

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**LA FACULTAD DE VETO DEL ORGANO EJECUTIVO EN
MÉXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MEJIA ISLAS SONIA

ASESORA: LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA



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.

A mis padres:

María Esther y José Luis. Sabiendo que no existiría una forma de agradecer toda una vida de sacrificios y esfuerzos, quiero que sepan que el objetivo logrado también es suyo y que la fuerza que me ayudó a conseguirlo fue su apoyo incondicional. Porque son la parte más importante de mi vida, mi más grande amor y las personas a las que más admiro, siempre estaré a su lado. Los amo.

A mis hermanos:

Luis, Sandi, Marce, Iván y Arturo. Gracias por estar tan cerca de mí compartiendo las experiencias más importantes de mi vida. Porque han sido mis mejores amigos, apoyándome incondicionalmente en cada momento y creyendo en mí. Siempre estaremos juntos. Los amo.

A mis pequeños:

Sebastián, Jorgito y José Iván. Porque cambiaron mi vida, llenándola de alegría. Porque me han enseñado lo puro y noble que es el amor. Gracias por ser el pilar de nuestra felicidad. Los amo.

A mi asesora:

Lic. Claudia Leticia Ortega Medina. Porque no tengo palabras para expresarle el agradecimiento por el apoyo recibido en mi carrera académica, por su gran paciencia y por compartir conmigo sus conocimientos. A usted mi admiración y respeto. Gracias por ser un ejemplo en mi vida profesional.

Al Lic. Enrique Ortega Arenas

Gracias por enseñarme que la abogacía se ejerce pensando y se respalda en valores y principios. A usted mi respeto y admiración.

A mis amigos:

A quienes me une uno de los sentimientos más bellos que puede existir, la amistad. Gracias por su apoyo y cariño. Especialmente a Ale, Marce y Aldo.

A Rubén:

Por ser un excelente amigo, una gran persona y la mejor compañía. Porque hemos compartido juntos esta etapa tan bonita de mi vida, con alegrías y tristezas y, sobre todo, porque siempre me haces sonreír.

A todas aquellas personas que con su apoyo y consejos me han demostrado un cariño desinteresado. Especialmente a la Sra. Margarita, Sra. Elvia y Rosi.

A Dios:

Por darme la fortuna de lograr esta meta tan importante en mi vida y colmarme de bendiciones.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México:

Le expreso mi profunda gratitud y reconocimiento por ser la mejor institución para el desarrollo profesional, y a la que orgullosamente pertenezco.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA FACULTAD DE VETO	3
1.1. Concepto Gramatical.....	3
1.2. Concepto Doctrinal.....	3
1.3. Concepto Legal	5
1.4. Concepto Jurisprudencial.....	6
1.5. Naturaleza Jurídica	9
1.6. Formas del Veto del Ejecutivo.....	10
CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL VETO	13
2.1. Roma.....	13
2.2. Inglaterra	14
2.3. Estados Unidos de América	15
2.4. México.....	16
2.4.1. Constitución Española de Cádiz de 1812	16
2.4.2. Constitución de Apatzingan de 1814	20
2.4.3. Constitución Federal de 1824.....	22
2.4.4. Constitución Centralista de 1836	23
2.4.5. Constitución de 1857	26
2.4.5.1. La Reforma de 1874.....	28
2.4.6. Constitución de 1917	31
CAPITULO III. LA FACULTAD DE VETO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	35
3.1. La División de Poderes.....	35
3.1.1. Facultad Legislativa	39
3.1.2. Facultad Administrativa	41
3.1.3. Facultad Jurisdiccional	42

3.2. Proceso Legislativo Federal	43
3.2.1. Etapas	44
3.2.2. Participación del Ejecutivo.....	46
3.2.2.1. Iniciativa.....	46
3.2.2.2. Veto	47
3.2.2.3. Promulgación.....	50
3.2.2.4. Publicación	50
3.3. Proceso Legislativo Local.....	50
3.3.1. El Veto en las Constituciones de los Estados de la República Mexicana	51
3.3.2. Distrito Federal	93
3.4. La Facultad del Veto utilizada a partir de 1917	96
CAPITULO IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL VETO PRESIDENCIAL EN MEXICO .	99
4.1. Presidencialismo	100
4.2. Alcances del Veto Presidencial	107
4.3. El Veto Presidencial en Materia Presupuestaria	110
4.3.1. Ley de Ingresos de la Federación	111
4.3.2. Presupuesto de Egresos de la Federación.....	113
CAPITULO V. EL VETO EN EL DERECHO COMPARADO	134
5.1. Bolivia.....	134
5.2. Chile	136
5.3. Colombia	138
5.4. Costa Rica.....	140
5.5. Ecuador.....	141
5.6. El Salvador.....	143
5.7. Estados Unidos de América	145
5.8. Guatemala.....	149
5.9. Honduras.....	150
5.10. Inglaterra	151

5.11. Nicaragua	152
5.12. Panamá	153
5.13. Paraguay	154
5.14. Perú.....	156
5.15. República Dominicana.....	157
5.16. Uruguay.....	158
5.17. Venezuela	159
CONCLUSIONES	162
PROPUESTAS	165
BIBLIOGRAFIA	170

INTRODUCCION

El objetivo primordial del presente trabajo de investigación es el estudio de la facultad de veto como prerrogativa del Poder Ejecutivo en el derecho mexicano federal y local, así como en el derecho comparado y las legislaciones que lo regulan. Comenzando con la delimitación de su marco conceptual, se plasmarán las distintas acepciones que lo envuelven en el sentido gramatical, doctrinal, legal y jurisprudencial y se explicará su naturaleza jurídica.

Por lo que respecta a los antecedentes, en éstos veremos que aunque para algunos autores se puede hablar de que en nuestras culturas prehispánicas ya existía la figura del veto, es primordial destacar el hecho de que el veto como tal, con sus elementos más básicos, tuvo sus orígenes en Roma, con la figura del *"intercessio"*. Así, de Roma pasamos a Estados Unidos de América e Inglaterra, cuyo veto aplicado, anteriormente, en sus respectivos sistemas jurídicos era el absoluto, sin limitaciones y que implicaba terminar de plano con un proyecto de ley. En México, el veto se hizo presente desde la primera Constitución escrita que tuvo vigencia en nuestro territorio en 1812, y que se ha mantenido hasta nuestra actual Constitución de 1917, facultad que se ha otorgado siempre al Poder Ejecutivo, aunque con distintos plazos y alcances.

Posteriormente, dentro del marco de la división de poderes, explicaremos la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo y la regulación del veto en el sistema jurídico mexicano, tanto a nivel federal como a nivel local.

En seguida, se analizará, en la actualidad de nuestro país, la manera en que se ha avivado el debate sobre una de las facultades del órgano ejecutivo que trasciende en el procedimiento legislativo, me refiero al veto. En nuestros días no se trata sólo de una prerrogativa que posee el poder ejecutivo, sino que se ha extendido al ámbito político y jurídico. Sobre todo porque el veto repercute en otros ámbitos que podrían considerarse ajenos a su propio fin, trasladándose y afectando la misma estabilidad constitucional, y me atrevo a afirmar lo anterior, en virtud de las diversas controversias constitucionales que se han planteado ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reflejan los distintos puntos de vista acerca de esta facultad, principalmente acerca de sus alcances, máxime cuando se trata de la materia presupuestaria.

Así pues, no deben desecharse de plano, sin antes ser minuciosamente estudiadas, las diversas opiniones que apoyan una u otra postura, ya sea las que se encuentran a favor de que el poder ejecutivo está legítimamente facultado para oponer el veto aún cuando la ley o decreto de que se trate sea de exclusiva competencia de una sola de las cámaras del Congreso de la Unión, o ya sea, los que apoyan que la facultad de veto del ejecutivo no debe ir más allá de lo que la propia Constitución establece y que, si expresamente no se le permite utilizar la prerrogativa del veto en estos ciertos casos, no debe, por ende, entrometerse y abusar del poder conferido por la Carta Magna.

De lo anterior, destaca que el problema radica en que nuestra Constitución no es lo suficiente clara al respecto y debemos encontrar la forma de llenar las lagunas que dan pie a estas controversias, para evitar cualquier inestabilidad entre los Poderes de la Unión, pues es muy importante marcar con claridad los límites entre unos y otros.

Además, resultaría provechoso que los actores involucrados en esta escena mantuvieran una actitud serena y constructiva respecto a sus propios alcances, pues se ha tergiversado el papel del veto en el derecho mexicano, siendo que a la fecha se ha pretendido utilizar también como una estrategia política y de gobierno, desvirtuando las características de los participantes y sus funciones.

Finalmente, analizaremos en el derecho comparado la regulación y aplicación de esta figura jurídica en las legislaciones extranjeras, con el fin de encontrar similitudes y diferencias en comparación con nuestro sistema jurídico mexicano.

CAPITULO I.

MARCO CONCEPTUAL Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA FACULTAD DE VETO

1.1. CONCEPTO GRAMATICAL

“Veto”, palabra que proviene del latín *vetare*, cuyo significado en el tiempo del verbo es *me opongo, vedo, impido, prohíbo*. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al veto de la siguiente manera: “Facultad que tiene una persona o corporación para vedar o impedir una cosa. 2. Institución por la que una autoridad puede oponerse a la entrada en vigor de una ley o de una resolución. Poner el veto: oponerse a determinada persona o a lo que otros planean, aprueban o aceptan.”¹

1.2. CONCEPTO DOCTRINAL

El Doctor Ignacio Burgoa señala que el veto “consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras Componentes”.²

Para el jurista Tena Ramírez el veto “es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”³. En esta definición ya encontramos un elemento más atribuible al veto como es que existe la posibilidad de objetar un proyecto de ley o decreto en todo o en parte, así como también nos lo explica Carlos Sempé Minvielle cuando lo define como “la facultad que le corresponde al titular del Ejecutivo Federal para oponerse total o parcialmente a la ley aprobada por el Congreso de la Unión. Es absoluto si impide

¹ Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 2004, p.1338.

² Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 780.

³ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 263 y 264.

la promulgación y vigencia de la ley y es suspensivo si sólo retarda aquélla”⁴. Carlos Sempé en su definición agrega dos formas de veto el absoluto y el suspensivo, las cuales serán estudiadas en este capítulo con posterioridad.

Así, para el Maestro Eduardo García Maynes el derecho de veto “es la facultad que tiene el Presidente de la República para negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso”.⁵

Es muy interesante la manera en que Elisur Arteaga Nava define al veto, ya que incluye elementos más subjetivos, señalando que “es una forma de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, así como un instrumento de juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución”⁶. Dentro de esta definición encontramos que para Elisur Arteaga el veto es más que una facultad del ejecutivo para oponerse a la promulgación de una ley, para dicho autor es sobre todo un instrumento contemplado en la Constitución para establecer un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Por su parte, el jurista Vicente Santa María de Paredes señala que “no se le debía conceder al Monarca o al Presidente de la República, la facultad de suspender indefinidamente la publicación de leyes, porque esto equivaldría a otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la nación en la declaración de Derecho; por lo que es inadmisibles el veto absoluto. Pero el veto suspensivo es necesario, porque puede darse el caso de que los Parlamentos se aparten de la opinión pública, o den la ley sin preocuparse de las dificultades para su aplicación práctica, o se separen del espíritu de la Constitución e infrinjan las prescripciones que mantienen la armonía de los

⁴ Sempé Minvielle, Carlos, Técnica Legislativa y Desregulación, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 270

⁵ García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 55

⁶ Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, Segunda Edición, Volumen 2, México, 2002, p.315

poderes públicos. Y cuando esto suceda, el jefe de Estado obrará racionalmente suspendiendo la publicación de la Ley, hasta en tanto el país manifieste en unas nuevas elecciones su conformidad o desacuerdo con la decisión parlamentaria. De esta suerte el jefe de Estado, lejos de oponerse a la voluntad nacional, será su más firme garantía contra el abuso, la negligencia o la impremeditación de una Cámara”⁷.

1.3. CONCEPTO LEGAL

En el Derecho Mexicano el concepto legal de veto lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 72 incisos a), b) y c), los cuales a la letra dicen:

“Art. 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

⁷ Santa María De Paredes, Vicente, Curso de Derecho Político, Imprenta Española, Madrid, 1973, pp. 336-337

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.⁸

Dentro de este artículo Constitucional encontramos los tres elementos básicos que definen al veto, primero en su inciso a) se refiere a éste como las observaciones que el ejecutivo puede hacer a un proyecto de ley que se le remitió por las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, posteriormente, el inciso b) indica el plazo de diez días útiles que tiene el Ejecutivo para hacer uso de esa prerrogativa, y finalmente, el inciso c) hace notar que las objeciones que haga el Ejecutivo sobre un proyecto de ley pueden ser en todo o en parte, y lo que corresponde para el caso de que el proyecto de ley, junto con las observaciones que haya hecho el Presidente de la República, sea regresado a las Cámaras para una nueva discusión.

1.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

Para nuestra jurisprudencia el veto presidencial es más bien la intervención que tiene el Poder Ejecutivo en la elaboración de leyes, tal y como se expresa en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXV

Página: 973

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2006.

REVISION INTERPUESTA POR EL EJECUTIVO FEDERAL (LEYES, EXPEDICION, PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS). El presidente de la República está legitimado para recurrir los fallos que amparan contra la expedición y promulgación de una ley, en nuestro sistema constitucional, y sin quebranto del principio fundamental de división de los poderes, el Ejecutivo tiene intervención en la elaboración de las leyes a través de su derecho de iniciativa y de veto. La promulgación y publicación corresponde al Ejecutivo y son imprescindiblemente necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; de donde se deduce que la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas.

Amparo administrativo en revisión 7639/49. Automotriz Occidental, S. a. 28 de enero de 1953. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. La publicación no menciona el nombre del promovente.⁹

En cuanto a la definición que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación observamos que, de acuerdo a la siguiente tesis, el veto es un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso de elaboración de leyes.

*No. Registro: 173.929
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Tesis: P./J. 122/2006
Página: 879*

⁹ IUS 2006. Jurisprudencia y Tesis Aisladas de Junio de 1917 a diciembre de 2006.

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.

*El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. **Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes.** Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o*

senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.

Controversia constitucional 84/2004. Poder Ejecutivo Federal. 14 de agosto de 2006. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.¹⁰

1.5. NATURALEZA JURÍDICA

La definición de veto no se encuentra plasmada como tal en nuestra Constitución Mexicana, sin embargo, el artículo 72, y en particular sus incisos a), b) y c), señalan los elementos fundamentales del veto como son: la forma, el tiempo y sus alcances, éstos últimos aunque todavía no muy bien definidos, pues debido a que no han sido tan explícitamente delimitados se han suscitado diversas controversias de quienes creen que el veto aplicado en la actualidad rebasa los verdaderos límites que se consagran en la Carta Magna, mientras que otros aseguran que de ninguna manera se está utilizando el veto más allá de sus propios alcances.

Así pues, encontramos la naturaleza jurídica del veto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocupando uno de los lugares más importantes dentro del proceso legislativo y cuyo ejercicio corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, depositado en la figura del Presidente de la República.

Las características más importantes que hemos venido señalando acerca del veto del Ejecutivo es que, en primera instancia, es una prerrogativa que

¹⁰ Idem.

concede la Constitución Mexicana al Presidente de la República para oponerse a un proyecto de ley mediante la realización de observaciones que le hace al Congreso de la Unión; en segundo lugar, que puede hacerlo sobre la totalidad o sólo sobre una parte de este proyecto de ley; y finalmente, que tiene un plazo improrrogable de diez días útiles para hacerlo, a excepción de que el Congreso termine su periodo de sesiones antes de que se cumpla el plazo otorgado, que para tal caso deberá presentar dichas observaciones en el primer día hábil después de iniciado el siguiente periodo de sesiones.

Es importante destacar que esta facultad otorgada al Poder Ejecutivo puede o no ser ejercida, y que en caso de que un proyecto de ley sea regresado a la Cámara de Origen con sus respectivas observaciones, si es aprobado nuevamente con la votación de dos terceras partes de sus miembros integrantes y el mismo número de la Cámara Revisora, dicho proyecto se regresará al Ejecutivo para que esta vez lo haga publicar sin más demora.

Es por lo anterior que el veto se constituye como un medio a través del cual el Presidente de la República puede intervenir en el proceso legislativo; y que, mediante éste se introduce en la discusión de una ley, opinando sobre el proyecto del Legislativo y como también lo ha sustentado la Suprema Corte "se hace solidariamente responsable de la función Legislativa".

Existen diversos puntos de vista que se controvierten en el tema del veto que ejerce el Ejecutivo Federal en nuestro país, uno de ellos es que la figura del veto se tergiversa de acuerdo a las necesidades políticas de quien lo ejerce y de su partido, por ello, los autores han dividido el veto en variadas formas o tipos en que se presenta.

1.6. FORMAS DEL VETO DEL EJECUTIVO

La gran mayoría de los autores aseguran que existen diferentes "tipos" de veto, a mi consideración, no son "tipos" de veto lo que encontramos en nuestro sistema mexicano, sino que hay un solo tipo de veto con diferentes *formas* que

varían según su aplicación. Desde mi muy particular punto de vista me atrevo a asegurar que no puede haber diferentes tipos del veto, ya que por lo menos en nuestra Carta Magna no se contemplan características diferentes para esta figura, más bien, las características esenciales siempre son las mismas, y lo que cambia es la forma de aplicación, pero no su esencia. Es por ello que he decidido llamar al apartado de este capítulo “formas” y no “tipos” del veto, como generalmente son nombrados.

Las formas que puede tomar el veto del Ejecutivo son las siguientes:

1.6.1. VETO TOTAL. Esta es la forma en que el Presidente de la República “rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones”¹¹.

1.6.2. VETO PARCIAL. El veto parcial de acuerdo con Giovanni Sartori, “es aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean”¹².

En México la constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en *todo* o en *parte* por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen.”

1.6.3. VETO DE BOLSILLO. Señala Sartori que “le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, por que no puede evitarsele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto”¹³.

¹¹ Espinoza Toledo, Ricardo. Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial. Pág. 35

¹² Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Pág. 178

¹³ Idem. P. 178

Con respecto al veto de bolsillo, Jorge Moreno Collado dice que: "consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley"¹⁴.

1.6.4. VETO SUSPENSIVO O DILATORIO. De esta forma el veto "no llega a anular totalmente al Poder Legislativo, sino que solamente lo demora y dilata en la aplicación de la vigencia de su sanción hasta su insistencia en un ulterior periodo de sesiones, como ocurre en Argentina, si las Cámaras insisten en la sanción de lo vetado al hacerlo por una mayoría de dos tercios de sus votos nominales, en cuyo caso la ley, no puede ser nuevamente vetada"¹⁵.

La mayoría de los autores afirman que en México el veto se utiliza generalmente de la forma parcial, en la que el Ejecutivo hace observaciones sobre un proyecto de ley sólo en parte de éste, y que muy ocasionalmente, lo hace de forma total.

¹⁴ Moreno Collado, Jorge, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados: LVII Legislatura, Segunda Edición México, 1998, p. 1063.

¹⁵ Montes de Oca, A. M. Derecho Constitucional, Argentina, Tomo II, 1997, p. 279

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DEL VETO

2.1. ROMA

El veto presidencial encuentra sus antecedentes más remotos en el Derecho Romano, en la figura conocida como el *"intercessio"*.

Con el fin de conocer la fortuna de los habitantes, el entonces emperador Servio Tulio, estableció el censo para poder distribuir de forma equitativa los impuestos de acuerdo a las capacidades económicas de los habitantes de Roma, implantando la llamada Reforma Serviana; la cual era una respuesta a la necesidad de recaudar más impuestos de una parte considerable de la población que oponía una gran carga a los patricios, al no contribuir al sostenimiento de la cosa pública ni formar parte de los efectivos del ejército, debido a que su continuo crecimiento no se encontraba en registro ante el fisco romano. Sin embargo, esta Reforma sólo beneficiaba a los patricios, quienes ya no llevaban solos la carga tributaria y a el fisco, que contaba con mayores contribuyentes, pero perjudicaba en gran manera a la clase más pobre, a los plebeyos, quienes eran explotados por los patricios, se encontraban impedidos de cultivar las tierras por las constantes guerras en Roma o contraían deudas que no podían pagar, aunado a la aplicación de severas y exageradas normas que sus acreedores hacían aplicar contra ellos ante su insolvencia para pagar dicha deuda. Lo anterior provocó que muchos plebeyos decidieran salir de Roma y fundar otra ciudad, pero Roma sabía que la plebe era una parte esencial entre sus componentes, por lo cual se creó una comisión para disuadirlos de su intento y con lo cual se lograron dos concesiones para esta clase social: "que el deudor insolvente no fuera tratado como esclavo y que se les concediera un magistrado de extracción plebeya que los defendiera de las decisiones de los patricios, éste fue el tribuno de la plebe"¹⁶. Contando inicialmente con dos magistrados de este tipo, su número posteriormente ascendió a diez. Contaban con varias facultades entre las cuales destacan una gestión

¹⁶ Bravo González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés, Derecho Romano, Primer Curso, Décimo Séptima Edición, México, Porrúa, 2000, p. 63

anual, poder limitado, con figura de inviolabilidad, y la más importante, que era el derecho de vetar las disposiciones de los magistrados patricios que causaban perjuicio a los plebeyos.

Pero esta facultad no sólo se les otorgó a los plebeyos, sino a cada una de las diferentes clases sociales del pueblo romano que se veían representados en los tribunos. Por ello, con la figura del "*intercessio*", los tribunos podían oponerse a todo proyecto de ley que amenazara sus derechos, intereses y hasta la propia soberanía de la nación.

2.2. INGLATERRA

En sus inicios, Inglaterra se caracterizó por ser una monarquía absoluta, en donde el Rey o Corona eran la figura de gobierno con poderes ilimitados sobre cualquier asunto que concerniera a su pueblo.

En el siglo XVI se reconoce la figura del veto, que en daba al Rey la potestad absoluta y sin limitaciones, misma que implicaba terminar de plano con un proyecto de ley.

Sin embargo, a partir de 1832 la Corona y la Cámara de los Lores forman la parte decorativa del gobierno inglés, y la Cámara de los Comunes se convierte en la parte eficiente de lo que algunos llaman "una república disfrazada".

Por lo tanto, cuando la Corona pierde su poder eficiente, y se convierte en parte decorativa, deja de contar con dos poderes claves: el poder absoluto de vetar leyes aprobadas por el Parlamento, y el poder de disolver el Parlamento.

A pesar de esto, la influencia del veto absoluto no se quedó estancada en tierras inglesas sino que se transmitió a diferentes culturas mediante los mismos ingleses que emigraban a diversos países, llevando consigo no sólo sus costumbres sino también su derecho. Y la influencia del veto inglés en el país americano fue tal que tuvieron varias disposiciones relativas al veto, que fueron aplicándose una a una en los estados norteamericanos.

2.3. ESTADOS UNIDOS

“La Constitución norteamericana no surgió por generación espontánea sino que fue un proceso elaborado que, por un lado, tomó en consideración los documentos fundamentales de los ingleses –como la *carta magna*, el *Petition of Rights*, el *Habeas Corpus*, el *Bill of Rights* y, sobre todo, el *Common Law*; así como, por el otro, las ideas políticas de Harrington, Locke y el nativo Paine, para adoptar las ideas de soberanía popular, constitución escrita, gobierno civil, propiedad y derechos humanos.”¹⁷

Debido a la influencia inglesa, en los Estados Unidos de América se instituyó la facultad de veto a favor del poder Ejecutivo Federal, tratándose del mismo tipo de veto absoluto, sin limitaciones y que implicaba terminar de plano con un proyecto de ley.

Las primeras disposiciones en que se pueden encontrar los antecedentes del veto norteamericano son: “la Carta de Maryland de 1632, en que concede a Lord Baltimore el poder de hacer leyes con la aprobación de los hombres libres de dicha provincia, o de la mayoría de ellos, o de sus delgados o diputados. Esta misma disposición se repitió en la Carta de Carolina, en Jersey en 1665, en la de New Hampshire de 1680, en la de Pennsylvania de 1682 y en la de Massachussets de 1691”.¹⁸

New York fue la primera colonia norteamericana que incluyó en el año de 1777 dentro de sus disposiciones un veto más moderado, y es 10 años más tarde, en 1787 cuando, mediante la aprobación de la convención de los Estados, la Constitución de los Estados Unidos de América, instituye de manera federal la figura del veto.

¹⁷ Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 11

¹⁸ Muñoz Morales, Luis, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Junta Editorial de la Universidad de Puerto Rico, tomo II, 1949, p. 71.

Es así como llegamos a los antecedentes mexicanos, pues a lo largo de nuestra historia, y en específico, en nuestras diferentes constituciones, nos hemos visto influenciados por la presencia norteamericana.

2.4. MÉXICO.

Los primeros antecedentes del veto en México los encontramos en la Constitución Española de Cádiz de 1812 y se observa la transformación de esta figura a través de las distintas Constituciones que se han aplicado en suelo mexicano, para quedar como actualmente la conservamos en el artículo 72 inciso c) de la Constitución de 1917.

2.4.1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CADIZ DE 1812.

Promulgada en 1812, estuvo vigente en la decadencia del régimen colonial. “Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano, fueron los conceptos del poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre.”¹⁹

Puede entenderse que cuando se habla de *poder conteniendo al poder*, entre otras cosas, se hace referencia a la facultad de veto, que en este caso se le concedía al Rey para oponerse a la publicación de una ley. A continuación hago la transcripción de los artículos que otorgaban al rey la facultad del veto y que indicaban la forma y el tiempo en que podía utilizarse dicha prerrogativa.

“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.

¹⁹ Rabasa, Emilio O., op.cit. p. 15

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

Artículo 144.- Niega el rey la sanción por esta formula 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 30 días para usar esta prerrogativa, si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.

Artículo 146.- Dada o negada la sanción por el Rey, dará 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 el poder del Rey.

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

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

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

Artículo 150.- Si antes de que expire el término de 30 días en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará o negara en los 8 primeros días de las sesiones de la siguientes Cortes; y si este término pasare sin

haberla dado, por esto mismo se entenderá dada; y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el Rey negare la sanción; podrán estas mismas Cortes tratar el mismo proyecto.

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

Artículo 152.- Si la segunda o tercera vez que se propone el proyecto, dentro del término que se prefija el artículo precedente fuere desechado por las Cortes, en cualquier tiempo que se produzca después, se tendrá por nuevo proyecto.²⁰

Se puede notar como ya en el artículo 143 de esta Constitución Española, la figura ejecutiva, que en este caso era denominado “Rey”, tenía la facultad de sancionar las leyes y mandarlas a publicar, esto es, ya contaba con el poder de que las leyes antes de ser publicadas pasaran a sus manos para su revisión y si lo consideraba así les daba el visto bueno para ser publicadas.

Asimismo, el rey tenía la facultad de negar la sanción a las leyes y devolverlas a las Cortes, que en ese entonces, representaban lo que hoy en día conocemos por el poder legislativo. Una vez que las Cortes recibían la ley que no había sido sancionada, y por tanto mandada a publicar por el rey, debían volver a

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1812-2002, Vigésimo tercera edición, México, Porrúa, 2002, p. 77-78.

discutir los puntos sobre los que versaba dicha ley teniendo como base las observaciones que hiciera el rey.

El término máximo para usar la facultad otorgada al rey constaba de 30 días, dentro de los cuales si no la hacía valer se entendía que estaba de acuerdo con dicha ley y tenía la obligación de mandarla publicar sin más tardanza.

Una vez que el rey hubiera hecho uso de la prerrogativa del veto, devolviendo a las Cortes la ley, durante ese año no se podía volver a tratar el mismo tema de esa ley, pero podía hacerse el año siguiente.

La facultad del rey para vetar una ley le permitía que durante dos años seguidos devolviera a las Cortes la misma ley que no había aprobado la primera vez, pero en la tercera ocasión que las Cortes presentara la misma ley revisada y aprobada por la mayoría absoluta de sus integrantes, el rey ya no podría negar su sanción y tendría que mandarla a publicar.

También existía la solución para el caso de que los 30 días concedidos al rey para sancionar una ley o regresarla a las Cortes, no hubieran terminado y el tiempo de sesiones en las Cortes hubiera concluido, para ello se contemplo que dentro de los primeros 8 días después de iniciada la primera sesión del nuevo año en las Cortes, el rey debía sancionar la ley o devolverla a las Cortes, con la diferencia de que como ya era un nuevo año de sesiones, las Cortes podían tratar el mismo tema de la ley, en caso de que esta hubiera sido devuelta por el rey, sin necesidad de esperar al año siguiente.

Cuando una ley era regresada a las Cortes por el rey y no se volvía a presentar sino años después, se tomaba como proyecto nuevo, siempre que para entonces hubieran pasado por lo menos tres diputaciones seguidas sin que hubieran presentado este proyecto de nuevo.

Es así como encontramos en la Constitución de Cádiz el primer antecedente debidamente legislado del veto en México, y que ya contemplaba

varias posibilidades para el caso de que una ley no fuera sancionada y regresara a las Cortes, sin embargo no contemplaba, como en la actualidad nuestra Constitución de 1917, que una vez que fuera regresada por el rey debía ser aprobada por un mayor número de legisladores que en la primera ocasión, para poder pasar de nuevo como proyecto de ley ante el rey.

2.4.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

Como podrá observarse a continuación esta Constitución fue más estricta en el sentido de que un proyecto de ley que había sido presentado para su promulgación y nuevamente aprobado después del veto, no existía la posibilidad de que el Presidente o cualquier otra autoridad volvieran a rechazarlo.

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

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

Artículo 129.- En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia represente contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley, calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasado 6 meses. Pero si por el contrario se calificare de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará

*inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique.*²¹

La Constitución de Apatzingan dejó muy claro que para que una ley fuera aprobada, sancionada y publicada para su posterior entrada en vigor en suelo mexicano, debía el proyecto estar firmado por el Presidente y el secretario, por triplicado, para remitir un original al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, mismo proyecto al que mediante escrito podía oponerse cualquiera de dichas autoridades, en un término no mayor a 20 días, una vez entregado el proyecto. Aquí encontramos la primera diferencia de esta legislación con la actual, ya que en esta Constitución se le da la facultad de vetar la ley al Supremo Gobierno, al Supremo tribunal de Justicia y a la Secretaría del Congreso, por que podemos suponer que existían más posibilidades de que una ley fuera vetada ya sea por uno u otro Poder. Además siendo que era el Supremo Gobierno el encargado de promulgar una ley, debía darle previo aviso al Congreso de dicha decisión.

Para el caso de que una ley fuera vetada por el Presidente, Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia, las observaciones que estos hicieran de la ley debían ser examinadas nuevamente en el Congreso con las mismas formalidades de un proyecto de ley nuevo.

En la Constitución de Apatzingan se exigía la pluralidad de votos para que tomadas a bien las observaciones hechas por el Presidente, Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia, esta ley no podría volver a discutirse y presentarse para su aprobación hasta pasados seis meses. A diferencia de la Constitución de Cádiz, en esta Constitución se contemplaba ya la posibilidad de que si al revisar el Congreso las observaciones hechas por el Presidente, Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia, decidieran por mayoría absoluta que dicha exposición era insuficiente para no sancionar la ley y mandarla publicar, sin más trámite debía regresarse a manos del Presidente para que

²¹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 44.

enviando una copia a las otras dos autoridades mandara publicar dicha ley que ya había sido discutida y aprobada por segunda vez en el Congreso.

2.4.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Es importante mencionar que “la República y la Federación fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente de 1824 a nuestra historia política. Con lo de República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con lo de la Federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas.”²²

Se dice que con esta Constitución de 1824 se viene abajo el *feroz centralismo* de la Colonia; sin embargo, el punto más sobresaliente dentro de esta Constitución de 1824 es que el Ejecutivo, como en la Constitución de Cádiz, se convierte nuevamente en la única figura que cuenta con la prerrogativa del veto para una ley.

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

Artículo 60.- Los proyectos de ley o decretos que según el artículo anterior devolviera el Presidente a la Cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración y si estas los aprobaren 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.”²³

²² Rabasa, Emilio O., op.cit. p. 25

²³ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 177.

Podemos observar que esta Constitución Federal concedía un término menor al Presidente para poder vetar una ley, en este caso, se reducía a diez días.

Además, resalta el hecho de que, a diferencia de la Constitución de Apatzingan, el Presidente vuelve a ser la única autoridad dotada con el poder de vetar una ley, con la condición de que una vez que regrese una ley con las observaciones hechas a la cámara de origen, dentro de los diez días que tiene para ejercer esta prerrogativa, si es aprobada nuevamente por dos terceras partes de sus miembros, y a su vez, si no es rechazada por dos terceras partes de los miembros de la cámara revisora, deberá mandarla a publicar sin más demora.

2.4.4. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Esta Ley Tercera de la Constitución Centralista de 1836 “contenía 58 disposiciones que trataban sobre el Poder Legislativo, de sus miembros y de la formación de leyes”²⁴. Por lo cual, es aquí donde encontramos la figura del veto, su duración y modo de empleo.

“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, ésta cámara, a quien volverá a segunda revisión, no la podrá desaprobado sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruében, 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.

²⁴ Rabasa, Emilio O., op.cit. p. 37

Artículo 35.- Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, al Presidente de la República no pareciere bien, podrá dentro de 15 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 estuviese en el caso del artículo 33, puede el presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacerle 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 por segunda vez al Presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado.

Artículo 38.- el proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse ahí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como lo prescribe el artículo 3°. Las variaciones de Constitución que no sancionare el Supremo Poder Conservador si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella.²⁵

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 217.

A diferencia de las anteriores constituciones, esta Constitución Centralista tenía como característica particular la creación de un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, mismo que, además del Poder Ejecutivo, también poseía la facultad de veto.

Las leyes o decretos que eran debidamente aprobados por las cámaras, eran turnadas al Presidente de la República para que éste les otorgará la sanción y las mandara a publicar, o tenía la facultad de devolverlas a las cámaras, con las respectivas observaciones, para una nueva revisión y discusión. Pero si se trataba de variaciones constitucionales propuestas por las cámaras, se pasaban ante el Supremo Poder Conservador, quien era el facultado para conocer y ejecutar, en su caso, la facultad de veto sobre dichas variaciones.

En esta ocasión vuelve a prolongarse un poco el término concedido para ejercer la facultad de veto, pues mientras en la Constitución Federal de 1824 era de 10 días, en esta Constitución se otorga el plazo de 15 días hábiles, o de lo contrario la ley, decreto o variación constitucional quedaría sancionada y se mandaría a publicar sin más demora.

Hasta ahora uno de los principales requisitos para poder vetar una ley era el de regresar a las cámaras el proyecto de ley junto con las observaciones que el ejecutivo considerara pertinentes para negarle la sanción, sin embargo, en este caso, se contemplaba la posibilidad de que si un proyecto de ley había pasado por dos revisiones en la cámaras, debido a que en la revisora no se había aprobado con el número de votos requerido, esto traía como consecuencia que si el Presidente de la República o el Supremo Poder Conservador vetaban esta ley, decreto o variación constitucional, no era necesario que adjuntaran observación alguna, simple y sencillamente se avisaba al Congreso que dicho proyecto había sido rechazado para su sanción.

Devuelto por el Presidente de la República o el Supremo Poder Conservador un proyecto de ley para su revisión a las cámaras, éstas debían

aprobarlo nuevamente por dos terceras partes de sus miembros para que esta vez pudiera ser mandado a publicar sin más trámite.

Un proyecto de ley, decreto o variación constitucional que había sido desechado por el Presidente de la República o el Supremo Poder Conservador, no podía volverse a tratar o proponer en tanto no se renovara la mitad de la cámara de diputados, que en este caso era la cámara de origen. Y en cuanto a las variaciones constitucionales, si la cámara de diputados, ya renovada en la mitad, insistiera en la aprobación de dicha variación constitucional con dos terceras partes de sus miembros, se mandaría ésta a publicar, ya sin necesidad de la sanción del Supremo Poder Conservador.

2.4.5. CONSTITUCION DE 1857

Esta Constitución constaba de 128 artículos, albergados en ocho títulos y un transitorio. “El esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliadora. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista.”²⁶

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

- I. Dictamen de Comisión;*
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes;*
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el Presidente del Congreso, conforme al Reglamento;*

²⁶ Rabasa, Emilio O., op.cit. p. 72

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa esa facultad;

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más 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, procederá la votación; y,

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 70.²⁷

Encontramos que en esta Constitución de 1857 nuevamente es recortado el plazo que se le otorga al Presidente de la República para hacer uso de su facultad de veto, reduciéndolo a sólo siete días. Además de que notoriamente cambia el proceso legislativo, siendo que después de una o dos discusiones del proyecto de ley en el Congreso, según lo requiriera el caso, se pasaría al Ejecutivo Federal copia del expediente formado para que en dicho término manifestara su conformidad o inconformidad en todo o en parte con el proyecto de ley, o en su caso, que no deseaba utilizar su facultad de veto; y después de anunciar al Congreso su conformidad o su deseo de no utilizar el veto, el proyecto de ley pasaba nuevamente a votación ante el Congreso, para posteriormente ser publicado y puesto en vigor. Ahora bien, para el caso de que, utilizando su facultad de veto, el Presidente de la República regresara al Congreso el expediente formado con el proyecto de ley acompañado de las observaciones que deseaba hacerle, debía someterse a nueva discusión, en la que se debía aprobar

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 616-617.

nuevamente el proyecto de ley por la mayoría absoluta de los diputados, para finalmente ser votada sin más trámite y posteriormente publicada.

De igual manera, como lo indica el artículo 71 de esta Constitución, para casos de suma urgencia se aprobaría todo proyecto de ley con el voto de dos tercios de los diputados presentes en el Congreso, sin pasar por una segunda discusión, ni por la aprobación del Presidente de la República, ni por la votación final.

2.4.5.1. LA REFORMA DE 1874

El restablecimiento del sistema bicameral en el Congreso de la Unión tiene como principal característica la atribución de facultades exclusivas a la Cámara de Diputados así como a la de Senadores.

En las reformas del 13 de noviembre de 1874 queda definitivamente instaurada la facultad de veto presidencial en la Constitución de 1857, ya que como se pudo observar en la transcripción de los artículos anteriores el veto tenía una figura aún débil y que no marcaba el procedimiento de un sistema bicameral.

Así, el artículo 71 que se reformaba en el año de 1874 quedaba de la siguiente manera:

“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 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 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 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 hasta las sesiones siguientes.

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. Pero 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.- Ambas cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero sin conviniendo las dos en la traslación, difirieren eligiendo uno de los extremos en cuestión, ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

H.- Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquéllas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.²⁸

²⁸ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 700-701.

Puede observarse la gran similitud de este artículo reformado de la Constitución de 1857 con el actual artículo 72 de nuestra Constitución vigente, mismo que se conservaría idéntico hasta su inciso F.

2.4.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Substancialmente seguimos conservando el artículo 71 de la Constitución de 1857, con la reforma del 13 de noviembre de 1874, en donde resalta el sistema bicameral y las condiciones del veto presidencial como hasta ahora lo conocemos, hasta con el mismo plazo del que goza el Ejecutivo Federal para ejercer esta prerrogativa.

“Art. 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 a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.²⁹

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2006.

Desde 1917 y hasta la fecha, este artículo 72 de la Constitución se ha conservado substancialmente intacto. El 24 de noviembre de 1923, únicamente tuvo una reforma al último párrafo del inciso j, que en nada afectó la estructura ni esencia de dicho artículo.

CAPITULO III.

LA FACULTAD DE VETO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

3.1. LA DIVISIÓN DE PODERES

Un signo denotativo de la democracia es la división de poderes, por medio de la cual se pretende que el poder no se concentre en una sola fuerza encargada de crear, aplicar y velar por la observancia de las leyes. Un solo órgano del Estado no puede encargarse de realizar estas tres diferentes funciones en un sistema democrático, por ello la necesidad de distribuir las funciones del Estado entre órganos que se encarguen única y exclusivamente a desempeñar las competencias que la ley les atribuye.

Ahora bien, siendo México un país democrático, el primer párrafo del artículo 49 de nuestra Carta Magna, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dichos Poderes cuentan con diversas funciones que les permiten desempeñarse dentro del marco que la ley establece, otorgándoles amplias facultades para que puedan llevar a cabo las labores que tienen encomendadas; así, y de una manera muy simple, podemos sintetizar que la función principal del Poder Legislativo es la elaboración de leyes; en el caso del Poder Ejecutivo es la aplicación de las mismas; y en cuanto al Poder Judicial es velar por la observancia de la ley dirimiendo controversias.

Al respecto, el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que: “la calificación del poder del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará, por ende, de Poder Legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de Poder Ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en

general); y de Poder Judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia).³⁰

Es importante destacar que la división de poderes no implica que cada poder, creado para desarrollar diferentes funciones, sea independiente de los otros, sino que aunque gocen de cierta autonomía son interdependientes entre sí, pues como lo sustenta el maestro Mario de la Cueva “*el poder público del Estado es uno e indivisible*”. Y a su vez señala Karl Loewenstein “La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. En concepto de ‘poderes’, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa”.³¹

Por su parte, para el jurista Enrique Sánchez Bringas, “este principio fue concebido como una fórmula para evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre. Para lograr ese objetivo se separaron las funciones públicas legislativas, de las administrativas y de las jurisdiccionales, y se crearon diferentes órganos para desempeñarlas.”³² Sin embargo, una Constitución Política que no establezca de manera clara los límites de cada poder ocasionará un sinnúmero de controversias entre éstos.

Para el maestro Elisur Arteaga Nava, la división de poderes o funciones que consagra la Constitución apunta a cuatro objetivos principales:

³⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 581

³¹ Loewenstein Karl, Teoría de la Constitución, pág. 55

³² Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 215.

“a) Atribuir de forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.

b) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.

c) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que se derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.

d) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros”³³.

De tal manera que la división de poderes tiene la finalidad de ser un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes en que recae la *acción gubernativa*, o por lo menos para conseguir equilibrar la situación de poder, sin que sobrepasen los límites establecidos en la Carta Magna, basándose, esencialmente, en la distribución orgánica de las funciones públicas encomendadas a cada poder; añadiendo, que esto no implica la independencia entre dichos poderes y que debido a ello se debe encontrar un punto armónico en que cada uno se desempeñe en su área, ya sea administrativa, legislativa o jurisdiccional, aunque ello implique que para llevarla a cabo tenga que realizar, excepcionalmente y a la vez, funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales; siempre y cuando no rebase las facultades expresamente encomendadas por la ley.

Así pues, aunque cada poder tenga diferentes competencias atribuidas por la ley, no puede existir una división tajante entre ellos, de tal manera que, “esta rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es

³³ Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Segunda Edición, Volumen 2, México, Editorial Oxford University Press, 2002, p. 34

importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones”.³⁴

Por su parte, el maestro Tena Ramírez coincide con esta idea, al asegurar que “esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.”³⁵

Para algunos autores el veto, como facultad del Ejecutivo, es una trasgresión al principio de división de poderes, argumentando que es inaceptable la intromisión del Ejecutivo en las labores legislativas, pues éste sólo debe realizar funciones que correspondan a su naturaleza administrativa. Por otra parte, existen estudiosos del derecho que aseguran que de ninguna manera el veto del Ejecutivo constituye una trasgresión a la división de poderes, en virtud de que esta prerrogativa es más bien uno de los varios instrumentos que sirven como contrapeso de poderes, creados para lograr un justo equilibrio entre los poderes públicos.

Por mi parte, me sumo a la consideración de que el veto forma parte del sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. De este modo, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el Congreso de la Unión puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras. Por lo tanto, esta facultad administrativa, no puede considerarse una violación a la división de poderes, ni mucho menos una intromisión del Ejecutivo en la labor legislativa, en virtud de que el veto constituye un instrumento de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes.

³⁴ Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 378,379.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p. 219.

3.1.1. FACULTAD LEGISLATIVA

La facultad legislativa, por excelencia, consiste en la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes. En México esta facultad, esencialmente, está encomendada al Congreso de la Unión, a quien tradicionalmente se ha considerado el que de manera más directa representa a la nación, cuando se trata de las provincias, o de los Estados, en los casos del régimen federal.

Sin embargo, “el Poder Legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente.”³⁶

“La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.”³⁷

Así pues, el Poder Ejecutivo realiza diversas actividades materialmente legislativas, y que de acuerdo con el Doctor Burgoa Orihuela podemos dividir en tres:

1.- *El Presidente como legislador*; a) de acuerdo con el artículo 29 Constitucional se facultad al Ejecutivo para legislar cuando se presente una *situación de emergencia* en la vida institucional del país, provocada por causas prevista en dicho precepto constitucional; y b) según el artículo 131 de la Carta

³⁶ Burgoa Orihuela, op. Cit., p. 612.

³⁷ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 41

Magna el Congreso puede conceder al Presidente de la Republica facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de cualquier otro propósito en beneficio del país.

2.- *El Presidente como colaborador en el proceso legislativo*, siendo que la intervención que tiene expresamente encomendada se consta de: la iniciativa de ley, la facultad de ejercer el veto y la promulgación, mismas que más adelante se estudiaran.

3.- *El Presidente como titular de la facultad reglamentaria*, emanada la fracción primera del artículo 89 Constitucional, manifestándose en “la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados *reglamentos heterónomos* que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos.”³⁸

El ejemplo más claro de la labor legislativa del Poder Judicial es la jurisprudencia, por virtud de la cual los altos órganos de este Poder hacen su más estricta interpretación de las leyes que expide el Poder Legislativo, con el fin de llenar las lagunas o aclarar el sentido de las normas jurídicas, dirimiendo controversias a través de su aplicación.

³⁸ Burgoa Orihuela, op.cit., p. 784.

3.1.2 FACULTAD ADMINISTRATIVA

La facultad administrativa, también conocida como facultad ejecutiva, “implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.”³⁹

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que “la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.”⁴⁰

En el sentido formal, esta facultad administrativa es encomendada, esencialmente, al Poder Ejecutivo a través de la figura del Presidente de la República, equivalente a la *Administración Pública del Estado*. Entre las facultades administrativas más importantes que realiza el Poder Ejecutivo, y de acuerdo al artículo 89 Constitucional, se encuentran: a) facultades de nombramiento de funcionarios de la Administración Pública Federal; b) facultades de remoción de funcionarios de la Administración Pública Federal; c) facultades de defensa y seguridad nacionales; d) Facultades en materia diplomática, e) facultades de “*relación política*”; f) facultades en relación con la justicia –por ejemplo, conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia federal-; g) facultades generales de la Administración Pública.

Sin embargo, la facultad administrativa no es exclusiva del Poder Ejecutivo, ya que también realizan actos administrativos, en sentido estricto, los dos otros Poderes de la Unión. El Poder Legislativo lleva a cabo diversos actos

³⁹ Burgoa Orihuela, op. cit., p. 731.

⁴⁰ Fraga, Gabino, op.cit., p. 63.

administrativos, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 73 de la Carta Magna, como son: *admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, erección de los territorios en Estados, formación de los nuevos Estados dentro de los límites existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, etc.* En lo que respecta al Poder Judicial, de acuerdo con el artículo 94 Constitucional, por medio del Consejo de la Judicatura Federal se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de todos los órganos de este poder, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lleva por propia cuenta sus actos administrativos.

3.1.3 FACULTAD JURISDICCIONAL

“La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.”⁴¹

Básicamente, esta facultad consiste en la aplicación de las normas generales a casos concretos con el fin de dirimir controversias. Y, en sentido formal, corresponde por su naturaleza al Poder Judicial ejercer esta facultad, a través de diversos órganos de gobierno que a nivel federal se componen por: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Jurado Federal de Ciudadanos –este último carece de arraigo en México-.

Pero la facultad jurisdiccional tampoco es exclusiva del Poder Judicial, por lo que lo tanto, el Poder Legislativo como el Ejecutivo la ejercen. El juicio político es un claro ejemplo de una facultad jurisdiccional del Poder Legislativo, mediante

⁴¹ Fraga, Gabino, op.cit. p. 52

el cual cada una de las Cámaras que integran al Congreso de la Unión tiene atribuciones diferentes. El juicio político en la que las dos intervienen se refiere a los *delitos oficiales*, o sea, aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación, como lo son los senadores y diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, etc., durante el desempeño de su cargo o comisión pública. Este es un acto jurisdiccional porque “tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una *cuestión contenciosa* que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en el que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado y ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar.”⁴² En el caso del Poder Ejecutivo, corresponde a éste realizar actos jurisdiccionales en el caso del artículo 27 Constitucional, fracción VII, por el que se concede a dicho funcionario la facultad de resolver, *en primera instancia*, cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, teniendo las partes el derecho de recurrir la resolución que en tal controversia dicte el Ejecutivo, *en segundo grado*, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y también posee facultades jurisdiccionales, como ya se había mencionado, en el caso de conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia federal

3.2. PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL

El procedimiento legislativo es aquel por virtud del cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre de leyes.

En el sistema jurídico mexicano la función legislativa la encontramos consagrada en los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Constitución, en los que se describe el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan las leyes, antes de convertirse propiamente en leyes. Atendiendo al

⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit., p. 673.

principio de división de poderes, esta función corresponde originalmente a los diputados y senadores que integran al Poder Legislativo Federal; sin embargo, surge un régimen de excepción otorgado al Poder Ejecutivo a través de su titular, quien goza de la facultad para iniciar leyes y promulgarlas.

Las fuentes formales del proceso legislativo son las normas constitucionales y su objetivo principal es la elaboración y aprobación de la ley, la cual es reconocida como un instrumento de control social y dominación política.

3.2.1. ETAPAS

Actualmente en el proceso legislativo mexicano existen seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, mismas que a continuación se describen.

La iniciativa o facultad de iniciar una ley o decreto es conferida a determinados órganos para presentar al Poder Legislativo, propuestas para la creación de una norma jurídica, es decir, un proyecto de ley. En México la iniciativa es una facultad concedida al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

La discusión es el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de ley que les son presentadas, para determinar si deben ser o no aprobadas. Esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo, a través de Cámaras de Diputados y Senadores. Tal y como lo establece el artículo 72 párrafo primero Constitucional, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma e intervalos y modos de proceder. A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama cámara de origen y a la otra se le denomina cámara revisora, estando regulada esta etapa por el Reglamento Interior del Congreso.

La aprobación es el acto por virtud del cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley, ya sea en su totalidad o sólo parcialmente, lo que nos indica que una ley puede ser aprobada en todos sus artículos o sólo en algunos de ellos.

La sanción es una facultad que corresponde ejercer al Poder Ejecutivo, y consiste en la aceptación de una iniciativa de ley que ha sido previamente aprobada por las Cámaras. No debe confundirse la sanción con la promulgación, como constantemente se hace, ya que mientras la primera es la simple aceptación de una iniciativa de ley, la segunda es el reconocimiento formal que hace el Presidente de la República ante una ley que ha sido aprobada conforme a derecho.

Una vez que se ha realizado la promulgación de un proyecto de ley, esto es el reconocimiento formal por parte del Ejecutivo de que se ha aprobado, el paso siguiente es la publicación de la ley, mediante la cual se dará a conocer a quienes deben cumplirla.

La iniciación de la vigencia consiste en dar efectividad a una ley o decreto, es decir, cuando entra en vigor con toda su fuerza obligatoria para todos aquellos que encuadren en el supuesto jurídico de la norma, y quienes deberán observar lo dispuesto por ella. Actualmente, en nuestro sistema jurídico existen dos sistemas de iniciación de vigencia: a) el que se encuentra regulado por el artículo tercero del Código Civil, y que se denomina *sucesivo*, y a la letra dice “Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial”⁴³, y b) el *sincrónico*, regulado por el artículo cuarto del mismo ordenamiento, mismo que establece que “si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”⁴⁴

⁴³ Código Civil Federal

⁴⁴ Idem.

3.2.2. PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO

La participación del Poder Ejecutivo Federal en el proceso legislativo se da mediante cuatro facultades que la Constitución Mexicana le confiere como son: la iniciativa, el veto, la promulgación y la publicación, la cuales se explicaran a continuación.

3.2.2.1. INICIATIVA

La potestad del Ejecutivo respecto a la iniciativa en el proceso legislativo está consagrada en la fracción primera del artículo 71 Constitucional, misma que consiste en la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras componentes del Congreso de la Unión, para que, una vez discutidas y aprobadas sucesivamente en éstas, se expidan por este funcionario como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Dentro de esta facultad se comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Implicando la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que se incorporen a la Carta Magna, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por el artículo 135.

Para el Doctor Burgoa Orihuela queda completamente justificada la colaboración del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, ya que “en México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos a aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y

desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele matizar a los que provienen de los diputados o senadores.”⁴⁵

3.2.2.2. VETO

El fundamento constitucional del veto se encuentra en el artículo 72, y se traduce como la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que hubiesen sido aprobados, respectivamente, por cada una de las Cámaras componentes del Congreso de la Unión, y pasados ante el Ejecutivo para su promulgación. Para el Doctor Burgoa Orihuela en México el veto se manifiesta en forma *suspensiva*, ya que “su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.”⁴⁶

El maestro Elisur Arteaga señala que la función del veto es que “a través de éste se da la colaboración entre poderes, además de que el Presidente de la República se defiende de las invasiones que, consciente o inconscientemente, realice el Congreso de la Unión en el ámbito de actuación de este servidor público. Por medio de él, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno.”⁴⁷

El plazo en que el Poder Ejecutivo puede ejercitar su facultad de veto es de 10 días útiles (aquellos en los que se encuentra reunido el Congreso) posteriores a que dicho Ejecutivo reciba el proyecto de ley o decreto, o el primero día útil

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit., p. 780.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, Segunda Edición, Volumen 2, México, 2002, p. 315.

cuando corriendo ese término, el Congreso de la Unión suspenda o cierre sesiones, mediante la presentación de las observaciones correspondientes a la Cámara en la cual tuvo su origen el proyecto en cuestión.

El efecto del veto consiste en que se suspende tanto la sanción, como la promulgación y publicación del proyecto de ley o decreto, obligando a las Cámaras a que consideren las observaciones realizadas por el Ejecutivo. Y una vez que llegan a las Cámaras estas observaciones está previsto que se de cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Si las observaciones realizadas por el Ejecutivo se aceptan por la mayoría de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, este proyecto regresa al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, con las reformas aprobadas.

b) Si las observaciones formuladas por el Ejecutivo son rechazadas por las dos terceras partes de los presentes de ambas Cámaras, el proyecto original regresa al Ejecutivo para su inmediata publicación, sin más demora. A esta facultad potestativa del Legislativo se le llama *resello*.

c) Si las observaciones del Ejecutivo son aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes (esto es el 50% mas uno) de una Cámara no siendo aprobadas por esta misma mayoría por la Cámara revisora original, o si sólo una las rechaza por las dos tercera partes requeridas, o si no se logra la mayoría absoluta para la aprobación de las observaciones, o la mayoría calificada para el proyecto original por ambas Cámaras, el proyecto original tendrá que ser desechado y no podrá discutirse sino hasta el periodo siguiente.

La procedencia del veto tiene su fundamento en el artículo 72 Constitucional, y es clara al precisar que el Presidente de la República puede hacer valer su facultad de veto sólo en relación con los proyectos de ley o decretos presentados por el Congreso de la Unión, cuando sus Cámaras actúan

en forma conjunta y que fueron debidamente aprobados por el número necesario de integrantes de la cámara de origen y la revisora, respectivamente.

Los casos en que no procede la facultad de veto del Ejecutivo, de acuerdo al mismo artículo 72 Constitucional, son los siguientes:

1.- *A contrario sensu*. El Poder Ejecutivo no puede vetar los proyectos de ley o decretos cuya resolución sea exclusiva de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión.

2.- 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.

3.- Tampoco podrá hacerlas al Decreto de Convocatoria a Sesiones Extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

4.- De acuerdo con el artículo 70 Constitucional, no puede ser objeto de veto la ley que regula la estructura y el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, esto es, su Ley Orgánica.

5.- Los actos exclusivos de la Cámara de Diputados no son susceptibles a ser vetados y son los siguientes: 1) el bando solemne y 2) vigilancia de la contaduría mayor y nombramientos de la contaduría mayor.

6.- Los actos exclusivos de la Cámara de Senadores no son susceptibles a ser vetados y son los siguientes: 1) el análisis de la política exterior y aprobación de tratados, 2) la ratificación de nombramientos, 3) la autorización para permitir la salida de tropas, 4) el permiso del uso de la guardia nacional, 5) cuando se decreta la desaparición de los Poderes del Estado, 6) la resolución de materias políticas entre los poderes de un estado, 7) erigirse en jurado de Sentencia 8) la designación de un Ministro de la Corte, 9) el nombramiento y remoción del Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, 10) autorizar convenios sobre los límites de las entidades federativas y, 11) resolver conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas.

3.2.2.3. PROMULGACIÓN

La promulgación se hace a través de un decreto presidencial por virtud del cual se ordena la publicación de una ley o decreto previamente aprobados en todas sus etapas, tanto por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras (en caso de que la ley o decreto que se expide sea de exclusiva competencia de una sola de ellas), como por el Presidente de la República, habiendo hecho valer o no su facultad de veto.

Aunque para el Doctor Burgoa Orihuela la *promulgación* y la *publicación* sean equivalentes en esencia, lo cierto es que se da en dos tiempos distintos, aún cuando la segunda sea consecuencia lógica de la primera. Es así, ya que la promulgación es el acto formal de mandar a publicar una ley o decreto, con el requisito indispensable que implica una ley o decreto para entrar en vigor, del refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen.

3.2.2.4. PUBLICACIÓN

Es la etapa del proceso legislativo por virtud de la cual la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión –o una sola de las Cámaras- y promulgado por el Presidente de la República, se publica en el Diario Oficial de la Federación. Siendo función de la Secretaría de Gobernación la edición de esta publicación.

3.3. PROCESO LEGISLATIVO LOCAL

Para el Doctor Burgoa Orihuela “los estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como una forma

estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta.”⁴⁸ Es por ello, que al gozar de esa personalidad jurídica propia cuentan con ciertos atributos gubernativos para preservar su identidad, entre ellos se encuentra el contar con un órgano legislativo local, y por lo tanto, con un proceso legislativo propio, pero siempre en lo exclusivamente concerniente a su esfera local.

El Poder Legislativo local encuentra sus diferencias con el Poder Legislativo Federal no sólo en el ámbito orgánico, esto es, la discrepancia en la integración de cada uno de ellos, sino que además de índole funcional, en cuanto a la territorialidad y vigencia de las leyes que expiden, pues mientras las leyes federales tienen aplicación en todos y cada uno de los estados integrantes de la República Mexicana -en razón de las materias que comprenden la competencia constitucional-, las leyes locales tienen aplicación sólo en el estado al que pertenezca la legislatura que expidió la ley.

A nivel local el Poder Legislativo se encuentra depositado en una sola asamblea, llamada legislatura o congreso. “Por lo que hace a las facultades de las legislaturas, bajo la vigencia de las tres Constituciones Federales ha existido en todas las locales, una llamativa uniformidad, el precepto que autoriza legislar en todo aquello que la Constitución Federal no somete a los Poderes de la Unión. Esto significa que las Constituciones locales excluyen el sistema de facultades expresas y definidas para la función propiamente legislativa.”⁴⁹

3.3.1. EL VETO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA

En los estados que integran la República Mexicana el Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador. “Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República: velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer ciertos nombramientos, etc. En todas las Constituciones se le

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op.cit.*, p. 895.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, *op.cit.*, 2004, p. 136

reconoce el derecho de veto. El secretario de gobierno suele representarlo cuando requiere su presencia la legislatura.”⁵⁰

Todas las Constituciones de los Estados de la Federación otorgan al Gobernador del Estado la facultad de veto, como a continuación se explicará.

AGUASCALIENTES

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su Capítulo IX se refiere a La Iniciativa y la Formación de Leyes, y es en su artículo 32 que se consagra la facultad de veto otorgada en el Poder Ejecutivo local, denominado formalmente Gobernador del Estado de Aguascalientes.

ARTICULO 32.- *Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

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 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.

Las votaciones serán nominales.

⁵⁰ Idem, p. 137-138.

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.

La diferencia notable entre esta Constitución Estatal y la Constitución Federal, respecto al veto, es el término concedido al Ejecutivo para hacer observaciones a un proyecto de ley o decreto, siendo en el primer caso es de veinte días hábiles para ejercitar esta prerrogativa, y en el segundo de diez días hábiles.

BAJA CALIFORNIA

Los artículos 34 y 35 del Capítulo III denominado De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos de la Constitución Política del Estado de Baja California, consagran la facultad de veto otorgada la Gobernador del Estado en calidad del órgano Ejecutivo estatal, de la siguiente manera:

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

ARTÍCULO 35.- *El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso o los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia.*

Nuevamente, un elemento que hace distinguir al veto estatal del federal es el término concedido al Ejecutivo para ejercitarlo; en el primer caso es de 8 días hábiles mientras que a nivel federal es de 10 días hábiles. Además, considero importante resaltar que a diferencia de nuestra Constitución Federal, esta Constitución estatal contempla términos máximos para que el Ejecutivo mande publicar los proyectos de ley o decretos a los que no se les hizo observaciones

(quince días), y para el caso de que habiéndolas hecho hayan sido ratificados por el Congreso Local (cinco días).

BAJA CALIFORNIA SUR

En su Sección IV, denominada De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos, y específicamente en sus artículos del 58 al 61 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, se trata lo referente al veto del Ejecutivo.

ARTÍCULO 58.- *Las iniciativas se sujetarán al trámite que señale la Ley Reglamentaria del Congreso del Estado. Una vez aprobadas, pasarán al Gobernador para que en un plazo no mayor de diez días formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes, o proceda a su publicación.*

ARTÍCULO 59.- *Se considera aprobado todo proyecto de Ley o Decreto no devuelto por el Gobernador en ese plazo, a no ser que durante ese término el Congreso del Estado hubiere entrado en receso, en cuyo caso, la devolución deberá hacerla el primer día de sesiones del período siguiente.*

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

I. Todo proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Gobernador, será devuelto con sus observaciones al Congreso del Estado, quien lo discutirá nuevamente en la parte conducente;

II. De ser confirmado el proyecto original por las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, éste será ley o Decreto, y devuelto al Gobernador para su publicación; y

III. Si el Congreso del Estado aprobase, por la misma mayoría calificada, en parte o todas las observaciones hechas por el Gobernador, se lo devolverá para los efectos de la fracción anterior.

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.*

Esta Constitución contempla al veto de manera muy semejante a como lo hace la Constitución Federal, utilizando los mismos términos para ejercitarlo y el mismo número de integrantes del Congreso para superarlo o aprobarlo.

CAMPECHE

La Constitución Política del Estado de Campeche, en su capítulo XII, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, consagra la facultad de veto otorgada al Gobernador del Estado, por virtud de la cual le permite hacer observaciones a proyectos de ley o decretos de una manera muy similar al veto en el ámbito federal.

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.*

CHIAPAS

La Constitución Política del Estado de Chiapas, contempla en su artículo 28 lo referente a la facultad de veto del Ejecutivo local, del cual se hace su transcripción:

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 reputará 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 falten para completar el plazo señalado.

Si el Congreso aceptare las reformas propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará 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 éste dicte sus normas internas de funcionamiento, acuerde la prorroga 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.

Considero que este artículo, en especial y a diferencia de otras Constituciones locales, no contempla al veto de una manera clara, ya que en primer lugar no señala con qué número de integrantes deberá el Congreso aprobar las observaciones que haga el Ejecutivo al proyecto de ley para pasar a su promulgación; en segundo lugar, considero que no es clara la redacción para referirse a que con dos terceras partes de los integrantes del Congreso local el veto quedaría superado y se mandaría publicar inmediatamente. Y por último, el término de diez días para ejercer la facultad de veto es forzoso, ya que aunque el Congreso concluya su periodo de sesiones este tiempo no se computará dentro de los diez días, pues el término seguirá corriendo hasta que el Congreso inicie un nuevo periodo de sesiones.

CHIHUAHUA

En el capítulo V, denominado De la Formación de Leyes y Decretos, y específicamente en los artículos del 70 al 75 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se establece la facultad de veto del órgano Ejecutivo estatal.

ARTÍCULO 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 diez días hábiles, contados desde aquél en que lo reciba.*

ARTÍCULO 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 72.- *Se reputará aprobado por el Gobernador todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso en el término prefijado para ese fin; y si durante éste se hubiere clausurado el período de sesiones, la devolución se deberá hacer a la Diputación Permanente.*

ARTÍCULO 74.- *El Congreso podrá ordenar la publicación de sus proyectos de ley o de decreto, si el Ejecutivo no lo hace dentro de los ocho días siguientes para hacer observaciones.*

ARTÍCULO 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.*

Esta Constitución estatal, al igual que la Federal, establece un término de 10 días para ejercer la facultad de veto. Sin embargo, a diferencia de la Federal esta Constitución del Estado de Chihuahua contempla que para el caso de que se encuentre corriendo el término del Ejecutivo para vetar un proyecto de ley y el Congreso clausure su periodo de sesiones, las observaciones se entregarán a la Diputación Permanente, por lo que el plazo de diez días no se ve interrumpido por el término de sesiones del Congreso y el Ejecutivo no tiene que esperar a que se inicie el nuevo periodos de sesiones para presentar sus observaciones. Además se establece un plazo máximo para que el Ejecutivo mande publicar los proyectos de ley aprobados conforme al procedimiento, de otra forma, el Congreso puede mandar a publicarlos en caso de que el Ejecutivo se demore en hacerlo.

COAHUILA

Los artículos 62 y 63, contenidos en el Capítulo III, De la Iniciativa y Formación de las Leyes de la Constitución Política del Estado de Coahuila, consagran la facultad que tiene el Gobernador del Estado para oponer su veto a los proyectos de ley o decretos presentados por el Congreso local.

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 este 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 63.- *En caso de urgencia notoria calificada por la mayoría de los Diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites; pero en ningún caso podrá reducir a menos de tres días el plazo concedido al Ejecutivo para presentar observaciones.*

La importancia de la facultad de veto en el proceso legislativo del Estado de Coahuila parece ser esencial, pues aún en casos de urgencia notoria en que los integrantes del Congreso tenga que legislar en alguna materia, no se suprime el derecho de veto que tiene el ejecutivo, sólo podrá reducirse su plazo a tres días pero no se pasará por alta esta etapa del proceso legislativo.

COLIMA

La Constitución Política del Estado de Colima dedica tres artículos a la facultad de veto, contemplando en su Capítulo V, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, dicha prerrogativa.

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.*

Esta Constitución no trae ninguna aportación a la facultad de veto, como otras lo han venido haciendo. Es muy similar a la que maneja la Constitución Federal, en cuanto a términos y números de votos para la aprobación de proyectos de ley.

DURANGO

La Constitución Política del Estado de Durango dedica dos artículos a la facultad de veto otorgada al Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo local, para hacer observaciones a los proyectos de ley y decretos que le envía el Congreso local para su promulgación.

ARTICULO 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.*

Considero que la redacción del artículo 52 es tan sencilla que deja algunas lagunas que llenar, ya que no se refiere al número de integrantes del Congreso local que se necesitan para aprobar las observaciones realizadas por el Ejecutivo local, ni tampoco contempla el supuesto de que el proyecto de ley *primitivo* no fuese aprobado por dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dejando en duda si puede volverse a discutir en ese periodo de sesiones o hasta el siguiente.

ESTADO DE MEXICO

El Estado de México en su Constitución Política, en su Capítulo Segundo referente al Poder Legislativo, consagra la facultad de veto del Ejecutivo local para hacer observaciones a los proyectos de ley que le presenta la Legislatura Local.

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.*

Resulta interesante el hecho de que como lo contempla esta Constitución del Estado de México, el proceso legislativo de un proyecto de ley se lleve a cabo en un mismo periodo de sesiones de la Legislatura, ya que como lo establece el párrafo segundo del artículo 59, en caso de que el Ejecutivo local haya presentado sus observaciones para su respectiva discusión entre los legisladores locales, y concluya el periodo de sesiones, la Diputación Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que termine de discutirse sobre el proyecto de ley y sus observaciones.

GUANAJUATO

De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos, es el nombre de la Sección Tercera de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en la que se contienen los artículos referentes al veto del ejecutivo local.

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 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; y,

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

GUERRERO

En el Capítulo VII, De la Iniciativa Y Formación de las Leyes, se contienen los artículos 53 y 54, referentes al veto del ejecutivo a nivel local.

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 consideren 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 el siguiente periodo de sesiones ordinario.*

HIDALGO

La facultad de veto otorgada al Poder Ejecutivo local se encuentra contemplada en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su Sección Iv, denominada De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos.

ARTICULO 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 trate de adiciones o reformas a esta Constitución;

II.- Cuando 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 de Colegio Electoral, de Gran Jurado y de Jurado de Acusación.

ARTICULO 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.*

Hasta el momento, ninguna de las otras Constituciones locales comentadas había tocado un punto que es muy importante como lo hace esta Constitución Política del Estado de Hidalgo, y me refiero a lo conducente a la prohibición expresa para vetar las reformas o adiciones a esta Constitución, ya que ni siquiera nuestra Constitución Federal lo provee, dando origen a múltiples controversias para saber si el Ejecutivo puede hacer valer su facultad de veto en las adiciones o reformas a la Constitución, pues en ella no se encuentra expresamente prohibido. Sin embargo, esta Constitución local es muy clara al prohibir, en primer lugar, el veto sobre adiciones o reformas a la misma.

JALISCO

La Constitución Política del Estado de Jalisco, en su Capítulo II, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, y específicamente en su artículo 33, otorga al Poder Ejecutivo local la facultad materialmente legislativa, pero formalmente

administrativa conocida como veto, para hacer observaciones a los proyectos de ley que el Congreso local le presenta para su promulgación.

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, 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.

Esta Constitución local plantea dos términos para que el Ejecutivo local haga observaciones a los proyectos de ley, ordinariamente serán de ocho días hábiles, y en caso de urgencia calificada por el Congreso local, el término será de tres días. Además, establece el término de quince días para publicar aquellos proyectos de ley aprobados por el Congreso y sobre los que no haya hecho observaciones el Ejecutivo, contados a partir de que recibe el proyecto, y un término de ocho días para publicar el proyecto de ley una vez recibidos, previa aprobación de las observaciones que el ejecutivo haya hecho al mismo.

MICHOACAN

En lo referente al veto del ejecutivo local, la Constitución del Estado de Michoacán contempla el mismo término de diez días para ejercerlo, y las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local para aprobar un proyecto de ley vetado, como en la mayoría de las Constituciones locales.

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 aquella, 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; a no ser que, corriendo ese 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;

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 período de sesiones.

ARTICULO 43.- *El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o se encuentre erigido en Gran Jurado.*

MORELOS

En su Capítulo IV, De la iniciativa y formación de las leyes, la Constitución Política del Estado de Morelos, se consagra la facultad del Ejecutivo local para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que le presenta al Congreso local para su promulgación.

ARTÍCULO 47.- *Los proyectos de Leyes o decretos aprobados 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 al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles.

ARTÍCULO 48.- *Si al concluir el período 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 de que se trate. Si corriendo el término a que se refiere el artículo anterior, el Congreso clausurare 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 esté 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 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.

En esta Constitución local se plantea la posibilidad de que el Ejecutivo avise al Congreso que va a hacer observaciones al proyecto de ley o decreto que le fue presentado, cuando dicho Congreso está próximo a clausurar periodo de sesiones, pero con el aviso que le hace el Gobernador, los legisladores

prorrogarán sesiones en los días que sean necesarios para discutir sobre esas observaciones.

NAYARIT

La Constitución Política del Estado de Nayarit contiene tres artículos en los que consagra la facultad de veto otorgada al Ejecutivo local, concediéndole un término de diez días hábiles para que realice observaciones a los proyectos de ley que le son enviados por el Congreso local para su promulgación.

ARTICULO 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, firmadas por el Presidente y Secretarios, y los acuerdos solo por los Secretarios. Aprobado por la Cámara un proyecto de ley o decreto lo enviará desde luego al Ejecutivo, para que dentro del plazo de diez días haga las observaciones que estime pertinentes.

ARTICULO 54.- *Todo proyecto de ley o de decreto, se reputará aprobado por el Ejecutivo, si no fuere devuelto en el plazo señalado por el artículo anterior, a no ser que durante el transcurso del término señalado, la legislatura hubiere clausurado o suspendido sus sesiones,*

pues en tal caso la devolución deberá hacerse dentro de los cinco primeros días hábiles del período ordinario siguiente.

ARTÍCULO 55.- *Todo proyecto de ley o decreto por el ejecutivo, con observaciones, necesita para su aprobación el voto de la mayoría de los diputados que integran el Honorable Congreso y en este caso, será remitido nuevamente al Ejecutivo, para que sin más trámites lo promulgue.*

Dentro de esta Constitución hay dos observaciones que hacer, la primera es que cuando el término del Ejecutivo para vetar una ley esté corriendo mientras el Congreso clausura su periodo de sesiones, las observaciones serán entregadas dentro de los cinco días siguientes a que dicho Congreso inicie el siguiente periodo de sesiones, sin importar los días que hayan transcurrido de su término antes de que el Congreso cerrará su periodo de sesiones. Y la segunda, que un proyecto de ley regresado al Congreso con las observaciones del Ejecutivo, podrá aprobarse con la mayoría de los miembros de la legislatura, cuando en la mayoría de las otras Constituciones locales se requiere dos tercios de los legisladores integrantes.

NUEVO LEÓN

En el Título IV, referente al Poder Legislativo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se encuentran los artículos que regulan al veto del Ejecutivo local.

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.*

ARTICULO 72.- *Ningún proyecto de ley o decreto, desechado o reprobado, podrá volverse a presentar sino pasado un periodo de sesiones; pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos no desechados.*

ARTICULO 73.- *En la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.*

En esta Constitución local se puede observar que el término para ejercer la facultad de veto concedida al Ejecutivo, es de diez días, al igual que en nuestra Constitución Federal y la mayoría de las Constituciones locales. Asimismo, se contempla la posibilidad de que en las reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León se siga el mismo procedimiento que en la elaboración de nuevas leyes y decretos, y por lo tanto, se otorga al Ejecutivo la facultad de vetar una reforma constitucional, esto a diferencia de la Constitución Federal, en la que aparece la laguna jurídica de la prerrogativa de veto del Ejecutivo en el caso de la reformas constitucionales.

OAXACA

En su Capítulo II, Del Poder Legislativo, en la Sección Tercera denominada De la iniciativa y la formación de las leyes, la Constitución Política del Estado de Oaxaca, establece en su artículo 53 los lineamientos bajo los que se regirá la facultad del veto que se otorga al Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo local.

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;*

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 período ordinario correspondiente, y si lo devolviera se reservará para el siguiente;

IV. *En los períodos extraordinarios, estos trámites se ajustarán al término de duración de aquéllos; pero si el Ejecutivo devolviera 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.*

La observación que hago a la lectura del artículo que antecede es que no indica el número de integrantes de la Legislatura necesarios para aprobar las observaciones que el Ejecutivo haga a un proyecto de ley o decreto, ni tampoco el número de votos que se necesitan para superar las observaciones realizadas por dicho Ejecutivo y mandar a publicar el proyecto de ley o decreto.

PUEBLA

La Constitución Política del Estado de Puebla, en su Capítulo V, denominado De la Iniciativa y Formación de Leyes, respecto al veto señala:

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 Colegio Electoral, o como Jurado, ni cuando acepte la renuncia de funcionarios públicos.*

ARTÍCULO 69.- *En caso de urgencia el Congreso podrá, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, dispensar los trámites a que se refiere el Artículo 64 de esta Constitución.*

La diferencia que se observa en esta Constitución es el término concedido al Ejecutivo local para realizar sus observaciones a los proyectos de ley o decretos que le presenta el Legislativo de ese estado, que es de quince días.

QUERÉTARO

En su Sección Segunda, denominada De la Iniciativa y Formación de las Leyes, la Constitución Política del Estado de Querétaro reglamenta la facultad de veto concedido al Gobernador del Estado de la siguiente manera:

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 estas para conocimiento del pleno y someterá por medio de un Secretario a discusión el dictamen de referencia, agotada la cual, lo 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 período ordinario de sesiones.

ARTICULO 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.*

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.*

Tampoco podrá hacer observaciones a los decretos o convocatorias de período de sesiones de la Legislatura y para celebrar elecciones.

El contexto de los artículos que anteceden es de contenido esencialmente similar al que se maneja en nuestra Constitución Federal.

QUINTANA ROO

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, contempla en su Sección Tercera lo referente al Proceso Legislativo, denominado de La iniciación y Formación de Leyes y Decretos, de la siguiente manera:

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, esta 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.

Básicamente, esta Constitución local contempla los mismos elementos para el veto del Ejecutivo que la Constitución Federal, otorgando al Gobernador del Estado un término de diez días hábiles para ejercer esta prerrogativa, y pudiéndose superar con dos terceras partes de los votos de los integrantes de la Legislatura local.

SAN LUIS POTOSI

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí en su Capítulo VI, denominado De la Iniciativa y Formación de Leyes contiene los artículos relativos a la facultad de veto del Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que le presente el Congreso local.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

En esta Constitución local, como en algunas otras, encontramos que el Gobernador del Estado, en caso de que haga observaciones a un proyecto de ley o decreto, puede nombrar a un representante que defienda los razonamientos que se contienen en dichas observaciones para cuando el Congreso local vuelva a discutir el proyecto de ley o decreto con esas observaciones tome en consideración los argumentos del Ejecutivo para modificarlo o anularlo.

SINALOA

En su Sección III denominada de la Iniciativa y Formación de las Leyes, la Constitución Política del Estado de Sinaloa establece, en un solo artículo, las bases sobre las que se otorga al Gobernador del Estado, como titular del Poder Legislativo local, la facultad de veto.

Art. 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.*

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.

C) En los decretos de apertura y clausura de los períodos extraordinarios de sesiones.

El término conferido al Ejecutivo local por esta Constitución para ejercer su facultad de veto sobre los proyectos de ley o decretos que le envía el Congreso, es de ocho días hábiles.

SONORA

La Constitución Política del Estado de Sonora dedica seis artículos a la facultad de veto otorgada al Poder Ejecutivo local, contenidos en su Sección IV, misma que lleva por título La Iniciativa y Formación de las Leyes.

ARTÍCULO 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 qué hacerle.*

Los Acuerdos de la Cámara se comunicarán al propio Ejecutivo para los efectos correspondientes.

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 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.*

Esta Constitución que contiene varios artículos que regulan la facultad de veto, tiene la ventaja de ser explícita, incluso señala como término máximo el de ocho días para que el Ejecutivo promulgue una ley o decreto sobre la que ha decidido no ejercer su derecho de veto o que habiéndolo hecho el Congreso local se lo regrese para su promulgación aprobando o no las observaciones realizadas con el número de votos necesarios. Esta resulta ser una buena medida para evitar el *veto de bolsillo*, pues impide que el Gobernador del Estado retrase el proceso legislativo o hasta impida la promulgación de un proyecto de ley o decreto que le ha sido enviado.

TABASCO

Dentro del Capítulo IV, denominado la Iniciativa y Formación de las Leyes se encuentra contenido el artículo 35, que es el que regula la facultad de veto en la Constitución Política del Estado de Tabasco.

ARTÍCULO 35º.- *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.

Entre las cosas que resaltan de esta Constitución es que cuando el Congreso cierre su periodo de sesiones, mientras se encuentre corriendo el plazo del Ejecutivo para ejercer su facultad de veto sobre un proyecto de ley o decreto, se le concederán hasta diez días hábiles más para que presente sus observaciones, una vez que de inicio el siguiente periodo de sesiones, sin importar cuantos días hubieran corrido de su plazo en el periodo de sesiones que se cerró. Por otra parte, en esta Constitución local no se señala cual es el número de votos

que son necesarios para la aprobación de las observaciones realizadas por el Gobernador del Estado a un proyecto de ley o decreto.

TAMAULIPAS

La Constitución del Estado de Tamaulipas consagra en su Capítulo V, denominado De la Iniciativa y Formación de Leyes, Decretos y Acuerdos, la facultad de veto otorgada al Gobernador del Estado.

ARTÍCULO 69.- *Las Leyes o decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, quien los mandará publicar y circular para su cumplimiento, si obtuviesen su sanción, en caso contrario los devolverá dentro de los primeros diez días útiles después de haberlos recibido, con las observaciones que estimen convenientes, las cuales serán tomadas en consideración, examinadas y discutidas por el Congreso.*

ARTÍCULO 70.- *Si al cerrarse el Período de Sesiones no se hubiere cumplido el término concedido al Gobernador para hacer observaciones, la devolución del proyecto se verificará precisamente el primer día en que se reune el Congreso.*

ARTÍCULO 71.- *Si el Gobernador hace observaciones a algún proyecto, lo devolverá al Congreso dentro del término fijado, manifestando por escrito las razones que tenga que oponer. El Congreso discutirá por segunda vez el proyecto y el Ejecutivo podrá nombrar el representante que quiera para que asista con voz y sin voto a la discusión.*

ARTÍCULO 72.- *Concluida ésta se votará un proyecto de escrutinio secreto y se tendrá por aprobado con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.*

ARTÍCULO 73.- *Si se aprobare por segunda vez el proyecto, se devolverá al Gobernador para su promulgación inmediata.*

ARTÍCULO 74.- *En la reforma o derogación de las Leyes, Decretos o Acuerdos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

ARTÍCULO 75.- *El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado, ni en los casos de aceptación de renunciaciones o convocación a nuevas elecciones.*

Esta Constitución maneja el término más común de diez días hábiles para ejercer el derecho de veto que se le concede al Ejecutivo y la aprobación de sus observaciones con dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

TLAXCALA

Los artículos siguientes contenidos en el Capítulo III, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, regulan la facultad de veto que se otorga al Ejecutivo respecto a las leyes y decretos que le son enviados por el Congreso local.

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, la sancione y mande publicar.

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 del Colegio Electoral o de Jurado ni a la Ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso, en los casos que determina esta Constitución.*

El término concedido en esta Constitución para que el Gobernador del Estado haga sus observaciones a los proyectos de ley o decretos que le presenta el Congreso es de ocho días hábiles.

VERACRUZ

La Constitución Política del Estado de Veracruz en su Capítulo IV, De la formación y publicación de las leyes, contiene los artículos referentes a la facultad de veto.

ARTÍCULO 71.- *Las iniciativas de Ley o de decreto, deberán sujetarse a los trámites siguientes:*

I. Dictamen de comisiones;

II. Una o dos discusiones, en los términos que se expresan enseguida: La primera discusión se verificará el día que designe el Presidente de la Legislatura, conforme al reglamento. Concluida esta discusión, se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más dilación, a la votación de la Ley. Si dicha opinión discrepare, en todo o en parte, volverá el expediente a la Comisión, para que en presencia

de las observaciones del Ejecutivo examine de nuevo el asunto. El segundo dictamen será también discutido y puesto a votación, pero no podrá ser ley o decreto, si no es aprobado por dos tercios de votos de los miembros presentes, en los puntos en que estuviere la discrepancia; y

III. Aprobación por la mayoría que, en cada caso, exija la Ley.

ARTÍCULO 72.- *En el caso de urgencia notoria calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes o cuando esté para terminar algún periodo de sesiones, la Legislatura puede dispensar los trámites meramente reglamentarios, sin que se omita, en ningún caso, oír la opinión del Ejecutivo, a quien puede reducirse a dos días el término para hacer observaciones.*

ARTÍCULO 73.- *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Legislatura, dentro de siete días útiles; a no ser que corriendo ese término, hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que vuelva a reunirse.*

ARTÍCULO 79.- *El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones de la Legislatura cuando ejerza funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado, lo mismo que cuando declare que debe acusarse a algún funcionario del Estado por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de Convocatoria que expida la Diputación Permanente, en el caso del Artículo 82 fracción I, ni en el de la fracción V del Artículo 68.*

En esta Constitución se otorga al Gobernador del Estado el plazo menor para ejercer su facultad de veto sobre un proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso local, siendo de siete días hábiles, con la posibilidad de verse reducido a dos días para los casos que califiquen como urgencia.

YUCATAN

El Capítulo IV, denominado De la Iniciativa y Formación de las Leyes, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, contiene los artículos que regulan el derecho de veto del Gobernador del Estado, como titular del Ejecutivo local en ese Estado.

ARTÍCULO 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.*

ARTÍCULO 39.- *Si el Congreso adoptare las reformas propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará la ley o decreto.*

ARTÍCULO 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.*

ARTÍCULO 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.*

Esta Constitución local no establece con que número de votos de los integrantes del Congreso se aprueban o rechazan las observaciones que realice el Gobernador del Estado a los proyectos de ley o decretos que le son presentados.

ZACATECAS

La Constitución Política del Estado de Zacatecas establece en su Sección Segunda, denominada de La Iniciativa y Formación de Leyes, las bases sobre las cuales se regirá el veto del Ejecutivo local.

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.

En esencia, esta Constitución local contempla los mismos elementos para el veto del Ejecutivo que la Constitución Federal, otorgando al Gobernador del Estado un término de diez días hábiles para ejercer esta prerrogativa, y pudiéndose superar con dos terceras partes de los votos de los integrantes de la Legislatura local.

3.3.2. DISTRITO FEDERAL

El ordenamiento jurídico que regula lo referente al Distrito Federal se llama Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en su Título Cuarto, denominado De las Bases de la Organización y Facultades de los órganos locales de Gobierno del

Distrito Federal, Sección II, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, otorga a su Poder Ejecutivo local, depositado en su titular que recibe el nombre de Jefe de Gobierno, la facultad de veto.

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 enviara en los términos aprobados, para su promulgación.

En el Distrito Federal la facultad de veto se encuentra básicamente similar a la que se consagra en la Carta Magna, utilizando el mismo plazo para interponer esta prerrogativa y teniendo la posibilidad de ser superada por el mismo número de votos de los legisladores presentes. A diferencia de los estados que integran la República Mexicana, en el Distrito Federal su órgano legislador se denomina Asamblea Legislativa, su Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Jefe de Gobierno y su ordenamiento jurídico es el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal.

De lo anteriormente expuesto en este apartado, podemos concluir que, tanto en las constituciones locales como en la Federal, la facultad de veto es exclusiva del Poder Ejecutivo; asimismo, que el plazo otorgado para el ejercicio de esta prerrogativa es variable, siendo el plazo menor el de siete días, como es el

caso del Estado de Veracruz, con posibilidad de verse reducido a dos días para los casos que califiquen como urgencia; y el plazo mayor es el de 20 días como lo contempla la Constitución Política de Aguascalientes.

Por otra parte, es destacable el hecho de que la Constitución Federal se ha visto superada por algunas Constituciones locales en aspectos tales como:

a) La prohibición expresa de la facultad de veto sobre adiciones o reformas constitucionales, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, misma que en su artículo 52 prohíbe el veto a las reformas o adiciones que se hagan a su constitución. En la Constitución Federal la omisión de una prohibición o autorización expresa de la facultad de veto, deja una laguna que al tratar de interpretarse motiva la aparición de múltiples controversias.

b) La designación de un plazo máximo para promulgar las leyes cuando el Ejecutivo decide no hacer uso de su facultad de veto o, habiéndolo hecho, se hubiese superado por el número de votos necesarios de los integrantes de los legisladores locales. En el caso de la Constitución Política del Estado de Sonora, se establece un plazo improrrogable de 8 días para que el Gobernador del Estado promulgue una ley en los términos antes referidos; por su parte, la Constitución de Baja California otorga en el primer supuesto un plazo de 15 días y para el segundo supuesto un plazo de 5 días. Con tal medida se busca evitar el *veto de bolsillo*.

c) El nombramiento de un representante que defienda los razonamientos que se contienen en las observaciones realizadas por el Ejecutivo en uso de su facultad de veto. Con esto se busca una comunicación más directa entre ambos poderes, y como consecuencia, la toma de una decisión más conciente de los legisladores al momento de votar las observaciones realizadas a los proyectos de ley o decretos. Esta es una aportación de la Constitución Política de San Luis Potosí.

Sin embargo, también existen Constituciones locales se han sido poco claras en lo que respecta a la facultad de veto, en varias se omite establecer el

número de votos necesarios para aprobar las observaciones que el Ejecutivo realiza a los proyectos de ley o decretos, y más aún, la Constitución de Oaxaca no establece cuál es el número con el que se supera el veto, lo que deja al arbitrio de los legisladores locales esta decisión.

3.4. LA FACULTAD DEL VETO UTILIZADA A PARTIR DE 1917

La siguiente información fue tomada del Diario de Debates de la Cámara de Diputados ⁵¹ y contiene en orden cronológico, a partir de la entrada en vigor de nuestra actual Constitución Política de 1917, una enumeración de las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal a los proyectos de ley o decretos que le presentó el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras para su promulgación.

LEGISLATURA	DIARIO DE DEBATES	LEY O DECRETO VETADO	PRESIDENTE
XXIX	9 de septiembre de 1921	Presupuesto de egresos, partidas correspondientes a los ramos del Poder Legislativo y de la Instrucción Pública.	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXX	21 de diciembre de 1922	Ley de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año en 1923.	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXX	17 de enero de 1923	Ley de Ingresos del Distrito Federal.	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXXI	4 de noviembre de 1924	Decreto que reconoce como cabecera del Municipio de Mulegé, Distrito Sur de Baja California, el Puerto de Santa Rosalía.	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXXIII	6 de diciembre de 1928	Decreto expedido por la Cámara de Diputados por el cual se autorizó al propio Ejecutivo para ministrar la cantidad de \$5,000 a las juntas locales de los poblados del Distrito de Camargo, Chihuahua,	Emilio Portes Gil (1928-1930)

⁵¹ Fuente: <http://www.diputados.gob.mx>

		afectados por terremotos.	
XXXV	14 de noviembre de 1933	Decreto por el que se concede a los hijos del extinto Coronel de Caballería Manuel Bauche Alcalá, María Elena y Juan Manuel del mismo apellido, una pensión de \$2.00 diarios para cada uno.	Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)
XL	8 de febrero de 1949	Decreto que modifica la Ley Federal Electoral.	Miguel Alemán (1946-1952)
XLVI	2 de septiembre de 1964	Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Bienes Nacionales.	Adolfo López Mateos (1958-1964)
XLVI	2 de septiembre de 1964	Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.	Adolfo López Mateos (1958-1964)
XLVI	29 de septiembre de 1964	Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales.	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
XLVI	2 de septiembre de 1965	Decreto por el cual se concede jubilación de \$71.31 diarios, al C. Juventino Sánchez López.	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
XLVII	9 de septiembre de 1969	Decreto por el que se reforman los artículos 1, 5 fracción XII, 46, 56 fracción I de la Ley de Crédito Agrícola.	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
LVIII	19 de marzo de 2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	Vicente Fox Quezada (2000-2006)
LVIII	30 de abril de 2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Vicente Fox Quezada (2000-2006)
LVIII	13 de diciembre de 2002	Reformas, adiciones y derogaciones a la Ley del Servicio de Admón. Tributaria.	Vicente Fox Quezada (2000-2006)

De la anterior enumeración de proyectos de leyes o decretos vetados por el Ejecutivo Federal realizo las siguientes observaciones:

1.- El Presidente de la República que hizo valer esa prerrogativa en mayor número de veces es hasta el momento Álvaro Obregón, quien lo hizo en cuatro ocasiones con tres legislaturas diferentes, en tan sólo cuatro años que estuvo a cargo del Poder Ejecutivo.

2.- Asimismo, fue Álvaro Obregón el Presidente de la República Mexicana que interpusiera el primer veto en el año en 1921, desde que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entrará en vigor en el año en 1917, teniendo cinco antecesores presidenciales que no utilizaron esta prerrogativa.

3.- El periodo de tiempo más largo sin que se interpusiera un veto a un proyecto de ley o decreto por el Ejecutivo es de 32 años, que se comprenden entre los periodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz y hasta Vicente Fox Quesada.

4.- De los 22 Presidentes que hasta la fecha han ejercido el cargo de Primer Mandatario en nuestro país, sólo 7 han utilizado la facultad de veto que les confiere el artículo 72 Constitucional.

CAPITULO IV.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL VETO PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Desde un inicio y hasta la fecha, la división de poderes ha sido y sigue siendo “la principal limitación *interna* del poder público, que halla su complemento en la limitación *externa* de las garantías individuales”⁵².

Remontándonos en la historia, según Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”⁵³. Asimismo, Montesquieu, en una frase que perdura hasta nuestros días como trascendental, manifiesta que “para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”⁵⁴.

Es indispensable para todo sistema democrático una justa división de poderes, toda vez que “este principio fue concebido como una fórmula para evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre. Para lograr ese objetivo se separaron las funciones públicas legislativas, de las administrativas y de las jurisdiccionales, y se crearon diferentes órganos para desempeñarlas.”⁵⁵ Sin embargo, una Constitución Política que no establezca de manera clara los límites de cada poder ocasionará un sinnúmero de controversias entre éstos.

Así, aún en los sistemas democráticos, cuando los poderes rebasan los límites y competencias que le fueron otorgados por ley, se habla de una deformación del sistema jurídico, con lo que se rompe el tanpreciado equilibrio

⁵² Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p. 212.

⁵³ Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII.

⁵⁴ Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Libro XI, Capítulo VI

⁵⁵ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 215.

que se busca con la división de poderes, tal es el caso que se estudia a continuación.

4.1. PRESIDENCIALISMO

A pesar de que hay notables diferencias entre el sistema presidencial y el presidencialismo, varios autores usan indistintamente los dos términos para referirse, en realidad, al primero de ellos. Por lo que, en este trabajo de investigación determinaremos, en primer lugar, lo que es un sistema presidencial, para poder entender, en seguida, lo que es el presidencialismo.

El sistema presidencial es aquella forma de gobierno en el que, constituida una República, la Constitución establece una división de poderes entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y en la que el Jefe del Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del Poder Ejecutivo, ejerciendo entonces una doble función.

Un sistema presidencial, básicamente, se caracteriza por los siguientes elementos:

a) “El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que se nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, *la voluntad popular*.”⁵⁶ Por lo que, se dice que este sistema articula con mayor autenticidad la democracia que cualquier otra forma de gobierno.

b) Al ser el Presidente el encargado de ejercer la función administrativa del Estado, se le otorga la facultad de nombrar a sus “inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la Nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio

⁵⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 738.

alto funcionario.”⁵⁷ Asimismo, el Presidente de la República goza de la facultad de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue necesario para la buena marcha de su gobierno, o incluso para los intereses del Estado.

c) Los colaboradores más cercanos del Presidente son los Secretarios de Estado, mismos que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública.

d) En el sistema presidencial no hay consejo de ministros. “Este atributo se funda en el hecho de que los Secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente, aunque pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial.”⁵⁸

e) Tanto interna como externamente corresponde al Presidente la representación del Estado, por lo que debido a tal consideración suele denominarse “Jefe de Estado”. Agrega nuestro autor que “como Jefe de Estado, al Presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias.”⁵⁹ Asimismo, es facultad del Ejecutivo la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida.

f) Aunque el Presidente no es titular de la facultad legislativa, tiene una gran intervención en el proceso de elaboración de las leyes, como lo es en la iniciativa,

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit., p. 739.

⁵⁸, Idem., p. 740.

⁵⁹ Idem.

veto, promulgación y publicación. Y excepcionalmente la Carta Magna le otorga la facultad de legislar en casos de urgencia, previamente establecidos.

g) “El Presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo.”⁶⁰ Con ello hacemos referencia a las facultades que aunque materialmente corresponden a la naturaleza de otro poder, le son otorgadas al Ejecutivo, esto es, facultades legislativas y judiciales, además de las administrativas que ya son propias de su naturaleza.

h) El predominio gubernativo del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. Sin embargo, esto no significa que el Presidente se convierta en autocrático o incontrolable, pues aquí se da la idea de que en conjunto con el Ejecutivo, el Poder Legislativo y Judicial harán ese sistema de pesos y contrapesos que incansablemente he mencionado.

Por su parte, el presidencialismo se caracteriza por el crecimiento desmedido del Poder Ejecutivo y el debilitamiento del Legislativo y del Judicial, lo que históricamente ha desembocado en autoritarismo. A falta de fortaleza del Legislativo, que tiene legalmente un papel muy restringido, el Presidente ocupa casi todo el espectro político, mientras que el órgano Legislativo, fundamentalmente, se limita a ser el espacio de la representación de intereses y partidos.

Por lo tanto, no debe, de ninguna manera, confundirse los términos *sistema presidencial* y *presidencialismo*, ya que el segundo es una deformación del primero, mismo que consiste en otorgar en exceso un poder casi ilimitado al órgano Ejecutivo, caracterizado por su hegemonía en el mecanismo de toma de decisiones y omnipresencia, real o simbólica, del liderazgo en la vida política y social del país, en detrimento de funciones de los demás poderes de gobierno.

⁶⁰ Idem.

En el presidencialismo el Presidente de la República es en principio extremadamente poderoso, está investido con la función de jefe del Ejecutivo o del Gobierno, del Estado, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y dirige la diplomacia o relaciones internacionales del país, posee un amplitud de facultades y atribuciones, y este predominio se acentúa por la debilidad de las instituciones que lo rodean, con excepción del ejército, y respecto de otras ramas del poder político, tales como el Congreso, los tribunales e inclusive hasta los demás órganos del mismo Ejecutivo.

Aunque algunos autores consideran que en el sistema ya existente debería concederse al órgano Ejecutivo mayor poder sobre el Legislativo y Judicial, podemos estar seguros de que una mayor concentración de poder en la institución presidencial, sin contrapesos efectivos en el Poder Legislativo, significaría una regresión autoritaria por completo indeseable, además de exponer al país a graves crisis de gobernabilidad, por las que ya han pasado muchos países latinoamericanos que intentaron esta misma ruta (Argentina, Perú, Venezuela y Bolivia).

El presidencialismo en América Latina se basó en el sistema norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vías de desarrollo, hacen que haya evolucionado en forma diferente. Pudiendo asegurarse que, en América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los Poderes Legislativos se han subordinado al Ejecutivo.

Sartori emite un duro juicio al respecto, señalando que: "el presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de Estados Unidos, todos los sistemas presidenciales han sido frágiles: han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades". Este desempeño histórico tiene su explicación, según el autor, en una extrapolación del modelo presidencial estadounidense, que es precisamente el que México —y con severas deficiencias— imita: "los estadounidenses tienen una máquina

constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando el modelo se exporta.”⁶¹ Por lo que, debemos replantear el tipo de sistema político que existe en México, pues somos muy proclives a imitar las formas o figuras de otros gobiernos, sin hacer las debidas adaptaciones a las necesidades de nuestro pueblo y la propia estructura del Estado.

En México, el presidencialismo tuvo su auge en el siglo pasado, hasta antes del sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, incluso se consideró a nuestro país como ejemplo del *presidencialismo puro*⁶². Para Jorge Carpizo, las causas del predominio del Presidente mexicano, en ese entonces, fueron:

a) “Ser el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

⁶¹ Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 148-149.

⁶² Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Décimo Tercera Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p.17.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existen ningún freno en el Senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.”⁶³

Actualmente, podemos hablar de la desaparición de estos elementos que caracterizaban al presidencialismo en el siglo pasado en nuestro país. En el nuevo siglo la situación es completamente diferente para México, pues la figura presidencial ha perdido ese poder casi ilimitado del que gozaba. Ahora, ya no hay un partido político predominante, sino son tres los que ocupan los cargos más importantes de elección popular (PAN, PRI y PRD). Además, el Poder Legislativo ya no se encuentra subordinado al Ejecutivo, pues tenemos un Congreso distinguido por su integración multipartidista. Asimismo, los medios de comunicación tienen una independencia notoria que hace que la figura presidencial deje de ser “intocable”, como lo era anteriormente.

También cabe resaltar que ya no se encuentra vigente la facultad metaconstitucional del Ejecutivo consistente en designar de forma indirecta a su sucesor y a los gobernadores de los estados de la República. “Una vez que en

⁶³ Idem. p. 25-26.

México se viven elecciones en las que se presenta la pluralidad, podemos considerar que en ese sentido la facultad de nombramiento o designación para esos cargos estratégicos se debilitó”⁶⁴.

Asimismo, un elemento más que ha sido fundamental en este asunto es que el Distrito Federal ya no es gobernado directamente por el Ejecutivo Federal, sino que cuenta con su propio Jefe de Gobierno, cuyo titular, hasta la fecha, pertenece a un partido político distinto al que pertenece el Presidente de la República.

En este orden de ideas, aún cuando el sistema de gobierno mexicano sigue siendo el presidencial, podemos asegurar que el presidencialismo está erradicado de nuestro país.

Sin embargo, en América Latina hay varios países que continúan perteneciendo a este régimen autoritario, mediante el cual se conceden poderes casi ilimitados al órgano Ejecutivo para gobernar, alejándose de cumplir con los lineamientos que distinguen a un régimen democrático, como lo es el sistema presidencial.

Ahora bien, con respecto al tema que nos ocupa, que es el de la facultad de veto otorgada al Poder Ejecutivo, cabe resaltar que aunque para algunos autores éste signifique un instrumento que, mal empleado, pueda llevar a los excesos del presidencialismo, en mi opinión, el veto no es más que una de las diversas oportunidades que existen en nuestro sistema jurídico, creadas para asegurar la conservación de los mecanismos de contrapeso que se destinan a evitar cualquier abuso en el poder público. Lo anterior, siempre que no se trate de un veto absoluto que termine de plano con un proyecto de ley o decreto, mismo que implica que el Poder Legislativo se vea impedido a discutirlo y superarlo en una nueva votación.

⁶⁴ Valdés Robledo, Sandra, La Transición: México ¿Del presidencialismo al Semipresidencialismo?, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 62

4.2. ALCANCES DEL VETO PRESIDENCIAL

De acuerdo con el artículo 72 Constitucional, las limitantes de la facultad de veto otorgada al Presidente de la República son las siguientes:

a) *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 anterior obedece a dos razones, la primera, que éstos no son actos de naturaleza legislativa, y la segunda, que en tales casos las Cámaras que integran al Congreso de la Unión actúan en forma conjunta y no separada, sucesiva e independientemente. Son funciones, la primera de naturaleza política y la segunda, jurisdiccional.

b) *Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, dicha resolución tampoco será susceptible de ser vetada.* Esto es así en virtud de que se trata de actos de naturaleza jurisdiccional y porque son emitidos en virtud de procedimientos diversos del ordinario establecido para el ejercicio de la facultad legislativa.

c) De acuerdo con el inciso que antecede, debe entenderse por resoluciones no vetables tanto las que se emitan durante un proceso que se sigue ante la Cámara de Diputados, como instructora y acusadora, como las que emite el Senado, como Jurado de Sentencia durante el proceso y con las que se concluye el mismo. Asimismo, por los casos en que se declara que puede procederse penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

d) Tampoco podrá hacer observaciones el Presidente de la República *al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente*. Esto es así en función de garantizar el independiente funcionamiento del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo, y eliminar la posibilidad de que el Presidente de la República intente impedir la reunión del Congreso de la Unión o de la alguna de las Cámaras.

e) De acuerdo con el artículo 70 Constitucional, no puede ser objeto de veto la ley que regula la estructura y el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, esto es, su Ley Orgánica, a efecto de salvaguardar la independencia del órgano legislativo.

f) Los actos exclusivos de la Cámara de Diputados no son susceptibles a ser vetados y son los siguientes: 1) El bando solemne, 2) La vigilancia de la contaduría mayor, nombramientos de la contaduría mayor, y 3) El Presupuesto de Egresos de la Federación, esta última dio lugar a la controversia constitucional que resolvió a la Suprema Corte de Justicia y que más adelante será objeto de estudio en este trabajo de investigación.

g) Los actos exclusivos de la Cámara de Senadores no son susceptibles de ser vetados y son los siguientes: 1) El análisis de la política exterior y aprobación de tratados, 2) La ratificación de nombramientos, 3) La autorización para permitir la salida de tropas, 4) El permiso del uso de la guardia nacional, 5) Cuando se decreta la desaparición de los Poderes del Estado, 6) La resolución de materias políticas entre los poderes de un estado, 7) Erigirse en jurado de Sentencia 8) La designación de un Ministro de la Corte, 9) El nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 10) Autorizar convenios sobre los límites de la entidades federativas y, 11) Resolver conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas.

Ahora bien, expuestos los casos en que el Presidente de la República tiene expresamente prohibido utilizar su facultad de veto, haré un breve análisis respecto a otra de las lagunas que encontramos en nuestra Carta Magna en

relación a que si las reformas constitucionales son susceptibles de ser vetadas o no, ya que nuestro máximo ordenamiento jurídico no prevé dicho supuesto, por lo que en su interpretación, la opinión de los juristas es dividida entre los que consideran que es válido aplicar el derecho de veto en las mencionadas reformas constitucionales y los que se oponen a tal acto.

Para el Diccionario Jurídico, editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, el Presidente no posee la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, en que interviene el Congreso de la Unión. Y agrega que “las reformas constitucionales son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.”⁶⁵

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa señala que “se presenta el problema consistente en determinar si el veto presidencial sólo es ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si también puede desempeñarse en lo que atañe a las reformas y adiciones constitucionales que dicho Congreso haya acordado.”⁶⁶ Y continúa señalando, que por su parte, “don José María del Castillo Velasco sostiene que: El Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión ni sus observaciones. Al Poder Legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados es a quien exclusivamente les corresponde hacer las adiciones y reformas.”⁶⁷

Sin embargo, y en contraposición a la opinión de don José María del Castillo Velasco, el Doctor Ignacio Burgoa asegura que el Ejecutivo Federal si está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto tratándose de

⁶⁵ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados: LVII Legislatura, Segunda Edición México, 1998, p. 1063.

⁶⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. Cit. P. 781.

⁶⁷ Idem.

reformas y adiciones a la Constitución. “En efecto, la facultad de iniciar leyes que a favor de dicho alto funcionario establece la fracción I del artículo 71 Constitucional, comprende a nuestro entender, no sólo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta, impersonal y general, o sea, una *ley en sentido lato*. Sería incongruente con la extensión e índole de las atribuciones presidenciales, que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso de la Unión leyes y decretos que involucrasen reformas o adiciones a la Constitución.”⁶⁸ Y continúa señalando que “de estas consideraciones se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.”⁶⁹

Independientemente de las contrarias posturas que se presentan al respecto de este tema, lo fundamental es resaltar la necesidad de llenar las lagunas legales que existen en nuestra Carta Magna, pues es claro que aunque podemos tratar de dar la mejor interpretación a su contenido o buscar de la manera más pura el ánimo del legislador al crear la ley, es importante resaltar que la necesidad de una reforma a la Constitución cada vez parece más urgente para poder evitar que se pierda la armonía en nuestro sistema legal.

4.3. EL VETO PRESIDENCIAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

En México el Presupuesto Público se conforma por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y aunque todos los estados integrantes de la República Mexicana cuentan con sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos, en este trabajo de investigación haré referencia única y exclusivamente a la Ley de Ingresos de la Federación y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que, para entender la naturaleza jurídica de ambas figuras y,

⁶⁸ Idem., p. 782.

⁶⁹ Idem.

posteriormente, hacer el análisis de la facultad de veto en materia presupuestaria, a continuación hago un breve estudio de cada una de ellas.

4.3.1. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Para nuestro autor Priego Álvarez, la Ley de Ingresos “no es más que un listado de ingresos por medio de los cuales sea la Federación, el Estado o Municipio de que se trate, pretenden recaudar los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos estampados en el Presupuesto de Egresos.”⁷⁰ Mientras que para el maestro Elisur Arteaga Nava 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.”⁷¹

De las anteriores definiciones podemos entender que la Ley de Ingresos es un instrumento legislativo de vigencia anual 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 podrá percibir ingresos.

Corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos encuentra su fundamento en dos artículos de nuestra Constitución:

El primero de éstos es el artículo 31 que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para el gasto público de la Federación, el Distrito federal y de los estados y municipios en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes.

⁷⁰ Priego Alvarez, Freddy A., *Introducción al Derecho Presupuestario*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 183.

⁷¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press, Segunda Edición, Volumen 2, México, 2002, p. 639.

De igual manera, el artículo 73 en su fracción VII atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto, que a la letra dice:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Las características más destacables de la Ley de Ingresos son las siguientes:

a) Anualidad: tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.

b) Precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado.

c) Previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.

d) Especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.

La Ley de Ingresos de la Federación contiene todos los elementos que se requieren para que tenga el carácter de ley. Es por ello que cuando el Presidente de la República presenta la iniciativa de este proyecto a la Cámara de Diputados para su discusión, que es la competente para conocer inicialmente, y posteriormente se manda a la Cámara de Senadores para su revisión, el Ejecutivo Federal tiene la legítima facultad de vetar dicho proyecto de ley, una vez que le fue enviado por la Cámara Revisora para su promulgación, siempre y cuando lo haga en el término de diez días hábiles que le son concedidos. En consecuencia, queda claro que la Ley de Ingresos se encuentra dentro de los supuestos que contempla

el artículo 72 Constitucional para que el Ejecutivo pueda ejercer su facultad de veto.

4.3.2. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

El Estado debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos.

El Presupuesto de Egresos es el acto legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal.

Sus principales características son las siguientes:

a) Exclusividad de competencia: Es un acto legislativo, que compete en exclusiva a la Cámara de Diputados según lo señala el artículo 74 en su fracción IV.

b) Precisión: Contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden es decir, la administración sólo podrá erogar las cantidades que se le hayan autorizado mediante el presupuesto y con apego estricto al mismo.

c) Vigencia: está limitado en el tiempo a un año fiscal, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre.

Para poder analizar si el Presidente de la República tiene la facultad legítima de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, considero necesario entrar al estudio de la naturaleza jurídica de éste.

Desde un punto de vista formal y orgánico el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia). Sin embargo, cabe señalar que no se trata de ley porque en su elaboración sólo interviene una de las dos Cámaras (la de Diputados).

Desde un punto de vista material el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Además de que, el artículo 70 Constitucional limita la calidad de ley a aquellas resoluciones que son emitidas por el Congreso de la Unión (y no por una sola de las Cámaras).

Art. 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)".

Por ello hay quienes consideran al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por varios diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, desechó por improcedente la

acción de referencia, señalando que: "atendiendo no sólo a los aspectos doctrinales, sino a las disposiciones jurídicas del derecho mexicano, se puede determinar que la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es un acto formalmente legislativo por el órgano que lo realiza, pero materialmente administrativo, ya que es un acto de previsión y autorización que no crea ninguna competencia a favor del Ejecutivo".⁷² Por lo que se sentó el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 194,259
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 24/99

Página: 251

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 periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un

⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad, Serie de Debates Pleno, Primera Edición, México, 1999, p. 78.

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.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de

*Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.*⁷³

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

La elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos entraña dos etapas, que son:

a) ETAPA ADMINISTRATIVA, que va del 15 de marzo al 15 de noviembre salvo la excepción del artículo 83 constitucional, que se refiere al inicio del periodo sexenal del nuevo Presidente de la República.

b) ETAPA LEGISLATIVA, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia.

De todo lo anterior nace la incansable controversia de la facultad de veto del Ejecutivo Federal aplicada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello, deben tomarse en cuenta todos y cada uno de los argumentos en que se basan los juristas y políticos para apoyar u oponerse al uso de esta prerrogativa del Presidente de la República en dicho ordenamiento.

En primer lugar, analicemos de forma minuciosa el contenido del artículo 72 Constitucional para confrontarlo con los elementos constitutivos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

*Art. 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.*

⁷³ IUS 2006. Jurisprudencia y Tesis Aisladas de Junio de 1917 a diciembre de 2006.

De esta lectura podemos observar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto legislativo cuyo examen, discusión y aprobación es **exclusivo de la Cámara de Diputados**, por lo que, de primera instancia, no encuadra dentro del supuesto que se requiere para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad de veto, que es que dicha resolución sea emanada del Congreso de la Unión, es decir, de sus dos Cámaras componentes, para que pueda vetarse.

Asimismo, el citado artículo establece:

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.

Por lo que respecta a este inciso, la observación que se realiza es que en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación no tenemos una cámara de origen y una cámara revisora, ya que como se ha explicado en varias ocasiones la Cámara de Diputados es la única competente para examinarlo, discutirlo y aprobarlo, y en su caso modificarlo. De lo anterior, deduzco que, si el Ejecutivo Federal decidiera vetar dicho Presupuesto nos encontraríamos nuevamente ante otra laguna de ley, pues ni la Constitución Federal ni ningún otro ordenamiento legal establecen las consecuencias del mencionado veto, es decir, no establecen el procedimiento que debería seguirse, tomando en consideración que el citado artículo constitucional señala un procedimiento en que intervienen las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, por lo que el supuesto de que una sola de las dos Cámaras conozca de un determinado asunto no está contenido en este artículo, y en consecuencia, tampoco contempla con qué número de votos podría superarse o aprobarse el veto, siendo los Diputados los únicos que intervendrían en el proceso.

El artículo 72 Constitucional continúa señalando que:

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.

Por lo que, si este artículo expresamente señala los casos en que la prerrogativa de veto no puede ser ejercida por el Ejecutivo, volvemos a entrar en la controversia, pues dentro de estos casos de exclusión no se encuentra el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que *a contrario sensu* podríamos entender que sí puede oponer el veto. Sin embargo, anteponiendo el principio fundamental de que las autoridades u órganos de gobierno sólo pueden realizar lo que les está expresamente permitido en la ley, se queda sin efectos la interpretación *a contrario sensu*. Y nuevamente, tenemos un elemento más para concluir que el Presupuesto de Egresos no está sujeto a ser vetado por el Presidente de la República.

Por todo lo anterior, considero que de la estricta lectura de nuestra Carta Magna se desprenden los elementos necesarios para asegurar que el Ejecutivo Federal carece de la legítima facultad de oponer su veto al Presupuesto de Egresos. Sin embargo, es oportuno mencionar que el objetivo del presente trabajo de investigación no es plantear una postura de oposición a que el veto del Presidente de la República se aplique al referido ordenamiento presupuestario, pues debe tomarse en cuenta que la naturaleza del veto obedece a diversos objetivos que buscan un instrumento que sirva como contrapeso de poderes y que se otorga a quien ha sido electo popularmente para defender nuestros intereses y que se piensa, conoce las necesidades del pueblo que lo eligió para dicha labor. Por lo que destaco que el objetivo que pretendo plasmar en este trabajo, es la

necesidad de una reforma en nuestra Constitución Federal, con el fin de que puedan resolverse las múltiples controversias que se presentan respecto al veto del Ejecutivo, estableciendo de manera definitiva si el Presidente de la República puede hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, o si será una prohibición expresa que le haga la Carta Magna.

En atención al tema que nos ocupa dentro de este Capítulo, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación pronunció con fecha diecisiete de mayo de dos mil cinco la Sentencia que resuelve la Controversia Constitucional número 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276 (entre otros), por el cual se le notificaba al Ejecutivo la determinación de dicha Cámara de no admitir las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Los antecedentes de dicha Controversia Constitucional son los siguientes:

1.- Con fecha 8 de septiembre de 2004, dentro del plazo que establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

2.- El 18 de noviembre de 2004, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto PEF 2005, haciendo modificaciones al proyecto original enviado por el Ejecutivo Federal.

3.- El 22 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados, mediante oficio número DGPL 59-II-5-724, de fecha 15 de noviembre de 2004, envió al Ejecutivo Federal el Decreto PEF 2005.

4.- El día 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto PEF 2005, con las observaciones que estimo pertinentes, pues consideró que las modificaciones que le había realizado la Cámara de Diputados a su proyecto original no beneficiaban a los intereses de su administración y del pueblo mexicano.

5.- El 14 de diciembre de 2004, respecto a las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo de la Unión, el Pleno de la Cámara de Diputados acordó, mediante el voto favorable de trescientos treinta y dos de sus diputados, lo siguiente:

“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, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

SEGUNDO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quezada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

TERCERO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.

CUARTO.- Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales.”

6.- El 15 de diciembre de 2004 mediante oficio DGPL 59-II-0-1276 la Cámara de Diputados informó al Poder Ejecutivo de la Unión el acuerdo tomado por esa Cámara.

A continuación hago la transcripción de los extractos que considero son más sobresalientes del procedimiento de Controversia Constitucional, en la que el Ejecutivo Federal vertió sus razonamientos por los cuales asegura que constitucionalmente tiene la facultad de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo, y en oposición a la postura del Ejecutivo, la Cámara de Diputados aseguró que de la interpretación literal de la Carta Magna se desprende que el Presidente de la República carece de facultad para vetar dicho ordenamiento, y finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en el sentido de que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de vetar el Presupuesto de Egresos, según la lectura de la Constitución Federal y su interpretación.

ARGUMENTOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

- *De conformidad con el artículo 72, apartados A, B, C y J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras que integran el Congreso de la Unión.*

- *Cuando se trata de decretos bicamarales, la Constitución regula todos sus supuestos, cuando se trata de decretos únicamente, el procedimiento es más sencillo, ya que nada más se aplica en lo conducente. En consecuencia, no por ser unicamaral el procedimiento deja de haber una Cámara de origen, o deja de aplicarse la regla de mayoría.*

- *La expresión ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras’, se refiere única y exclusivamente a que aquellos proyectos de ley o*

decreto que no sean exclusivos de alguna de las Cámaras se discutirán sucesivamente en ambas. Se trata, simplemente, de una frase circunstancial para clarificar que, en los asuntos en que deben intervenir ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva, en oposición a simultánea.

- Al afirmar, que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones sólo es aplicable a los actos formal y materialmente legislativos, la Cámara parece olvidar que la propia Constitución señala expresamente las excepciones a dicha facultad.

- En este sentido y de conformidad con el principio que establece que las normas prohibitivas o de excepción son de interpretación estricta, debe concluirse que si en estos casos de excepción no se contempla el Decreto de Presupuesto de Egresos, entonces éste sí puede ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal.

- La facultad de hacer observaciones no sólo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos formalmente legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido.

- La finalidad de las observaciones del Ejecutivo no es provocar una suspensión definitiva o una parálisis, sino por el contrario, lo que se pretende es propiciar la discusión y análisis de puntos de trascendencia para el país.

- Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones.

- Si el Ejecutivo Federal es el único facultado para presentar la iniciativa de Decreto de Presupuesto, resulta lógico que, asimismo, tenga el derecho de formular observaciones a un Proyecto de Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados. Esta es la única interpretación lógica a la facultad de iniciativa exclusiva por parte del Presidente.

- *Una parte de la doctrina tradicionalista considera que la Cámara de Diputados tiene facultades absolutas para aprobar el Presupuesto de Egresos e incluso, para modificar en forma sustancial e ilimitada la propuesta del Ejecutivo Federal. Tal interpretación llevada al absurdo, implicaría que la Cámara de Diputados pudiera disminuir o, inclusive, suprimir las partidas presupuestarias de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional.*

- *En diversas ocasiones el Ejecutivo Federal ha devuelto a la Cámara de Diputados, con observaciones proyectos de Presupuesto de Egresos o Decretos con contenido presupuestario. 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.*

- *Los primeros cuatro escritos de observaciones que se presentaron después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, fueron formulados por el propio Venustiano Carranza, pues el hecho de que el éste haya interpretado que sí procedían las observaciones, le confiere a tal interpretación una gran autoridad moral.*

- *Un principio jurídico señala que: **‘quien puede lo más, puede lo menos’**. Si el Presidente de la República puede formular observaciones respecto de cualquier ley y, en especial, una ley de presupuesto (que de conformidad con el artículo 133 constitucional tiene una jerarquía superior –por ser Ley Suprema de la Unión- a un decreto que contenga el presupuesto de egresos), obviamente también tiene facultades para hacerlo respecto del Presupuesto de Egresos.*

- **El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos como para el Presupuesto de Egresos.⁷⁴**

⁷⁴ Cfr. Sentencia de fecha 17 de mayo de 2005, dictada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que resuelve la Controversia Constitucional número 109/2004.

RAZONAMIENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LIX LEGISLATURA

- *El procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, motivo por el cual el Presidente de la República no tiene derecho de veto, pues su participación se limita a: enviar el proyecto, participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público y a la publicación del decreto.*

- *Los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica, por lo que resulta insostenible el argumento de que, de su interpretación no literal se concluye la facultad de hacer observaciones al presupuesto de egresos; ello porque no debe pasarse por alto el principio general de que los órganos de poder actúan conforme a facultades expresas y que, la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de las normas resulta inadmisibles.*

- *No es cierto que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones, además de que la interpretación a contrario sensu, que se hace del artículo citado en primer término para sostener el derecho de veto, es jurídicamente insostenible; ya que no existe norma constitucional alguna que lo faculte para ello.*

- *La facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.*

- *El Ejecutivo Federal insiste en hacer derivar, su pretendida facultad de hacer observaciones, de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos; sin embargo, en la reforma en que se*

incorporó el término “modificar” al artículo 74, fracción IV, se valoró, entre otras, la iniciativa del Presidente de reformar los artículos 74 y 75 para concederle, precisamente, la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, propuesta que en sí misma es un reconocimiento explícito del titular del ejecutivo, de que no cuenta con ella.

- *El citado artículo 72 consagra la facultad de veto respecto de proyectos de ley o de proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, se refiere no a la aprobación de un proyecto, sino a la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, significando ello que la intervención del órgano Legislativo en cuanto al Decreto del Presupuesto de Egresos concluye con su aprobación.*

- *La votación que se alcanzó para rechazar las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal fue de **332 votos a favor** y 146 en contra, con 0 abstenciones; consecuentemente, los votos a favor representan el **69%** de los **478 votos efectuados**, esto es, más de las dos terceras partes a que se refiere la Constitución.*

- *No es cierto el razonamiento que hace el actor en el sentido de que una práctica parlamentaria que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello implicaría que una costumbre puede derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.*

- *El principio jurídico que invoca el actor, que dice que “el que puede lo más puede lo menos”, pertenece a las primeras épocas de la ciencia del Derecho y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el*

*que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo.*⁷⁵

RESOLUCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

• *El veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.*

• *La facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.*

• *Contrariamente a lo aseverado por la Cámara de Diputados, **en dicho precepto (74 Constitucional) a más de no contenerse ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República, para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; ello porque no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, además de que no contiene regla alguna de la que se desprenda que para la aprobación del Decreto en cuestión deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma Fundamental.***

⁷⁵ Cfr. Sentencia de fecha 17 de mayo de 2005, dictada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que resuelve la Controversia Constitucional número 109/2004.

- *Si bien es cierto que la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ello únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad, impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores, asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados; además el ejercicio de facultades exclusivas no está comprendido dentro de las restricciones que se señalan de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y, en el último párrafo del artículo 70, constitucionales.*

- *Al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales; procediendo, en consecuencia, a atender solamente las reglas normativas pertinentes.*

- ***El ejercicio de facultades exclusivas no da lugar a restringir el derecho de veto del Ejecutivo Federal, pues tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de formular observaciones; ya que dichas restricciones se encuentran consignadas de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, mismas que se enumeran a continuación.***

- *El Ejecutivo Federal parte de un presupuesto falso al afirmar que su derecho de veto deriva de su atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal, pues además de que la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos no constituye una potestad sino una obligación constitucional, como lo*

aduce la Cámara de Diputados, de ello no deriva la facultad para realizar observaciones

- *De la interpretación sistemática los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, se arriba a la conclusión de que **el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.***

- *De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la Norma Fundamental.*

- *De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano Legislativo.*

- *De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la*

finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

- **La votación** que se dio al seno de la Cámara de Diputados el día catorce de diciembre de dos mil cuatro, **únicamente tuvo por objeto rechazar el oficio de observaciones de fecha treinta de noviembre del mismo año**, por considerar que el Ejecutivo Federal carece de facultades para formular observaciones dentro del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, **no se discutió y, por ello, no puede decirse que con dicha votación fueron superadas las observaciones que el Presidente de la República formuló al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados.**

- Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.**

- En esta Controversia Constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió: *Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de*

sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.⁷⁶

De la lectura que antecede, pudimos de manera breve conocer los principales argumentos en que se basó cada una de las partes en esta Controversia Constitucional para defender su postura, y los considerandos que esgrimió la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver a favor del veto del Presidente de la República aplicado al Presupuesto de Egresos de la Federación.

A pesar de ello, como lo he mencionado, considero que de la interpretación literal de la Constitución Federal se desprenden los elementos necesarios para asegurar que el Presidente de la República carece de la facultad para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aún cuando explícitamente no se lo prohíbe la Carta Magna, mucho menos se lo permite, pues las características de dicho ordenamiento no encuadran en los supuestos que se manejan mencionado artículo 72 Constitucional. Agregando que no me parece adecuado fundamentar que el derecho de veto en el Presupuesto de Egresos es permisible basado en la idea la *costumbre*, pues aunque el Ejecutivo Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentaron que debía reconocerse esta prerrogativa del Presidente de la República por haber sido utilizada por los anteriores Presidentes desde la entrada en vigencia de nuestra Carta Magna, me parece un argumento erróneo, pues cabe señalar que la *costumbre* es una **fuerza del Derecho**, mas no **Derecho**.

Por su parte, el maestro Elisur Arteaga afirma que en materia del Presupuesto de Egresos “la naturaleza suspensiva del veto hace improcedente el veto; en efecto, si la Cámara de Diputados no aprueba el presupuesto, que es una posibilidad sólo teórica, o le introduce modificaciones con las que no este de acuerdo el Presidente de la República, el veto es improcedente en ambos casos.

⁷⁶ Cfr. Sentencia de fecha 17 de mayo de 2005, dictada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que resuelve la Controversia Constitucional número 109/2004.

En el primero, porque se trata de un acto negativo, en el segundo, por razón de que el veto tendría efectos suspensivos sobre un acto que no admite dilaciones; de no aprobarse el presupuesto o de ser objeto de un veto, no habría autorización para realizar gastos de inversión.”⁷⁷

En la incansable controversia que se ha suscitado en torno al veto del Ejecutivo Federal respecto al Presupuesto de Egresos, han existido iniciativas de reforma para terminar con esta controversia y que se otorgue al Presidente de la República la facultad expresa para vetar el citado ordenamiento. El último intento de reforma se presentó en abril de 2001 por el Ejecutivo Federal, en el paquete de la reforma fiscal de ese año.

Tal iniciativa propuso que el Ejecutivo pudiera realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados. Si la Cámara confirmaba dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendría que publicar inmediatamente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En caso de que la Cámara no lograra la votación calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas; prevaleciendo las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Sobre este tema el maestro Elisur Arteaga añade que quienes consideran como una posibilidad el vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación son ignorantes del Derecho Constitucional y desconocen la naturaleza del veto.

Sin embargo, y aunque son muy válidos los argumentos esgrimidos por cada una de las partes que defienden o que se oponen al veto en el Presupuesto de Egresos, lo que nuevamente se sobrepone a todo esto es la urgente necesidad de una reforma constitucional en la que se prohíba de manera expresa al Presidente de la República oponer su facultad de veto en este ordenamiento presupuestario, o que permitiéndolo, se exprese de manera clara y sin lugar a lagunas el procedimiento que habrá de seguirse, el término que tendrá el

⁷⁷ Arteaga Nava, Elisur, op.cit., p. 323.

Presidente para ejercer esta prerrogativa así como el que tendrá la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto y en su caso para devolverlo al Ejecutivo Federal después de haber discutido las observaciones, que siendo el caso, éste le hubiese hecho. Además tendría que expresarse el número de votos de los integrantes de la Cámara de Diputados necesarios para superar el veto, y finalmente, lo que procedería en caso de que el Presupuesto de Egresos no fuese aprobado en tiempo para ser publicado y aplicado en el periodo fiscal siguiente.

CAPITULO V.

EL VETO EN EL DERECHO COMPARADO

El objetivo principal de este quinto y último capítulo es la realización de un breve análisis de la figura del veto en el Derecho Comparado, con el fin de destacar las diferencias y similitudes que existen en dicha prerrogativa otorgada al Poder Ejecutivo entre México y los países latinoamericanos, y desde luego, conocer la manera en que Estados Unidos de América lo aplica, pues incluyendo a nuestro país, los países de América Latina han imitado diversas figuras jurídicas que el país norteamericano utiliza en su sistema legal, quien a su vez, ha adoptado dichas figuras de países europeos, por lo que, Inglaterra también será objeto de este estudio.

En seguida, podremos observar las adaptaciones que ha hecho cada país latinoamericano a la figura del veto del Ejecutivo y su forma de regulación.

5.1. BOLIVIA

En el caso de Bolivia, que también es una República, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso, que a su vez, está integrado por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores, y el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de la República.

De acuerdo a los artículos 72, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución Política de Bolivia, en su sistema de formación de leyes una vez que un proyecto de ley o decreto ha sido discutido y aprobado sucesivamente en ambas Cámaras, deberá enviarse al Ejecutivo, quien en el término de diez días podrá hacerle observaciones, si así lo estimare pertinente, de lo contrario deberá mandar a publicar la ley o decreto en un término también de diez días. Y en su omisión, el Presidente del Congreso mandará publicar la ley o decreto.

Si corriendo el término del Ejecutivo para vetar una ley, el Congreso entrare en receso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones para que se considere en la próxima legislatura.

El artículo 77 de la Constitución Política de Bolivia establece lo procedente en caso de que el Presidente de la República decida vetar un proyecto de ley o decreto, de la siguiente manera:

“1. Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación.

2. Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de otros diez días.”

Los casos en que el Presidente de la República tiene expresamente prohibido oponer su veto es cuando se refiere a las resoluciones camarales y legislativas del Congreso, como lo establece el artículo 79 de la Constitución Boliviana.

De lo anterior, podemos concluir que el tipo de veto que contempla la Constitución Política de Bolivia es total, ya que el Presidente de la República se opone a firmar en su totalidad un proyecto de ley o decreto hasta que sus observaciones no sean discutidas por las Cámaras integrantes del Congreso. Por otra parte, y de la misma manera que en el sistema mexicano, el término para ejercer esta prerrogativa es de diez días (aunque en esta Constitución Boliviana no se establece si el término se compone de días hábiles o naturales) y el veto del Ejecutivo puede ser superado por el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Asimismo, no hay disposición expresa respecto a la facultad o prohibición para vetar las leyes o decretos en materia económica, ni tampoco se establece si puede o no vetar las reformas a la Constitución. Finalmente, y a

diferencia de nuestro país, la Constitución de Bolivia si establece un término obligatorio máximo de diez días para publicar las leyes o decretos que no hubieran sido observados por el Presidente, o que, habiéndoles hecho observaciones hubieran sido superadas por las dos terceras partes de los votos de los integrantes de la Cámaras del Congreso.

5.2. CHILE

Los artículos 69, 70, 72 y 117 de la Constitución Política de Chile establecen que una vez que ha sido aprobado un proyecto de ley o decreto sucesivamente por las dos Cámaras integrantes de su Congreso, deberá enviarse al Ejecutivo, quien en el término de treinta días podrá hacerle observaciones, si así lo estimare pertinente, de lo contrario procederá la promulgación, misma que deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente. La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

Si corriendo el término del Ejecutivo para vetar una ley, el Congreso entrare en receso, el Presidente entregará sus observaciones dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

Al igual que la Constitución Mexicana, la Constitución de Chile establece que el número de votos necesarios para superar un veto del Ejecutivo sobre un proyecto de ley o decreto es de dos terceras partes de los miembros del Congreso.

La prohibición expresa para que el Ejecutivo no pueda oponer un veto se encuentra establecida en el segundo párrafo del artículo 70 Constitucional, mismo que a la letra dice:

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Asimismo, por disposición expresa, el Presidente de la República puede vetar las reformas a la Constitución Chilena, lo cual procederá en los siguientes términos:

Art. 117. *Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno, serán convocadas por el Presidente del Senado a una sesión pública, que se celebrará no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la aprobación de un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, en la que, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.*

Si a la hora señalada no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará el mismo día, a una hora posterior que el Presidente del Senado haya fijado en la convocatoria, con los diputados y senadores que asistan.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior y se devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, la Constitución Política de Chile contempla el tipo de veto parcial y el total.

5.3. COLOMBIA

En la Constitución Política de Colombia, la facultad de veto es otorgada al Gobierno que, de acuerdo a su artículo 115 se encuentra integrado por: *el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.*

En el entendido que la facultad de veto no es ejercida por un solo individuo, como en los otros países que se han estudiado, sino quienes lo ejercen son un grupo de personas que representan al Poder Ejecutivo en Colombia. En cuanto al término para hacerlo valer existen tres posibilidades:

- a) De seis días cuando el proyecto no conste de más de veinte artículos

b) De diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos.

c) Y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Los plazos se cuentan a partir de que el Congreso le hubiere enviado al Gobierno un proyecto de ley o decreto para su sanción. Los proyectos de ley o decretos se discuten sucesivamente en las dos Cámaras integrantes del Congreso de Colombia.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

Como lo establece el artículo 167 de la Constitución Política de Colombia el veto puede ser parcial o total y se supera con la mitad más uno de los miembros de ambas Cámaras.

ARTICULO 167. *El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.*

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

En caso de que el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso, de conformidad con el artículo 168 Constitucional.

Curiosamente, la Constitución Política del Estado Colombiano no tiene disposición expresa que contenga los supuestos en que se prohíba al Gobierno ejercer su facultad de veto, por lo que se considera que esta prerrogativa en Colombia es ilimitada.

5.4. COSTA RICA

La Constitución Política de Costa Rica contempla en sus artículos 125, 126, 127 y 128 lo relativo a la facultad de veto otorgada al Ejecutivo, para que haga observaciones a los proyectos de ley que le fueren presentados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica como titular del Poder Legislativo en ese país.

Desde un inicio el artículo 125 nos deja ver que el tipo de veto que se contempla en esta Constitución es el total y asimismo, expresamente prohíbe al Ejecutivo hacer observaciones al Presupuesto Ordinario de la República.

ARTÍCULO 125.- *Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.*

El término para hacer observaciones a un proyecto de ley es de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo, aunque no se establece ningún término para que lo haga.

El número de votos necesarios para superar un veto del Ejecutivo es de dos terceras partes del total de los integrantes de la Asamblea Legislativa.

Para el caso de que las observaciones del Ejecutivo se funden en razones de inconstitucionalidad se mandarán a la Sala especializada de la Suprema Corte de Justicia que le corresponda para la tramitación que indica el artículo 128 de la Constitución Política de Costa Rica.

ARTÍCULO 128.- *Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.*

5.5. ECUADOR

Los artículos 153 y 154 de la Constitución Política de Ecuador, son los encargados de regular lo referente a la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso para su sanción.

El término contemplado para ejercer dicha prerrogativa es de diez días (sin mencionar si son naturales o hábiles), contados a partir de que el Congreso le envíe al Ejecutivo el proyecto de ley.

La Constitución Ecuatoriana establece en su artículo 153 que el Presidente de la República podrá ejercer el tipo de veto parcial o total. Siendo peculiar que en el caso del veto parcial le otorga al Congreso un plazo de treinta días para que en un solo debate se allane o supere las objeciones, y en cuanto al veto total podemos decir que además es absoluto, pues el Congreso podrá volver a considerar el proyecto de ley solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. En ambos supuestos las objeciones del Presidente se superaran con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Art. 153.- *Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.*

Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.

Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación.

Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente

aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial.

Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.

Siempre que las objeciones que hace el Presidente de la República se funden en la inconstitucionalidad del proyecto de ley se enviaran al Tribunal Constitucional de ese país, para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmare la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente de la República. En caso de que el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación, tal y como lo establece el artículo 154 Constitucional.

Esta Constitución Política no contiene disposición expresa que obligue al Presidente de la República a que en un término máximo ordene la publicación de los proyectos de ley que no hubiere vetado, o que habiendo hecho, hubiera sido superado su veto por el voto de los integrantes del Congreso. Asimismo, no prohíbe el veto en materia presupuestaria ni establece si el Ejecutivo puede vetar los proyectos de reformas a la Constitución.

5.6. EL SALVADOR

La Constitución Política de El Salvador, en su artículo 135 establece como plazo máximo el de diez días para que la Asamblea Legislativa envíe al Presidente de la República un ejemplar del proyecto de ley, previamente aprobado por ésta, con el fin de que dicho Ejecutivo pueda hacer uso de su facultad de veto.

Tal y como lo establece el artículo 137 Constitucional, el Presidente de la República de El Salvador tiene un término de ocho días para que vetar una ley. Resaltando que este precepto constitucional hace una diferencia entre el *veto* y las *observaciones*, utilizando el primero para referirse al veto total y el segundo al veto parcial, mismo que a la letra dice.

Art. 137.- Cuando el Presidente de la República vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de los ocho días hábiles siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviere se tendrá por sancionado y lo publicará como ley.

En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los Diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y éste deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Si lo devolviere con observaciones, la Asamblea las considerará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el Art. 123, y lo enviará al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Como ya se ha visto en otras Constituciones, ésta también contempla el supuesto en que la objeción de un proyecto de ley se funde en la inconstitucionalidad y en tal caso, el artículo 138 establece que el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil, para que ésta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles. Si la Corte decidiere que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley.

El término máximo para la publicación de las leyes será de quince días hábiles. Si dentro de ese término el Presidente de la República no las publicare, el

Presidente de la Asamblea Legislativa lo hará en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República.

5.7. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Este país americano no es la excepción en cuanto a las facultades conferidas al Presidente, y que son de injerencia legislativa. Para la doctrina americana dichas facultades pueden resumirse en: a) el envío de mensajes y recomendaciones al Congreso, b) convocar al Congreso a sesión especial, y c) el veto a proyectos de ley (*veto power*). Como el objeto principal de este trabajo es el veto presidencial, únicamente me enfocaré a este último en cuanto al país vecino se refiere.

“Concebido originalmente por los Padres Fundadores –George Washington, Benjamín Franklin, Alexander Hamilton, James Madison, entre otros- como una arma defensiva para que el Presidente pudiera protegerse contra las intrusiones de una legislatura poderosa en sus dominios, el veto se convirtió en un instrumento que se puede usar para moldear las políticas públicas. Franklin Roosevelt vetó más de 600 medidas (un record), debido en parte a que permaneció en el cargo más tiempo que cualquier otro Presidente y en parte a que tenía puntos de vista firmes acerca de las políticas públicas y estaba dispuesto a hacer uso de la prerrogativa para demostrar su poder político.”⁷⁸

En los Estados Unidos de América, el Presidente tiene la capacidad de vetar la legislación que ha pasado por el Congreso, pero este derecho no es absoluto. Una mayoría calificada de 2/3 de ambas cámaras puede aprobar una ley, incluso contra un veto presidencial; no obstante, si la ley propuesta tiene solamente mayoría simple, el veto del Presidente es decisivo.

Para muchos, esta facultad de veto es uno de los más grandes poderes del que goza el poder Ejecutivo en un país. En el caso de este país norteamericano,

⁷⁸ Watson, Richard A., *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*, Versión Española por Ricardo Calvet Pérez, Editorial Limusa, México, 1989, p. 407.

cuando el Presidente recibe un proyecto de ley, previamente aprobado por el Congreso, tiene tres posibilidades:

1.- Puede firmarlo, con lo cual se convierte automáticamente en ley.

2.- Puede vetarlo no estampando su firma, en cuyo caso el proyecto de ley se regresará a su Cámara de origen, forzosamente acompañado del mensaje aclaratorio que contenga sus razonamientos de por qué no firmó el proyecto de ley. Una vez devuelta a las Cámaras, si ambas vuelven a aprobar el proyecto de ley tal y como se lo enviaron por primera vez al Presidente, por un voto de dos tercios de sus integrantes, queda desconocido el veto y se manda a publicar. En caso contrario, la ley se nulifica.

3.- El Presidente puede no emprender ninguna de las dos anteriores acciones, con lo cual el proyecto de ley se convertirá en ley en el término de diez días, a menos que el Congreso haya clausurado su periodo de sesiones; en tal caso, se dice que el proyecto de ley ha sido “*vetado de facto*” (***pocket vetoed***).

Lo anterior podemos corroborarlo de la lectura del siguiente extracto de la Constitución Norteamericana, que en el artículo primero de la Séptima Sección, a la letra dice:

Todo proyecto de ley para imponer contribuciones se originará en la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer enmiendas o concurrir en ellas como en los demás proyectos.

Todo proyecto que hubiere sido aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado será sometido al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley. Si el Presidente lo aprueba, lo firmará. De lo contrario, lo devolverá con sus objeciones a la Cámara en donde se originó el proyecto, la que insertará en su diario las objeciones íntegramente y procederá a reconsiderarlo. Si después de tal reconsideración dos terceras partes de dicha Cámara

convinieren en aprobar el proyecto, éste se enviará, junto con las objeciones, a la otra Cámara, la que también lo reconsiderará y si resultare aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, se convertirá en ley. En tales casos la votación en cada Cámara será nominal y los votos en pro y en contra del proyecto así como los nombres de los votantes se consignarán en el diario de cada una de ellas. Si el Presidente no devolviera un proyecto de ley dentro de los diez días (excluyendo los domingos), después de haberle sido presentado, dicho proyecto se convertirá en ley, tal cual si lo hubiera firmado, a no ser que, por haber recesado, el Congreso impida su devolución. En tal caso el proyecto no se convertirá en ley.

Toda orden, resolución o votación que requiera la concurrencia del Senado y de la Cámara de Representantes (salvo cuando se trate de levantar las sesiones) se presentará al Presidente de los Estados Unidos; y no tendrá efecto hasta que éste la apruebe o, en caso de ser desaprobada por él, hasta que dos terceras partes del Senado y de la Cámara de Representantes la aprueben nuevamente, conforme a las reglas y restricciones prescritas para los proyectos de ley.

De lo anterior, se observa la semejanza del veto norteamericano con el mexicano, incluso en el término para ejercerlo. Sin embargo, aquí nos encontramos con una figura nueva llamada *veto de facto*, en la que el simple hecho de que el Congreso haya clausurado su periodo de sesiones, mientras corría el término del Presidente para ejercer su *veto power*, impide que el proyecto de ley se convierta en ley, que a diferencia con nuestro procedimiento legislativo, si el Congreso termina su periodo de sesiones, corriendo el término del Presidente de la República para ejercer su facultad de veto sobre un proyecto de ley o decreto, el Ejecutivo podrá ejercerlo el primer día en que comience el nuevo periodo de sesiones del Congreso, o mandará a publicar la ley.

En el sistema norteamericano, el Presidente puede vetar tres aspectos en materia fiscal:

- 1.- Nuevos gastos directos.
- 2.- Cambios en impuestos que benefician a determinadas clases.
- 3.- Presupuesto de manera discrecional.

En Estados Unidos de América, como en otros países, el veto ha sido un factor de conflicto político entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo. El control que ambos poderes quieren ejercer sobre el otro, trae como consecuencia la imposición de vetos frecuentes. En el caso del país norteamericano los Presidentes Harry Truman y Dwight Eisenhower ejercieron esta prerrogativa de una manera desmedida, el primero ejerciendo su poder de veto en 250 ocasiones y el segundo en 181 veces.

No es ajeno a nosotros que el veto se use también en forma de amenaza, cuando comienzan a correr los rumores de qué tipo de características de un determinado proyecto de ley no serán aceptables por el Ejecutivo, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones esta amenaza parece carecer de fuerza y por lo tanto, pasa desapercibida. Incluso, cuando los legisladores tienen el conocimiento de que un proyecto de ley puede ser vetado (siendo en su mayoría el partido de oposición que integre el Congreso), por intereses políticos hacer llegar el proyecto de ley al Presidente, para que una vez vetado, pueda ser superado con el voto de las dos terceras partes del Congreso, y se maneje como una desventaja para el Ejecutivo, de acuerdo a los intereses contenidos en este proyecto de ley. Un ejemplo de lo anterior sucedió en 1970 cuando los demócratas en el Congreso enviaron al Presidente Nixon un proyecto de ley para la construcción de hospitales, proyecto que él vetó por cuestiones de economía. Sin embargo, los demócratas no sólo anularon fácilmente su veto, sino que en la campaña para las elecciones de ese año lo acusaron de falta de interés a las necesidades de salud a los ciudadanos.

“Desde luego, la sola posesión de esas diversas facultades legales no garantiza el éxito del presidente con el Congreso. Los factores políticos desempeñan una parte principal en cuanto a determinar qué tan eficazmente usará el presidente sus facultades.”⁷⁹

5.8. GUATEMALA

La Constitución Política de Guatemala señala como plazo máximo el de diez días para que el Congreso de la República envíe un proyecto de ley, debidamente aprobado, al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Asimismo, establece el término de quince días para que, a su vez, el Presidente de la República, en ejercicio de su derecho de veto, haga las observaciones que estime pertinentes. Y expresamente prohíbe el tipo veto parcial, por lo que, el único veto que se aplica en Guatemala es el total, tal y como lo establece en su artículo 178 Constitucional.

ARTÍCULO 178.- Veto. *Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.*

En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.

Una vez que se haya devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo

⁷⁹ Watson, Richard A., op.cit., p. 408.

recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.

5.9. HONDURAS

La Constitución Política de Honduras otorga un término de diez días al Presidente de la República para que, en ejercicio de su derecho de veto, haga las observaciones que considere pertinentes a los proyectos de ley que le presenta el Congreso Nacional para su sanción.

El artículo 218 de esta Constitución establece los casos en que no procede el veto del Ejecutivo:

- 1. En las elecciones que el Congreso Nacional haga o declare, o en las renunciaciones que admita o rechace;*
- 2. En las declaraciones de haber o no lugar a formación de causa;*
- 3. En los decretos que se refieren a la conducta del Poder Ejecutivo;*
- 4. En los reglamentos que expida para su régimen anterior;*
- 5. En los decretos que apruebe para trasladar su sede a otro lugar del territorio de Honduras temporalmente o para suspender sus sesiones o para convocar a sesiones extraordinarias;*
- 6. En la Ley de Presupuesto;*
- 7. En los tratados o contratos que impruebe el Congreso Nacional; y*
- 8. En las reformas que se decreten a la Constitución de la República.*

En estos casos el Ejecutivo promulgará la ley con esta fórmula: POR TANTO PUBLIQUESE".

Como podemos observar la Ley de Presupuesto y los proyectos de reforma a la Constitución se encuentran entre las prohibiciones expresas que la Constitución de Honduras hace al Ejecutivo para que no pueda oponer su veto.

ARTICULO 220.- *Ningún proyecto de ley desechado total o parcialmente, podrá discutirse de nuevo en la misma legislatura.*

Con la lectura del artículo que antecede podemos darnos cuenta de que en Honduras la Constitución Política reconoce el tipo de veto parcial y total.

5.10. INGLATERRA

El régimen constitucional inglés es el más peculiar ya que carece de una Constitución escrita. Su naturaleza es consuetudinaria y está formada por la práctica y las convenciones. El pueblo inglés fija los orígenes de su historia constitucional en el otorgamiento de la Carta Magna del Rey Juan “Sin Tierra” (1215) y en la convocatoria por Simón de Monfort del primer Parlamento en que participan los Comunes (1264).

Inglaterra, perteneciente a la Gran Bretaña, se caracteriza por su sistema parlamentario como forma de gobierno. El Parlamento de Inglaterra se compone del Rey, la Cámara de los Lores, y la Cámara de los Comunes.

La Soberanía del Parlamento es el carácter dominante de la Constitución inglesa. El Parlamento es, al mismo tiempo, Asamblea Legislativa y Asamblea Constituyente, puesto que legisla sobre toda clase de materias. Nadie puede negar obediencia a una ley so pretexto de que no es constitucional.

La Monarquía es hereditaria. El Rey ejerce el Supremo Poder con arreglo a las leyes, tiene el mando de todas las fuerzas, nombra y separa libremente a sus Ministros, bajo cuya responsabilidad gobierna; éstos son responsables judicial y políticamente ante el Parlamento; el Gabinete formado por todos los Ministros que pertenecen al Consejo privado, no puede subsistir, si no tiene mayoría que le apoye en la Cámara de los Comunes, el Cuerpo Colegislador de elección popular;

ó si no teniéndola, y habiendo obtenido del Rey la disolución de dicha Cámara y la convocatoria de elecciones, la mayoría nuevamente elegida le fuese también contraria.

El Rey, por medio de sus Ministros tiene la iniciativa de las leyes, y el veto absoluto; pero éste, en la práctica, es sólo suspensivo. Lo anterior es así, en virtud de que aunque el Derecho Consuetudinario otorga al Rey de Inglaterra un veto absoluto que acaba con un proyecto de ley de plano, en la práctica el Rey sólo hace observaciones a los proyectos de ley para que vuelvan a ser discutidos, con la posibilidad de que al ser aprobadas sus observaciones la ley se mandará a publicar.

5.11. NICARAGUA

La Constitución Política de Nicaragua contempla en su artículo 142 un veto parcial o total que podrá ejercer el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley en un plazo de quince días, contados a partir de que la Asamblea Nacional se lo envíe.

Art. 142 El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.

El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley.

En este artículo podemos observar la peculiaridad de que si el Presidente decide no hacer uso de su facultad de veto respecto a un proyecto de ley, éste también perderá la facultad de sancionar, promulgar y mandar a publicar la ley,

siendo el Presidente de la Asamblea Nacional el que se encargue de mandarla a publicar en cualquier medio de difusión nacional escrito.

Cuando el proyecto de ley sea vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto; ésta podrá rechazarlo con el voto de la mitad más uno del total de sus diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.

Esta Constitución Política no contiene disposición expresa que contenga los casos en que no procede ejercer la facultad de veto.

5.12. PANAMÁ

La Constitución Política de Panamá otorga al Ejecutivo un plazo máximo de treinta días para objetar un proyecto de ley que le fuera presentado por la Asamblea Legislativa para su sanción, promulgación y publicación. Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones deberá sancionarlo y hacerlo promulgar de inmediato.

Esta Constitución reconoce el veto de manera total y parcial, pudiendo ser superado con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa, como lo establece el artículo 164.

Artículo 164.- El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de formular las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la

aprobación de este número de Legisladores, el proyecto quedará rechazado.

En lo referente a la objeción que haga el Ejecutivo sobre un proyecto de ley, fundándose en la inconstitucionalidad del mismo y la mayoría de la Asamblea Legislativa insistiere en su aprobación, dicho proyecto pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. Y en caso de que el fallo de la Corte declare el proyecto de constitucional, se obligará al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Cuando el Ejecutivo no cumple con su deber de sancionar y hacer promulgar las leyes, las sancionará y hará promulgar el Presidente de la Asamblea Legislativa. Debiendo ser promulgadas las leyes dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción.

5.13. PARAGUAY

En Paraguay se da la promulgación automática cuando el Ejecutivo decide no hacer uso de su facultad de veto. Por lo que se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuese objetado ni devuelto a la Cámara de origen en el plazo de seis día hábiles, si el proyecto contiene hasta diez artículos; de doce días hábiles si los artículos son más de veinte. En todos estos casos, el proyecto quedará automáticamente promulgado y se dispondrá su publicación.

El veto que puede hacer valer el Ejecutivo, según la Constitución de Paraguay puede ser de forma total o de forma parcial, y curiosamente, las objeciones que se realicen a un proyecto de ley pueden ser también parcial o totalmente rechazadas o aceptadas por el Congreso, tal y como lo establece el artículo 208 de la Constitución Política de Paraguay.

Artículo 208 - DE LA OBJECCIÓN PARCIAL

Un proyecto de ley, parcialmente objetado por el Poder Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de origen para su estudio y pronunciamiento sobre las objeciones. Si ésta Cámara las rechazara por mayoría absoluta, el proyecto pasará a la Cámara revisora, donde seguirá igual trámite. Si ésta también rechazara dichas objeciones por la misma mayoría, la sanción primitiva quedará confirmada, y el Poder Ejecutivo lo promulgará y lo publicará. Si las Cámaras desistieran sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

Las objeciones podrán ser total o parcialmente aceptadas o rechazadas por ambas Cámaras del Congreso. Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas, ambas Cámaras podrán decidir, por mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto de ley, en cuyo caso éste deberá ser promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo.

Las objeciones serán tratadas por la Cámara de origen dentro de los sesenta días de su ingreso a la misma, y en idéntico caso por la Cámara revisora.

En cuanto a la objeción total que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley, el artículo 209 Constitucional establece:

Artículo 209 - DE LA OBJECCIÓN TOTAL

Si un proyecto de ley fuese rechazado totalmente por el Poder Ejecutivo, volverá a la Cámara de origen, la cual lo discutirá nuevamente. Si ésta confirmara la sanción inicial por mayoría absoluta, pasará a la Cámara revisora; si ésta también lo aprobase por igual mayoría, el Poder Ejecutivo lo promulgará y publicará. Si las Cámaras disintieran sobre el rechazo total, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

Como se desprende de la lectura de los anteriores preceptos constitucionales, el veto que oponga el Ejecutivo a un proyecto de ley podrá ser superado por una mayoría absoluta de los votos de los miembros de sus dos Cámaras, a diferencia de la mayoría de los demás países latinoamericanos, en donde se requiere como mínimo dos terceras partes de los votos de los integrantes de sus Congresos.

Por otra parte, establece la facultad del Presidente del Congreso para mandar a publicar una ley cuando el Presidente de la República no lo hace en las condiciones que establece su Constitución Política. Y carece de disposiciones expresas en que indique en que casos resulta improcedente el veto.

5.14. PERÚ

La Constitución Política de Perú otorga al Presidente de la República un término de quince días para hacer valer su derecho de veto sobre los proyectos de ley que le presente el Congreso. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El veto puede hacerse de manera total o parcial sobre el proyecto de ley.

Esta Constitución no precisa de manera clara el procedimiento a seguir en caso de que el presidente vete un proyecto de ley, tampoco establece los términos para que el Presidente del Congreso promulgue una ley en caso de que el Presidente no lo haga. Y carece de una enumeración que contenga los casos en que el veto sea improcedente.

En cuanto a los proyectos de reformas a la Constitución de Perú, el artículo 206 de este ordenamiento prohíbe expresamente al Presidente de la República hacer observaciones a dichas reformas.

5.15. REPÚBLICA DOMINICANA

La Constitución Política de la República Dominicana en su artículo 41 otorga al Presidente de la República un término de ocho días para presentar las observaciones que hiciera sobre un proyecto de ley a las Cámaras integrantes del Congreso. En caso de que decidiera no hacer uso de su facultad de veto deberá promulgarla dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días después de que la haya promulgado. Este artículo también contempla la posibilidad de que surja un asunto que se declare de emergencia y le otorga al Presidente un término de tres días para observar los proyectos de ley en estas condiciones.

En caso de que las observaciones que presente el Ejecutivo sean superadas por las dos terceras partes de los votos de los integrantes del Congreso el proyecto de ley se considerará definitivamente ley y el Presidente de la República estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados.

A diferencia de la mayoría de las otras constituciones latinoamericanas, en ésta se ve reflejada la preocupación del legislador porque el *veto de bolsillo* no afecte a los proyectos de ley, ya que en el mismo artículo 41 y el 42 contemplan las alternativas para el caso de que corriendo el plazo del Ejecutivo para hacer valer su derecho de veto el periodo de sesiones esté por concluir:

Párrafo I. Los proyectos de ley que quedaren pendientes en cualquiera de las dos Cámaras al cerrarse la legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente, hasta ser convertidos en ley o ser rechazados. Cuando esto no ocurriera así, se tendrá el proyecto como no iniciado.

Párrafo II. Todo proyecto de ley recibido en una Cámara, después de haber sido aprobado en la otra, será fijado en el orden del día.

ART. 42.- *Cuando fuere enviada una ley al Presidente de la República para su promulgación y el tiempo que faltare para el término de la legislatura fuere inferior al que se determina en el precedente artículo para observarla, seguirá abierta la legislatura para conocer de las observaciones hasta el agotamiento de los plazos y del procedimiento establecido por el Artículo 41.*

Esta Constitución no establece caso alguno en que se prohíba expresamente al Presidente de la República ejercer su facultad de veto.

5.16. URUGUAY

El artículo 137 de la Constitución Política de Uruguay concede al Poder Ejecutivo el plazo perentorio de diez días para hacer objeciones u observaciones a un proyecto de ley que le fuera enviado por la Asamblea General, órgano encargado de la función legislativa en Uruguay.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse una vez que el Presidente observó un proyecto de ley el artículo 138 establece:

Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

Trascurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del Poder Ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas. Si las Cámaras reunidas desaprobaran el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura.

Si el Poder Ejecutivo, a quien se hubiese remitido un proyecto de ley, no tuviese observaciones que hacerle, lo avisará inmediatamente, quedando así de hecho sancionado y expedito para ser promulgado sin demora. En caso de que el Ejecutivo no devolviese el proyecto, cumplidos los diez días que establece el artículo 137 constitucional, tendrá fuerza de ley y se cumplirá como tal, reclamándose esto, en caso omiso, por la Cámara remitente.

El único caso en que esta Constitución prohíbe expresamente al Presidente hacer observaciones es a las leyes constitucionales por las cuales se reforma dicha Constitución, tal y como se establece en el inciso d) de su artículo 331:

Artículo 331.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, expresa su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

5.17. VENEZUELA

El término establecido en la Constitución Política de Venezuela para que el Ejecutivo haga valer su derecho de veto es de diez días, dentro de los que hará llegar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, sus observaciones para modificar parcial o totalmente un proyecto de ley que fue presentado.

La Asamblea Nacional puede superar el veto del Presidente de la República, por mayoría absoluta de los diputados presentes y le remitirá la ley para la promulgación. El Ejecutivo debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

Cuando el Presidente de la República considere que la ley o alguno de sus artículos son inconstitucionales debe solicitar el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Ejecutivo promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.

El artículo 216 contempla que cuando el Presidente de la República no promulgare la ley en los términos señalados, el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación.

En cuanto a las prohibiciones que hace la Constitución para impedir que el Ejecutivo haga valer su facultad de veto, en su artículo 349 expresa lo siguiente:

Artículo 349. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución.

Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente.

De lo anteriormente expuesto en este capítulo, podemos concluir lo siguiente:

1.- En todos los países que fueron objeto de estudio en el presente capítulo, el veto es una facultad que se otorga al Poder Ejecutivo, cuyo titular es un solo individuo generalmente denominado Presidente de la República, con excepción de Colombia, en donde dicha facultad es conferida a la figura denominada Gobierno y que se integra por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

2.- El término que se otorga para hacer uso del derecho de veto en la mayoría de los casos es de 10 o 15 días. Sin embargo, Chile y Panamá son los

países que más tiempo conceden al Ejecutivo para que éste haga sus observaciones a los proyectos de ley, siendo este plazo de 30 días. Por su parte, El Salvador y República Dominicana conceden tan sólo un término de 8 días.

3.- La mayoría de las constituciones de estos países no contemplan lo relativo al derecho de veto sobre leyes en materia fiscal. Sin embargo, las constituciones de Costa Rica y Honduras prohíben expresamente vetar leyes en materia presupuestaria. Contrario a ello, en el caso del país norteamericano, su constitución permite de manera expresa vetar leyes en materia fiscal.

4.- En cuanto a las reformas a la constitución, sólo en Bolivia se encuentra expresamente permitido al Presidente de la República hacer uso de su facultad de veto en este sentido, mientras que en Honduras y Venezuela se encuentra prohibido.

5.- El veto que se ejerce en todos estos países es muy similar y en ningún caso se habla de un veto absoluto que termine de plano con un proyecto de ley, pues aún cuando en Inglaterra su derecho consuetudinario si permite este veto, la realidad es que en la práctica tampoco se aplica.

CONCLUSIONES

La transición por la que ha pasado la figura del veto desde sus inicios hasta la actualidad, su regulación, formas de aplicación y alcances, me permiten llegar a las siguientes conclusiones:

1.- En nuestro país, el problema del veto presidencial no se encuentra en su procedencia general, sino en su ambigüedad, y en que el veto se puede constituir en un instrumento que dilate, retarde o impida la entrada en vigor de una ley o decreto que no es acorde a la perspectiva del Ejecutivo y sus políticas públicas, con demérito de la representación popular que encarnan los órganos propiamente legislativos del Estado.

2.- En México el escenario del Congreso de la Unión, caracterizado por la pluralidad política y la constante rivalidad entre sus miembros por cuestiones de partido, implican un largo y costoso procedimiento cuando el Ejecutivo Federal decide hacer uso de su facultad de veto, ya que esta figura ha sido utilizada más bien como un instrumento político para impedir o retardar la promulgación de una ley, atendiendo a fines ajenos al bienestar del país.

3.- A pesar de las múltiples controversias que se suscitan con este tema, nuestra Carta Magna carece de prohibición expresa para que el Presidente de la República vete el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, de la lectura del artículo 72, se encuentran varios elementos para asegurar que tampoco se le otorga dicha prerrogativa, por lo que, es imperante la necesidad de reformar el citado precepto constitucional con el fin de resolver de una vez por todas esta polémica. Para lo cual deberá dejarse a un lado cualquier tipo de interés de contenido político y atender a la naturaleza esencial del veto como instrumento de contrapesos en todo sistema jurídico democrático, por el que se otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad de intervenir en el proceso legislativo para defender los intereses del país que lo eligió como su representante.

4.- De igual forma, la Constitución Mexicana, a diferencia de otras Constituciones de América Latina, no establece en su texto de manera sustantiva la facultad de veto sobre reformas constitucionales. En nuestro artículo 135 Constitucional se establece cómo se puede reformar la Carta Magna, sin mencionar posibles vetos, especificando que puede reformarse o modificarse mediante el voto de dos terceras partes de los legisladores presentes y la mayoría de los Congresos locales, es decir, mediante una mayoría calificada, pero omitiendo por completo si respecto a dichas reformas o adiciones a la Constitución, puede el Ejecutivo o no, ejercer su facultad de veto. Por lo que ha surgido el debate sobre lo que puede hacer o no el Presidente de la República cuando el Congreso le envía un proyecto de reforma constitucional con el que no está de acuerdo. En mi opinión, el Ejecutivo no está facultado para vetar los proyectos de reforma en virtud de que no hay disposición expresa que así lo establezca y, no debe considerarse que el artículo 72 Constitucional le otorga dicha facultad, pues este precepto sólo se refiere al proceso de elaboración de leyes o decretos federales que se lleva a cabo por el Poder Legislativo con intervención del órgano administrativo, siendo que las reformas a la Constitución son de competencia de un órgano superior que es el Poder Revisor, compuesto por el Poder Legislativo y las legislaturas de los estados. Por lo tanto, no hay base jurídica para considerar que el Presidente de la República puede vetar las reformas a la Constitución, por tratarse de resoluciones de un órgano superior a éste y al propio Congreso.

5.- En cuanto a las Constituciones Políticas de los Estados que integran a la República Mexicana, es importante señalar el hecho de que algunas de ellas han superado a la Constitución Federal, en cuanto a la regulación del veto se refiere, por ejemplo, en temas como: la prohibición expresa de la facultad de veto sobre adiciones o reformas constitucionales, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, misma que en su artículo 52 prohíbe el veto a las reformas o adiciones que se hagan a su constitución; y la determinación de un plazo máximo para promulgar las leyes cuando el Ejecutivo decide no hacer uso de su facultad de veto o, habiéndolo hecho, se hubiese superado por el número de votos necesarios de los integrantes de los legisladores locales. En el caso de la Constitución Política del Estado de

Sonora, se establece un plazo improrrogable de ocho días para que el Gobernador del Estado promulgue una ley en los términos antes referidos, por su parte, la Constitución de Baja California otorga en el primer supuesto un plazo de quince días y para el segundo supuesto un plazo de cinco días. Con tal medida se busca evitar el *veto de bolsillo*.

6.- La figura del veto es muy similar en los países latinoamericanos, en donde esta prerrogativa se otorga al titular del Poder Ejecutivo, con un plazo para interponerlo que oscila entre los diez y treinta días, se puede hacer de manera parcial o total a los proyectos de ley, en ningún caso se maneja un veto absoluto, es decir, aquel que termine con una proyecto de ley en cuanto se interpone. Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, la diferencia más importante es una nueva figura llamada *veto de facto*, en la que el simple hecho de que el Congreso haya clausurado su periodo de sesiones, mientras corría el término del Presidente para ejercer su *veto power*, impide que el proyecto de ley se convierta en ley.

PROPUESTAS

La facultad de veto, más que ser un instrumento utilizado con fines políticos, debe acotarse con el objeto de lograr mayores y mejores pesos y contrapesos de los poderes públicos, y con ello fortalecer los principios de autonomía, inviolabilidad, y dignidad personales que sustentan gran parte de los derechos fundamentales de las personas y constituyen un dique a los excesos del poder público. Por ello, me permito hacer la propuesta de reforma al artículo 72 de nuestra Constitución Política Mexicana, con el fin de evitar la ambigüedad que ha suscitado diversas controversias y que, deberían contener los siguientes rubros:

- La obligación del Presidente de la República para promulgar y mandar publicar los proyectos de ley o decretos debidamente aprobados por el Congreso de la Unión o una sola de sus Cámaras, en un término no mayor a quince días, para lo cual deberían adicionarse dos párrafos al inciso b del artículo 72.

- La determinación de que el Presidente de la República tiene la facultad de oponer el veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, esto, obedeciendo al hecho de que esta prerrogativa un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo y hacerle llegar al órgano Legislativo la información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse, para lo cual debería adicionarse un nuevo inciso al artículo 72 constitucional.

- En virtud de que el Presupuesto de Egresos es un decreto que, debido a su naturaleza, no permite dilaciones, debe reducirse el término ordinario de diez días a sólo tres para oponer el veto, de cinco para que sea

discutido nuevamente por la Cámara de Diputados y devuelto al Ejecutivo y de tres días más para que éste lo promulgue y mande a publicar.

De acuerdo a lo mencionado y en mi consideración, estos artículos deberían quedar de la siguiente forma:

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.

Todo proyecto de ley o decreto al que no hubiere hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término establecido, debe ser publicado en un plazo de diez días útiles, como máximo, a contar de la fecha en que le haya sido remitido.

Los proyectos de ley o decreto 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 útiles, a contar de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo. En ambos casos, si pasados estos términos no lo

hiciera, podrá hacerlo en su rebeldía el Congreso o la Cámara que le compete.

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 proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que no fuese observado por el Ejecutivo en un término de tres días útiles, será mandado a publicar inmediatamente. Si fuese desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto,

con sus observaciones, a la Cámara de Diputados para ser discutido de nuevo por ésta en un término de cinco días útiles, y si fuesen aprobadas o desechadas las observaciones por la mayoría absoluta del número total de votos, se remitirá al Ejecutivo para que lo mande publicar en un término no mayor a tres días útiles.

K.- 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.

BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Volumen 2, Segunda Edición, Editorial Oxford University Press, México, 2002.

BRAVO GONZÁLEZ Agustin y Beatriz Bravo Valdés, Derecho Romano, Primer Curso, Décimo Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Décimo Tercera Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1991.

CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

CORWIN, Edward S., El Poder Ejecutivo. Función y Poderes. 1787-1957, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial, Segunda Edición, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, 2001.

FERRER MUÑOZ, Manuel, La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2003.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2005.

GONZALEZ ENCINAR, Juan José, Derecho Constitucional: España y Unión Europea, Ariel, Barcelona, 2003.

LOCKE, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Editorial Porrúa, México, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1976.

LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Técnica Legislativa, Editorial Mc-GrawHill, México, 2002.

- MONTES DE OCA, A. M., Derecho Constitucional, Tomo II, Argentina, 1997.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, El Espíritu de las Leyes, Libro XI, Capítulo VI, Version Castellana de Nicolás Estevanez, Editorial Porrúa, México, 2001.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- PRIEGO ALVAREZ, Freddy A., Introducción al Derecho Presupuestario, Editorial Porrúa, México, 2004
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2002.
- RABASA, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, Tercera Edición, UNAM, México, 2002.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- SANTA MARÍA DE PAREDES, Vicente, Curso de Derecho Político, Imprenta Española, Madrid, 1973.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, Técnica Legislativa y Desregulación, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad, Serie de Debates Pleno, Primera Edición, México, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- VALADÉZ, Diego, El Control del Poder, UNAM, México, 2000.
- VALDÉS Robledo, Sandra, La Transición: México ¿Del presidencialismo al Semipresidencialismo?, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- WATSON, Richard A., Democracia Americana. Logros y Perspectivas, Versión Española por Ricardo Calvet Pérez, Editorial Limusa, México, 1989.

B. DICCIONARIOS

Diccionario de la Real Academia Española- Diccionario de la Lengua Española.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados: LVII Legislatura, Segunda Edición México, 1998.

C. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2006.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editorial Sista, México, 2006.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Sista, México, 2006.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.

D. LEGISLACIÓN

Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Junio de 2005.

E. JURISPRUDENCIA

IUS 2006. Jurisprudencia y Tesis Aisladas de Junio de 1917 a Diciembre de 2006.

F. PAGINAS WEB

<http://www.congreso.es/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.fundar.org.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://prospectaconsulting.com>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>