debido respeto y bajo protesta de decir verdad, le expongo lo siguiente:

Se agrega sobre

por mi propio derecho, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Insurgentes Sur 536, despacho 101, Colonia Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06560, en esta Ciudad, ante Usted con el debido respeto y bajo protesta de decir verdad, le expongo lo siguiente:

El pasado 6 de mayo, presenté mi trabajo de Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho, bajo el rubro: "LA FACULTAD DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA", ante la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, la cual elaboré a partir de los acontecimientos suscitados con motivo de la Controversia Constitucional presentada por el Presidente de la República Mexicana, en contra del acuerdo emitido por la Cámara de Diputados, que le desconoce la facultad para hacer observaciones al Presupuesto aprobado por dicha Cámara.

En mi trabajo llegué a la conclusión de que el Ejecutivo Federal sí cuenta con la facultad para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y modificado por la Cámara de Diputados. No obstante lo anterior, estuve presente en todas las interesantísimas sesiones en que se discutió la controversia constitucional antes señalada ante el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, es difícil retener todas las argumentaciones y criterios vertidos por todos los H. Ministros de la Corte Suprema, en la discusión del tema relacionado con mi Tesis Profesional.

Atento a lo anterior, y a efecto de tener mayores argumentos a la hora de defender mi posición a favor del veto del Ejecutivo Federal, en mi examen profesional, el cual está próximo a celebrarse, es que le solicito con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8 Constitucional, me sea expedida a mi entera costa una copia de la versión estenográfica de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los días 9, 10, 12, 16 y 17 de mayo del presente año, así como una copia de la resolución emitida en la controversia constitucional resuelta en el expediente 109/2004.

Por lo expuesto;

**A USTED, SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,** pido se sirva:

**ÚNICO:** Acordar de conformidad lo solicitado en el cuerpo del presente escrito.

PROTESTO LO NECESARIO

México, Distrito Federal a treinta de mayo de dos mil cinco.

009056

Suprema Corte de Justicia de la Nación / Dirección General de Difusión / Unidad de Enlace					
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	Fecha		
González	Rodríguez	Juan Carlos	31/05/05		
Domicilio (calle y número)		Delegación o Municipio	Correo (s) electrónico (s)		
Av. Insurgentes Sur 536-101		Cuauhtémoc	juancarlosgonzalez@unatel.net		
Colonia	Estado	Ciudad	Código Postal		
Roma Sur	México	Distrito Federal	06560		
Teléfono (s) de Domicilio (Incluir tda)		Teléfono (s) de Oficina (Incluir tda)		Ocupación	
(55) 55709828		(55) 55745599		Estudiante	
Nombre del Representante (en su caso)			Documento con que acredita personalidad (en su caso)		
Teléfono (s) del Representante (en su caso)			RECIBO DE ENTREGA DE INFORMACIÓN SIN ANEXO		
DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN QUE SOLICITA					
<p>1) Versión estenográfica de las sesiones del Pleno de la S.C.J.N. de los días 9, 10, 12, 16 y 17 de mayo de 2005.</p> <p>2) Resolución de la Controversia Constitucional número 109/2004.</p>					
DATOS ADICIONALES QUE PUEDAN FACILITAR LA BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN					
Controversia relacionada con la facultad de veto del Ejecutivo Federal para o en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación. (2005)					
Modalidad en que prefiere se otorgue la información		FIRMA DEL SOLICITANTE O REPRESENTANTE		Datos de Identificación Oficial	
cantidad	modalidad				
1	Disquete				
	Disco compacto				
	Correo electrónico				
	Copia simple				
	Copia certificada				
	Otros (especifique)				
PARA USO EXCLUSIVO DEL MÓDULO DE ACCESO					
Tipo de información:	1. Expediente Judicial ( )	2. Oficio ( )	3. Contrato ( )	4. Programa ( )	5. Otros ( )
Unidad Departamental que puede tener la información	Observaciones:				
Nombre de persona que recibe	Módulo de Acceso		SELLO		
Firma de quien recibe	Estado	Clave			
<p>accesoinformacion@mail.scjn.gob.mx, www.scjn.gob.mx</p> <p>FOLIO</p>					