





# **El veto presidencial al presupuesto de egresos**

---

Mesa Directiva del GPPRD

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura  
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque  
15969 México, D.F.

*El veto presidencial al presupuesto de egresos*  
Mesa Directiva del GPPRD

México, diciembre de 2004

Cuidado de la edición y corrección  
*Renata Soto-Elizaga*

Diseño de portada e interiores y formación  
*María de Lourdes Álvarez López*

Asistencia editorial  
*Alberto Lara Castillo*  
*Susana Nolasco Arano*  
*Irma Leticia Valera Jaso*



Centro  
de Producción  
Editorial

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:  
«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».  
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente.

# El veto presidencial al presupuesto de egresos

---

Mesa Directiva del GPPRD

DISTRIBUCIÓN  
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados  
Congreso de la Unión  
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura  
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Coordinador de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador Jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Marcela González Salas</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

## CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Las observaciones del Ejecutivo Federal en los congresos constituyentes de México</b> <i>Alejandro Morales Becerra</i> .....	17
<b>La naturaleza jurídica del presupuesto</b> <i>María de la Luz Mijangos Borja</i> .....	49
<b>El veto en el proceso presupuestario</b> <i>Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés</i> .....	79
<b>El veto de González</b> <i>Alonso Lujambio</i> .....	87
<b>El veto presidencial</b> <i>Jorge Carpizo Mc Gregor</i> .....	91
<b>Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial</b> <i>Luis Carlos Ugalde</i> .....	105
<b>Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días: el veto presidencial</b> <i>Javier Hurtado González</i> .....	119

**El veto presidencial**

*José María Serna de la Garza* ..... 125

**El veto / Análisis del artículo 72, inciso C  
de la Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos (antecedentes y Derecho Comparado)**

*Claudia Gamboa Montejano,  
Juan Carlos Cervantes Gómez  
y Sandra Valdés Robledo* ..... 137

**Presupuesto, veto y democracia**

*Julio Boltvinik* ..... 171

**¿Por qué?**

*Manuel Camacho Solís* ..... 177

**Solución constitucional**

*Manuel Camacho Solís* ..... 181

**Anexos**

**Anexo I. Proyecto de artículo 72 constitucional  
presentado por Venustiano Carranza  
al Congreso Constituyente de 1917** ..... 187

**Anexo II. Dictamen de la Comisión del Congreso  
Constituyente de 1917 al proyecto de artículo 72  
constitucional** ..... 191

**Anexo III. Artículo 72 vigente de la Constitución  
Política de los Estados Unidos  
Mexicanos** ..... 195

**Anexo IV. Veto de Venustiano Carranza  
al Presupuesto de Egresos de la Federación  
para el Ejercicio Fiscal de 1919** ..... 199

Resolución de la Cámara de Diputados  
sobre el veto de Venustiano Carranza ..... 203



Respuesta de Venustiano Carranza a la resolución de la Cámara de Diputados .....	207
Nueva resolución de la Cámara de Diputados sobre la respuesta de Venustiano Carranza .....	210
<b>Anexo V. Iniciativa de reforma constitucional de Vicente Fox Quesada en materia de veto y reconducción presupuestal .....</b>	<b>217</b>
<b>Anexo VI. Mensaje a la nación del presidente de la república, Vicente Fox Quesada (18 de noviembre de 2004) .....</b>	<b>247</b>
<b>Anexo VII. Posición de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia de la honorable Cámara de Diputados sobre la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005 (19 de noviembre de 2004) .....</b>	<b>251</b>



## PRESENTACIÓN

---

**L**a aprobación del presupuesto de egresos es una de las facultades legislativas más importantes de la Cámara de Diputados en México y en cualquier parlamento del mundo. Al examinar, discutir, modificar y aprobar el gasto federal esta cámara no sólo ejerce un control constitucional sobre el Ejecutivo sino que influye en la orientación de la política económica y en la determinación de sus prioridades. La disputa por el presupuesto es, en buena medida, una disputa por la conducción económica del país, concentrada en el instrumento más poderoso que tiene el gobierno federal para fomentar el crecimiento, la inversión y el empleo.

El peso creciente del Poder Legislativo en la vida política del país, fruto del pluralismo con que desde 1997 se han integrado sus cámaras, le ha permitido influir en el contenido, no sólo del Presupuesto de Egresos, sino de la Ley de Ingresos y del conjunto de reformas tributarias que acompañan cada ejercicio fiscal. Así, la discusión de los ingresos y egresos que requiere nuestro país se ha convertido en un ejercicio complejo en el que los legisladores han podido modificar en beneficio de las mayorías la propuesta del Ejecutivo. Ese fue el caso del intento frustrado de gravar con el IVA las medicinas y los alimentos. Por otra parte, en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2005, el Congreso modificó una de las variables macroeconómicas más importantes del proyecto del Ejecutivo: el déficit fiscal, lo que le permitió a la Cámara de Diputados disponer de un monto adicional de recursos del orden de los 6 mil millones de pesos para distribuir en el presupuesto de egresos.

Ejercer con firmeza y decisión sus facultades constitucionales ha conducido a que la Cámara de Diputados haya modificado por ocho

años consecutivos –incluyendo el de 2005–, el proyecto de presupuesto de egresos que el Ejecutivo le ha enviado. Lo anterior es un dato revelador que indica que se ha abierto un nuevo capítulo en nuestro sistema de división de poderes y pone de manifiesto una nueva realidad en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Sin embargo, a pesar de las diferencias, durante los siete ejercicios fiscales anteriores no se había presentado un clima de polarización y enfrentamiento entre ambos poderes como el que ha protagonizado el actual presidente de la república, respecto del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005. En ejercicio de su soberanía, la Cámara decidió modificar el proyecto del Ejecutivo, lo que significó, entre otras cosas, una ampliación del gasto de 111 844.3 millones de pesos, respecto del proyecto del presidente. Lo anterior permitió un incremento de recursos para el campo, la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, educación pública, salud y agua potable. Las reasignaciones fueron acompañadas de ajustes del gasto en algunas dependencias, en el renglón de servicios personales para eliminar prebendas de altos funcionarios, y de recortes en los recursos solicitados por el Ejecutivo para los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, así como para el Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Los ajustes de la Cámara de Diputados fueron realizados con responsabilidad, haciendo un esfuerzo por satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, largamente postergadas.

En forma inusitada, el Ejecutivo Federal decidió “impugnar jurídicamente” el Presupuesto de Egresos 2005. Sin conocer aún el proyecto de decreto que le sería enviado, dio un mensaje por los medios electrónicos de comunicación en cadena nacional. Sus argumentos fueron vagos, más aún los recursos jurídicos que utilizaría para combatir la resolución de la Cámara de Diputados. Adujo razones de orden económico y político, así como una posible invasión de su esfera de gobierno. Su malestar por el contenido del proyecto era evidente.

Con el curso de los días fue quedando claro que las vías del presidente serían parlamentarias y jurídicas. En un caso interponiendo un veto a disposiciones del presupuesto que no compartía y, por ende, a todo el presupuesto. En el otro, presentando controversia constitucional si el recurso del veto era rechazado, superado por la Cámara de Diputados o la resolución respecto de sus observaciones no fuera satisfactoria para el Ejecutivo. Con su determinación inició el conflicto

político de connotaciones constitucionales más importante que hayamos conocido desde la llegada del pluralismo y la alternancia. Su desenlace es crucial para la consolidación democrática de nuestro país.

Nos atrevemos a hacer esta afirmación porque con él se ponen en juego facultades legales, relaciones institucionales, equilibrios políticos y la propia gobernabilidad de la nación.

El conflicto pone a prueba los dispositivos constitucionales que garantizan nuestro sistema de división de poderes; el equilibrio que se necesita para alcanzar la armonía y la colaboración entre éstos, sin que ninguno se subordine a otro; el contenido preciso de sus atribuciones emanadas de la Constitución y las leyes. Asimismo, su solución permitirá desentrañar el verdadero alcance de la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para modificar o aprobar un proyecto de presupuesto distinto al del Ejecutivo. También, la obligación que tiene éste de acatar la resolución de otro poder del Estado.

El recurso del veto al presupuesto anunciado por el presidente de la república ha desencadenado una polémica entre quienes le niegan esta atribución y quienes se la conceden. Ha conducido a revisar la doctrina jurídica existente al respecto y los antecedentes registrados en nuestra historia parlamentaria. El debate se ha complicado porque el marco constitucional en que se da el conflicto está sujeto a interpretación frente a la nueva realidad política. No hay una respuesta jurídica definitiva ni sólo un camino de solución. Lo cierto es que ahí donde antes se impuso la política, con el arreglo institucional sobre el presupuesto, ahora se impone el desacuerdo y la confrontación por parte del Ejecutivo.

Una cuestión toral es si el presidente tendrá capacidad para encontrar el camino del acuerdo político o si, como lo ha anticipado, hará participar a la Suprema Corte de Justicia para zanjar sus diferencias con la Cámara de Diputados. Al respecto existen voces que se alzan para señalar la necesidad de un árbitro imparcial en la solución de esta disputa, pero también hay quienes ven un peligro en la intervención de la Suprema Corte e incluso le niegan capacidad jurídica para conocer del conflicto o para decidir sobre el contenido final del presupuesto.

Sea cual fuere el resultado de esta disputa, es evidente que la relación Ejecutivo-Legislativo sufrirá un cambio. Si el conflicto es bien conducido puede fortalecer las atribuciones del Congreso sin demérito de

las del Ejecutivo que, debido a las características de nuestro régimen político, se mantuvo en ventaja frente a aquél en prácticamente todos los asuntos que conocía y resolvía. Durante el régimen autoritario, la hegemonía del PRI nunca permitió cambios al presupuesto enviado por el Ejecutivo, anulando las atribuciones presupuestales de la Cámara de Diputados.

La solución política y jurídica de esta diferencia nos permitirá dar respuesta a varias interrogantes que se han abierto. En particular nos interesa la siguiente, por sus implicaciones para el Poder Legislativo, ¿tiene el presidente de la república facultad para vetar el presupuesto de egresos? La doctrina jurídica ha sostenido por mucho tiempo que no. Existe una opinión extendida, aunque no unánime, de que las resoluciones exclusivas de una cámara, como es el presupuesto de egresos, no son susceptibles de ser vetadas por el Ejecutivo. No obstante, el amago del presidente ha hecho que varios expertos y analistas revisen sus posturas para actualizarlas o confirmarlas. El análisis del veto presidencial ha sido motivo de diversas publicaciones, seminarios y foros, sobre todo a raíz de la nueva configuración política del país, en donde el presidente no tiene mayoría en el Congreso. Su veto a la Ley de Desarrollo Rural durante la LVIII Legislatura puso al día el examen de esta facultad del presidente. De esta forma, el veto en materia de presupuesto poco a poco se ha convertido en una preocupación académica, política y legislativa. Hoy, frente a los acontecimientos, es obligado discutirla.

La presente compilación tiene el propósito de dotar a las y los legisladores, así como al público interesado, de información relevante sobre lo que la doctrina ha denominado *veto presidencial*. En particular busca ofrecer elementos de juicio sobre las posibilidades del veto en cuanto al presupuesto de egresos. Para ello se incluyen textos que abordan el origen del veto presidencial, sus antecedentes constitucionales, el debate de 1917 en torno al artículo 72 constitucional donde está considerada esta figura, algunos casos importantes en que la historia parlamentaria registra vetos al presupuesto de egresos y ensayos donde se recrea el debate académico que subsiste al respecto. Aunque la mayoría de los textos aquí incluidos fueron elaborados en el pasado, las tesis contenidas en ellos cobran relevancia ante el conflicto suscitado por la aprobación del Presupuesto de Egresos 2005. Como podrá apreciarse con la lectura del material,

varios autores ya anticipaban conflictos de esta naturaleza, y proponían posibles soluciones. A todos les reiteramos nuestro agradecimiento por aceptar que sus ensayos fueran incluidos en esta compilación, que incluye artículos periodísticos de diputados que escriben sobre las implicaciones del veto al Presupuesto de Egresos 2005.

Otro objetivo de esta publicación es contribuir al esclarecimiento de un asunto de enorme relevancia para las instituciones del Estado, los ámbitos de gobierno, las fuerzas políticas del país, los distintos sectores que pretenden ver reflejados sus intereses en el presupuesto y para los ciudadanos. La Cámara de Diputados, asiento de la representación popular, debe coadyuvar a la reflexión política informada. Este es el fin último de la compilación que ponemos en manos de los lectores.

*Diputado Eduardo Espinoza Pérez*  
Coordinador de Proceso Legislativo  
Noviembre de 2004





# LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES DE MÉXICO

---

ALEJANDRO MORALES BECERRA

El presente trabajo tiene por objeto revisar los debates de los congresos constituyentes que tuvo México de 1824 a 1917 y cuáles fueron los argumentos para establecer el veto presidencial, sin entrar al análisis doctrinal del concepto; sirva pues, como un aporte más a la discusión de este tema desde la perspectiva histórica.

## 1. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

---

La Constitución Federal de 1824 contempla el proceso legislativo en sus artículos 53 al 66 instituyendo que todos los proyectos de ley o decreto *sin excepción alguna se discutirán sucesivamente en las dos cámaras*,<sup>1</sup> observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates, lo que se estipuló en el artículo 53.<sup>2</sup>

La hipótesis<sup>3</sup> del numeral 55 fue la que planteó las observaciones, al tenor siguiente:

---

<sup>1</sup> Todas las cursivas son nuestras.

<sup>2</sup> *Crónicas / Constitución Federal de 1824*, José Barragán Barragán, Introducción, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México, 1974, pp. 255 y 412. *Cfr.* los periódicos *El Águila*, 2 de mayo y 12 de junio, y *El Sol*, 2 de mayo y 13 de junio de 1824, así como las sesiones extraordinarias del 30 de abril y 10 de junio de 1824.

<sup>3</sup> En el artículo 54 se estableció que los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverán a

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

Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente volverían a ser discutidos en las dos cámaras *y si fueran aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarían de nuevo al presidente, quien sin excusa debería firmarlos y publicarlos*; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente; el artículo 56 así lo señalaba.<sup>4</sup>

El numeral 57 expresaba que si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho *se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará*, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.<sup>5</sup>

A su vez, los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisora, volverían con las observaciones de ésta a la de su origen y, si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarían por segunda vez a la cámara que los desechó, y no se entendería que ésta los reprueba, si no concurre para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, lo que señalaba en el artículo 58.<sup>6</sup>

Ahora bien, si los proyectos de ley o decreto en la segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarían al presidente, quien debería

---

proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

<sup>4</sup> José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 412. *Cfr.* sesión extraordinaria del 10 de junio de 1824.

<sup>5</sup> José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 258. *Cfr.* sesión extraordinaria del 1º de mayo de 1824.

<sup>6</sup> José Barragán Barragán, *op. cit.*, pp. 256, 257, 258, 345, 375 y 412. *Cfr.* sesiones extraordinarias de 30 de abril; 1º y 28 de mayo; y 8 y 10 de junio de 1824.

firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles con sus observaciones a la cámara de su origen.<sup>7</sup>

Los proyectos de ley o decreto que devolviera el presidente a la cámara de origen, se tomarían otra vez en consideración; y si ésta los aprobara por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechara por igual número de sus miembros, volverán al presidente, quien deberá publicarlos. Pero si no fueran aprobados por el voto de los dos tercios de la cámara de origen o fueran reprobados por igual número de la revisora, no se podrían promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.<sup>8</sup>

En caso de reprobarse por segunda ocasión en la revisora, se tendrían los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente.<sup>9</sup>

En las adiciones que hiciera la revisora a los proyectos de ley o decreto se observarían las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al presidente.<sup>10</sup>

Las partes de un proyecto de ley o decreto reprobado por primera vez en la revisora, tendrían los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta.<sup>11</sup>

En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se seguirían los mismos requisitos que se prescriben para su formación.<sup>12</sup>

Las resoluciones del Congreso que se comunicaran al presidente de la república deberían ir firmadas por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas.<sup>13</sup>

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

En la sesión del 5 de junio de 1824<sup>14</sup> los diputados Martínez (D.F.) y Morales impugnaron un artículo, porque consideraron que después

---

<sup>7</sup> Artículo 59 de la Constitución de 1824.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Artículo 61 de la Constitución de 1824.

<sup>10</sup> Artículo 62 de la Constitución de 1824.

<sup>11</sup> Artículo 63 de la Constitución de 1824.

<sup>12</sup> Artículo 64 de la Constitución de 1824.

<sup>13</sup> Artículo 65 de la Constitución de 1824.

<sup>14</sup> *Cfr.* la sesión señalada.

de discutida una ley en las dos cámaras, aprobada tres veces, y en una de ellas por los dos tercios de la totalidad de los votos, ya el Poder Ejecutivo no debía hacer más que cumplirla. También, se manifestó que si no se señalaban las veces que el gobierno podría hacer observaciones sobre las leyes o decretos, podría estar remitiéndolas un indeterminado número de veces.

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

No dejamos de señalar que en esta ley fundamental de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma en la que se indicaba cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de sus artículos.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación o modificación o derogación de las leyes o decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.

Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En esta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez, quien manifestó: “Si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa”. O como la de Crescencio Rejón, quien argumentó que: “Si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejara de hacer, porque las cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles”, entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

## ■ 2. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El cambio del sistema gubernativo del federalismo al centralismo se realizó con suma tranquilidad; mucho se ha dicho del segundo,

juicios y prejuicios se le han colgado con pasmosa facilidad, mas sin embargo veamos, a través de los debates del Congreso Constituyente de 1835-1836 lo relativo al proceso legislativo y las observaciones que podría hacer el Ejecutivo a las leyes y decretos.

Con los proyectos de ley presentados al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835, por la comisión respectiva, sobre organización de la república, se dotó a los estados de una organización interna. Fueron dos los proyectos: el primero planteó dar una estructura provisional a los estados; y el segundo, las Bases Constitucionales de 1835; éstas incluyeron la división del territorio nacional en departamentos y la organización de los mismos.

El ensayo o primicias de los citados proyectos de ley, nos describen la situación en que se encontraba el país.

El estado de la república es verdaderamente peligroso, y está al alcance de todo lo crítico de nuestra situación. Partidos que tratan de suplantar-se y reparar sus quiebras; díscolos que esperan medrar en el desorden; ambiciosos y famélicos que temen perder los puestos y empleos en que sin mérito y sin trabajo han fincado su subsistencia; gobernantes tímidos, porque consideran su autoridad muy precaria y próxima a cambiar; gobernados insolentados, porque creen rotas o desatadas las ligaduras de las leyes; leyes sospechadas de insubsistencia, y por lo mismo lánguidas y sin vigor; estados sin gobernadores ni legislaturas, por haber faltado en unos totalmente, y habérseles minorado en otros el prestigio y la fuerza moral; un gobierno general entrabado para hacer el bien por leyes que no deben existir, e inhábil para obrar por falta de las que deben darse: tal es, el bosquejo imperfecto, de nuestra sociedad; tal y mucho peor, la crisis en que se halla.<sup>15</sup>

El estado de cosas por el que atravesó el país fue sumamente crítico conforme al aludido documento.

De esta situación a la anarquía desenfrenada no hay ni dos dedos de distancia, y es de asombrar en lo político y de excitar hasta lo sumo en

---

<sup>15</sup> Proyecto de ley presentado al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre la organización de la república, México, 1835, p. 1.

lo religioso la gratitud y reconocimiento a la especial providencia de nuestro Dios, el que con tantas y tan poderosas concausas no hayamos caídos aún en ese abismo, el más insondable, el peor para las sociedades.<sup>16</sup>

El Estado mexicano, tanto en lo político como en lo religioso, se encontraba en un total caos.

La gravedad del mal exige remedios enérgicos, y no sufre demoras en su aplicación. El sagrado deber de la conservación natural estrecha al Congreso de la Nación a ocuparse día y noche, sin descanso, en investigar los medios de alejar de nosotros los males experimentados y los justamente temidos.<sup>17</sup>

[La comisión no se] lisonjeaba de que las ideas que presentaba llenarían completamente los objetos y satisfacían los deseos; pero sí esperaba (y ésta era una de las mayores ventajas a la que aspiraba) que la circumspecta discusión que sufrirían en el Congreso, despejaría incógnitas y aclararía un horizonte que se presentaba lleno de nubes y de amagos.<sup>18</sup>

Para salvar a la república del caos en que se encontraba, la comisión encargada de los proyectos propuso dos medidas. La primera planteaba restituir a las autoridades locales la respetabilidad y prestigio que habían perdido; asimismo, dotar a las leyes del vigor que los “perversos” pretendían desconocer. Anunciar lo que debería ser el futuro, disipar los temores, abrigar esperanzas y hacer sentir las ventajas; así lo contemplaba la segunda.

En la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales, “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”, en los artículos 34 al 43 se estableció el proceso legislativo.<sup>19</sup>

Los proyectos de ley o decreto aprobados en ambas cámaras en primera o segunda revisión,<sup>20</sup> pasarían a la sanción del presidente de

---

<sup>16</sup> Proyecto de ley, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>19</sup> *Cfr.* sesión del 5 de marzo de 1836. Aprobado por 62 votos a favor y 2 en contra.

<sup>20</sup> Artículo 34 de la Tercera Ley Constitucional.

la república; y si se trataba de modificaciones constitucionales, a la del Supremo Poder Conservador.<sup>21</sup>

El artículo 35 señalaba que si la ley o decreto sólo hubiera tenido primera discusión en las cámaras, y al presidente de la república no le pareciera bien, podría dentro de los quince días útiles devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedaría sancionada y se publicaría.<sup>22</sup>

Si el proyecto de ley o decreto<sup>23</sup> hubiera sufrido en las cámaras segunda revisión, y estuviera en el caso del artículo 33,<sup>24</sup> podía el presidente de la república (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisando de su resolución al Congreso.<sup>25</sup>

La ley o decreto<sup>26</sup> devuelto con observaciones por el presidente de la república debería ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieran, se pasaría por segunda vez al presidente, quien ya no podría negarle la sanción y publicación; pero si faltara en cualquiera de las cámaras tal requisito,<sup>27</sup> el proyecto se tendría por desechado.<sup>28</sup>

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

---

<sup>21</sup> *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 62 votos a favor y 2 en contra. Artículo 35 del proyecto de bases.

<sup>22</sup> *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra. Artículo 36 del proyecto de bases.

<sup>23</sup> Artículo 36 de la Tercera Ley Constitucional.

<sup>24</sup> *Artículo 33.* Si la Cámara de Diputados con dos terceras partes de los presentes insistiere en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, esta cámara, a quien volverá a segunda revisión, no lo podrá desaprobar sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes: no llegando a este número los que desaprueben, por el mismo hecho quedará aprobado.

<sup>25</sup> *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 48 votos a favor y 18 en contra. Artículo 37 del proyecto de bases.

<sup>26</sup> Nos referimos al artículo 37 de la Tercera Ley Constitucional.

<sup>27</sup> Las dos terceras partes.

<sup>28</sup> *Cfr.* sesión del 6 de abril de 1836. Aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra. Artículo 38 del proyecto de bases.

### 3. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA DE 1843

El proceso legislativo en este código político de 1843 estuvo regulado en los artículos 56<sup>29</sup> al 64.<sup>30</sup> Si bien es cierto que en los numerales señalados no se estableció que el Ejecutivo podría hacer observaciones a las leyes y decretos, sí se estipuló en la fracción XX del artículo 87 que correspondía al presidente de la república:

Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de

---

<sup>29</sup> Veamos el texto de los artículos:

*Artículo 56.* Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasarán al Senado para su revisión.

*Artículo 57.* Si el Senado los aprobare, modificare o adicionare, volverán a la cámara de su origen.

*Artículo 58.* Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado.

*Artículo 59.* Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión se pasará al presidente de la república para su publicación.

*Artículo 60.* Todas las leyes las publicará el presidente de la república en la forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro de tercero día de su recibo. Los decretos, cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publiquen en los periódicos del Gobierno.

*Artículo 61.* Cuando el Senado reprobare o reformare una parte del proyecto, la Cámara de Diputados se ocupará solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado.

*Artículo 62.* Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

*Artículo 63.* En la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

*Artículo 64.* Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

<sup>30</sup> *Cfr.* la sesión del 28 de abril de 1843, fecha en la que se aprobaron los artículos referidos.



sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.<sup>31</sup>

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

#### 4. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Aunque el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 no establecía como facultad exclusiva la aprobación del presupuesto, sí señaló lineamientos generales conforme a los cuales los poderes de la Unión habían de desempeñar sus facultades constitucionales.<sup>32</sup>

Asimismo, planteó que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras<sup>33</sup> y en tratándose de los poderes de la Unión se enfatiza que éstos, derivan todos

---

<sup>31</sup> Cfr. sesión del 8 de mayo de 1843. Aprobado por 28 votos a favor y 22 en contra hasta las palabras *el Gobierno lo publicará*. Artículo 93, fracción XVIII, del proyecto del 20 de marzo de 1843. Después de la palabra “publicación”, se intercalará: “este término comenzará a contarse desde el mismo día que los reciba”. Después de la palabra “asuntos”, se intercalará: “dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término”. En miembros separados sin numeración y como parte de la misma atribución, se colocará la siguiente: “Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente”; “Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora”.

<sup>32</sup> *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 56, viernes 7 de mayo de 1847. Sesión del día 29 de abril de 1847. Votación: unanimidad de 66 votos.

<sup>33</sup> *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 56, viernes 7 de mayo de 1847. Sesión del día 29 de abril de 1847. Votación: unanimidad de 52 votos. Segunda parte se aprobó por 46 votos.

de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.<sup>34</sup>

## 5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El artículo 70 de esta ley fundamental establecía los trámites a que debían sujetarse las iniciativas o proyectos de ley y en donde después del dictamen de la Comisión, sus discusiones y concluida esta última, se pasaría al Ejecutivo copia del expediente, *para que en el término de siete días manifestara su opinión, o expresara que no haría uso de tal facultad.*

Si el Ejecutivo compartiera la opinión, se procedería, sin más discusión, a la votación de la ley.

Si fuera discrepante en todo o en parte, volvería el expediente a la Comisión, para que, con las observaciones del Gobierno, examinara de nuevo el negocio.

El nuevo dictamen sufriría una nueva discusión, y concluida ésta, se procedería a la votación, la cual sería por la mayoría absoluta de los diputados presentes.<sup>35</sup>

En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites.<sup>36</sup>

El Congreso, aunque unicamaral, tuvo como facultad aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 62, jueves 13 de mayo de 1847. Sesión del día 7 de mayo de 1847. Votación: unanimidad de 73 votos.

<sup>35</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856- 1857, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, t. II, pp. 447, 561, 570-589. *Cfr.* sesiones del 15 de octubre y 18, 22 y 24 de noviembre de 1856. Artículo 66 del proyecto. Aprobado por 49 votos a favor y 31 en contra.

<sup>36</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 562, 581-589. *Cfr.* sesiones del 18 y 24 de noviembre de 1856. Artículo 68 del proyecto. Aprobado por 57 votos a favor y 24 en contra.

<sup>37</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 404. *Cfr.* sesiones del 6 de octubre de 1856. Fracción V del artículo 64 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 80 votos.

El artículo 68 fijaba que el segundo periodo de sesiones se destinaría de preferencia<sup>38</sup> al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos, y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.<sup>39</sup> En el numeral 69 se estipulaba que el penúltimo día del primer periodo de sesiones, presentaría el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarían a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendría la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.<sup>40</sup>

El numeral 119, por su parte, señaló que ningún pago podría hacerse (por el Tesoro federal) que no estuviera comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.<sup>41</sup>

En la sesión del 1º de julio de 1856 se daría un debate interesante en cuanto a la cuestión del veto.<sup>42</sup>

Leído el dictamen de la comisión especial, sobre las observaciones del Ejecutivo, y puesta a discusión la primera proposición económica con que concluye, el Sr. Siliceo, ministro de Fomento, dijo que con el más profundo sentimiento iba por vez primera a tomar parte en una de las discusiones de la asamblea, porque se trataba de una cuestión secundaria a la que se le había dado un carácter de gravedad que no tiene; de una cuestión en que un celo excesivo se ha dejado llevar de mala inteligencia; de una cuestión que puede producir la división del Partido Liberal y servir de enseña al partido que es enemigo del Congreso y del Gobierno y de todo principio liberal. Sostuvo que la cuestión se debía examinar en el terreno de la conveniencia práctica, que es donde deben colocarla los hombres de Estado; que bajo este punto de vista, el dictamen carecía de objeto, y no podía

---

<sup>38</sup> El artículo aprobado por unanimidad y sin discusión el 15 de octubre decía: “exclusivamente”.

<sup>39</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 448. *Cfr.* sesión del 15 de octubre de 1856. Artículo 72 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 79 votos.

<sup>40</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 448. *Cfr.* sesión del 15 de octubre de 1856. Artículo 75 del proyecto. Aprobado por unanimidad de 79 votos.

<sup>41</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 540-541. *Cfr.* sesiones del 11 y 12 de noviembre de 1856. Artículo 118. Aprobado por 75 votos a favor y 4 en contra.

<sup>42</sup> El ministro de Fomento, Siliceo, así lo denominó.

ser aprobado por la Cámara. Deploró que la cuestión se hubiese extraviado, que en ella hubiese mala inteligencia, encubiertas pasiones, e interrumpiéndose añadió: “pero callo en este punto, porque no quiero herir susceptibilidades”.

Creyó conveniente hacer la historia del negocio y refirió, que aprobado el decreto que declaró insubsistentes varios artículos de la ley de Santa Anna sobre recompensas por la guerra con los Estados Unidos, el gobierno creyó ver algo de injusticia en la resolución del Congreso, pues [de] ella resultaba que no corría la misma suerte los ascensos concedidos por un mismo motivo, y que por tanto, el gobierno sin arrogarse facultades que no tiene, dirigió razonadas observaciones al Congreso.

Sostuvo lo fundado de tales observaciones. Siguió la historia del negocio diciendo que algunos diputados dignamente celosos por el deseo del Congreso, y dignamente celosos por el Plan de Ayutla, pidieron con motivo de las observaciones, que una comisión especial se encargara del estudio de la cuestión, y que cuando aprobada esta idea, previo dictamen de la Comisión de Gobernación, la Gran Comisión iba a presentar la propuesta respectiva, hubo un incidente que anunció que la cuestión iba a extraviarse, pues sin esperar las propuestas de la Gran Comisión, varios señores pidieron, y el Congreso acordó, que la comisión especial fuese nombrada directamente por el mismo Congreso: ¿para qué dar un carácter más solemne a la cuestión?, se preguntó el señor ministro. ¿Para qué obrar con tanta violencia y precipitación?

En todo esto, nuestros enemigos –continuó– ven un síntoma de desunión y creen consumada la división entre el Congreso y el Ejecutivo. Pero yo que hablo ahora en nombre del gobierno, yo que no soy orador, pero que hablo con el corazón, declaro aquí solemnemente y con la mayor lealtad, que no hay ningún motivo de desavenencia, que se trata de una cuestión de hermanos, y yo respondo de que el Ejecutivo jamás provocará la desunión del Partido Liberal.

Examinando enseguida el dictamen, dijo que la Comisión había desarrollado con maestría principios y el Senado verdades incontestables; pero que en ello había algo de mala inteligencia, lo que le había

hecho incurrir en una equivocación, “y en la categoría de diputado, añadió, acaso yo habría hecho lo mismo”.

En su concepto la mala inteligencia consiste en creer que se trata del veto, cuando el gobierno reconoce que no lo tiene ni pretende tenerlo.

Explica que así como se le llama al ministerio a los debates, era de esperarse que el Congreso admitiera sus observaciones, e hizo notar que los miembros del gabinete por sus urgentes ocupaciones no pueden siempre asistir a los debates. No cree que el Congreso se niegue a recibir la luz que puede darle el Gobierno, informándole de los inconvenientes prácticos que puedan presentar sus resoluciones, y no encuentra el menor inconveniente en que el Congreso vuelva a considerar sus actos e insista en ellos cuando no le parezcan fundadas sus observaciones. **Repite que no se trata del veto**, que el Gobierno nunca ha creído que lo tiene, ni pretende que se necesite la mayoría de los dos tercios para que el Congreso insista en sus decretos; que cree, por el contrario, que basta la simple mayoría y que el Gobierno no tiene más mira que la de ayudar al Congreso. Así, pues, concluye que la declaración que consulta el dictamen no tiene objeto.

Le parece infundado ver en este asunto **la cuestión del veto**, como lo sería verla en el acto de iniciar un diputado la anulación de un decreto del Gobierno, negado este derecho al diputado, **porque tampoco tiene veto**.

Protestó sinceramente que las suposiciones que iban a hacer no estaban en el ánimo del gabinete, indicó que de nada serviría la declaración si el Gobierno quería burlarse del Congreso; que nunca llegaría este caso; pero que si el Congreso reprobaba un acto del Gobierno, el Gobierno sin hacer observaciones podía reenviarlo bajo otra forma.

Sostuvo después que el asunto no era materia de una proposición económica, que no estaba en las facultades del Congreso, que no puede más que revisar los actos del Gobierno, y que al proponerse que la resolución se comunicara al Ejecutivo, perdía la proposición el carácter de económica, pues lo económico es lo que atañe sólo al Congreso, lo que impone obligaciones de familia a sus miembros. No quiere seguir por no colocarse en un terreno resbaladizo; repite que no quiere herir susceptibilidades; declara de nuevo que el Gobierno no quiere herir susceptibilidades, *que el Gobierno no quiere*

*el veto* y termina pidiendo que la comisión retire su dictamen, o que el Congreso lo repruebe.

Francisco Zarco en uso de la voz manifestó que no encontraba motivos que justificaran el profundo sentimiento que trae al debate el ministro de Fomento, porque no hay motivo para temer la desunión liberal, ni graves conflictos. Que el Congreso se ocupa simplemente de una cuestión de orden, *de mantener intactas sus prerrogativas*, sin querer dar armas a los enemigos de la situación.

Que el Congreso no ha podido evitar que de esta cuestión se apodere la opinión pública, ni que de ella se ocupe la prensa como mejor le ha parecido; pero que es un hecho notorio que la prensa conservadora ha creído favorable esta oportunidad para aparentar que se inclina del lado del Gobierno y para atacar al Congreso, cuyas prerrogativas, en la prensa sólo han sido defendidas por el que habla. Añade que al hacer notar esa circunstancia está muy lejos de reprochar al Ejecutivo que no haya dictado medidas represivas, pues está persuadido de que en esta clase de cuestiones conviene la más amplia libertad de discusión, y de que los ataques más apasionados nunca perjudican a los buenos principios.

En una cuestión demasiado clara el señor ministro de Fomento cree que hay algo de mala inteligencia, de encubiertas pasiones, y anda con reticencias, añadiendo que no quiere herir susceptibilidades.

Yo excito a su señoría, dice, a que explique más francamente su pensamiento, a que hable con toda claridad, pues habiendo sido yo, quien con la más sana intención ha iniciado esta cuestión, puedo decir al señor ministro y a los ministros todos, que no hay quien pueda herir mi susceptibilidad, porque yo vengo aquí sin pasiones, porque en mí no hay ninguna ambición innoble, porque no hago ninguna oposición sistemática, sino por el contrario, apoyo al gabinete cuando lo veo por buen camino, y porque puedo decir muy alto, que jamás he pedido ni pediré nada al Ministerio, ni nada quiero, ni nada necesito de él, ni de ningún otro gobierno.

Nota después que el señor ministro ha hecho la historia del negocio, apartándose de la cuestión primitiva de las observaciones hechas por el señor ministro de la Guerra, para hacer reproches al Congreso por las resoluciones que ha dictado hace poco, y calificar

de violenta y precipitada la elección de la comisión especial. Pregunta si hay algo hostil en que esta elección recayera en los que tienen el honor de suscribir el dictamen, y declara que ni a él, ni a sus compañeros, les tocaba resistir lo dispuesto por el Congreso, pues veían como hecho práctico, que se recurría a comisiones especiales cuando se trataba de asuntos de interés, seguramente por no entorpecer los trabajos de las comisiones ordinarias, y que la elección directa por el Congreso había tenido lugar en otros casos, sin que nadie le encontrara inconveniente.

**Dijo que tenía plena confianza en las palabras del Sr. Siliceo, lo mismo que en las del Sr. Soto, para creer que el Gobierno no pretendía tener la facultad del veto;** pero que desentendiéndose de palabras, y examinando los hechos, **resultaba cierto que el Gobierno había opuesto el veto a un decreto del Congreso, había retardado su publicación, había hecho que militares cuyos despachos estaban declarados insubsistentes, siguieran gozando de sus empleos, y gravando con sus sueldos al erario.**

Que para que estos casos no se repitieran, el Congreso había impuesto a la comisión el deber de consultar lo conveniente, y que la comisión para corresponder a esta confianza no había podido apartarse de la cuestión legal, recurriendo únicamente al Plan de Ayutla para averiguar si cabe en las facultades del Ejecutivo hacer observaciones a los decretos de la asamblea. **Se ha encontrado con que de ninguna manera tiene tales atribuciones, y no ha podido proponer otra cosa que la declaración con que termina su dictamen.**

La comisión no se niega a que el Congreso marche de acuerdo con el Ejecutivo, es por el contrario su más vivo deseo, porque considera importante y necesaria la armonía de los dos poderes; pero cree que el Ministerio puede lograr este resultado si toma parte en los debates y en tiempo oportuno presenta sus observaciones. Hace notar que por ocupados que estén los miembros del gabinete, habiendo seis ministros y seis oficiales mayores, resulta que hay doce personas que quieren llevar en la asamblea la voz del Gobierno, y que por ocupadas que estén once de ellas, una podrá asistir a los debates para dar informes, para aclarar los hechos, para conocer el espíritu del Congreso, y para que el Ministerio pueda ser parlamentario.

Cree que es inadecuada la comparación entre el punto que se discute y el acto de iniciar un diputado la anulación de un decreto del

Gobierno. Para lo primero, esto es, para las observaciones del Gobierno, no hay derecho, no hay facultad en la ley fundamental del país; mientras que para lo segundo, esto es, para revisar los actos del Gobierno, el Congreso está plenamente autorizado por el Plan de Ayutla, y así, en realidad, de verdad, si hoy existe el veto, quien lo tiene es el Congreso con respecto a los actos del Gobierno. Es cierto que conforme a los principios del derecho constitucional esto es una novedad que invierte los términos; pero estamos hoy fuera del derecho constitucional, nos encontramos con una organización revolucionaria, y en este punto como político y como conveniente, es muy defendible el Plan de Ayutla que no quiso una dictadura ilimitada, que pudiera falsear la revolución a que debía su origen. El Plan de Ayutla se proclamó para derrocar a la tiranía más ominosa que ha pesado sobre este país desventurado. Esta tiranía, este yugo de hierro, aquel escándalo en que el robo y el crimen se enseñorearon del poder, se derivaron del Plan de Jalisco, de un plan que proclamaba la Federación, que prometía reformas liberales, que reconocía la independencia y soberanía de los estados. No fue estéril esta triste lección de la experiencia, y por eso el Plan de Ayutla desconfiando no de persona determinada, no del general Álvarez, ni del general Comonfort, ni de ningún otro caudillo de la revolución, sino de la debilidad humana, y de la tendencia de todo gobernante a traslimitar sus facultades, sujetó al gobierno que naciera de la revolución, a la revisión del Congreso Constituyente, al fallo de la conciencia del pueblo expresado por medio de sus legítimos representantes.

Y en este punto el señor ministro de Fomento, aunque subiendo a la región de las hipótesis y protestando que no son éstas las intenciones del Gobierno, se ha permitido frases que ajan la dignidad del Congreso y que presentan casos que serían peores que un golpe de Estado. Si el Gobierno quiere, se puede burlar del Congreso, ha dicho S.S., reviviendo bajo distinta forma los decretos que sean reprobados. Si esto llega a suceder, no se burla al Congreso, se burla a la nación entera, el Ministerio se hace antiparlamentario, se abusa del nombre del presidente de la república, y se provoca un conflicto grave y terrible cuya responsabilidad sería del Ministerio. Suponiendo realizable esa hipótesis, suponiendo que llegara a consumarse tal atentado, pues no tiene otro nombre, el Congreso insistiría en sus resoluciones, seguiría reprobando los actos del Gobierno, y el Sr.



Comonfort despediría indignado a sus ministros, porque vería en ellos a hombres que falseaban la revolución, a hombres que lo querían precipitar haciéndole violar sus juramentos.

Ni remotamente puede temerse que ocurra semejante caso, merecen completo crédito las protestas del señor ministro, pero no debió permitirse palabras que ofenden la dignidad de la asamblea, y también la dignidad del Gobierno.

En cuanto a que la cuestión no sea motivo de una resolución económica, no cree suficientes las objeciones del Sr. Siliceo, pues suponiendo que lo económico sólo obligue a los miembros de la asamblea, la resolución les impondrá el deber de no acoger ni considerar las observaciones del Gobierno, y comunicar al gabinete esta resolución en nada desvirtúa su carácter, pues se limita a decir a cada uno de los miembros del gabinete: “Si V. E. hace observaciones, no serán admitidas”. Añade que se ha consultado un acuerdo económico, para no herir en nada el decoro del Gobierno, y no dar al resultado el carácter de una derrota al Ministerio.

Concluye reasumiendo sus razones, creyendo que no hay grandes dificultades, una vez que el Gobierno está de acuerdo en no pretender el veto, repite que no se le puede atribuir oposición sistemática, cuando acaba de defender la ley de desamortización, y se niega en nombre de la comisión a retirar el dictamen.

El Sr. Fuente reconociendo las mejores intenciones en la comisión, la combate sin embargo, no cree que se trata de la cuestión del veto, pero le parece que alguna prerrogativa debe tener el jefe del Estado, desenvuelve hábilmente las teorías del derecho constitucional; sobre este punto, recurre hasta el derecho canónico, recordando que hay publicistas que sostienen que se puede apelar aun de las decisiones del sumo pontífice cuando se equivoca.

Tampoco cree que se trate de una cuestión económica; propone el medio de que cuando haya observaciones, el Congreso las acoja o las deseche según el voto de la mayoría; cree que los señores ministros no tienen tiempo suficiente para concurrir a las sesiones ni a las conferencias de las comisiones; que no saben dónde ni cuándo se reúnen para preparar sus trabajos; le parece que éste es motivo suficiente para no desechar toda observación. No quiere que el Congreso incurra en la debilidad de declararse infalible, y se detiene en algunas prudentes consideraciones sobre el riesgo de que la facultad

revisora del Congreso pueda llegar a entorpecer la marcha del Ejecutivo. El orador invoca los principios de nuestro derecho público, que no pueden haber sido destruidos por nuestras continuas revoluciones.

El Sr. Vallarta observa que las razones del dictamen no han sido directamente impugnadas, y que sin embargo, va a ocuparse de refutar las observaciones que se alegan en contra. Las teorías del derecho constitucional no le parece aplicables a la organización del gobierno que se derivó del Plan de Ayutla, pues este plan, que es hoy la única ley política del país, está de acuerdo con el dictamen de la comisión, y no con las doctrinas de sus impugnadores.

El Gobierno ha retardado la publicación de un decreto del Congreso; este hecho es indudable; el Ministerio y los que combaten el dictamen, no quieren que se pronuncie la palabra veto; pero el caso es, que lo que está pasando produce los mismos resultados del veto. Para no disputar sobre palabras, no se hable más de veto; dígase que el Gobierno resiste a un decreto del Congreso, y examínese esta cuestión: ¿Tiene derecho el gobierno a oponer resistencia a los decretos de la asamblea? No, de ninguna manera, y esta respuesta la da el texto expreso del Plan de Ayutla.

Conforme a los principios del derecho público, que tanto invocan otros señores, el poder no tiene más facultades que las que le da la ley a que debe su origen: el gobierno actual se deriva del Plan de Ayutla, que limita las facultades de cada poder, y conforme a sus disposiciones, es claro que el gobierno no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso.

No admite las citas del derecho canónico del Sr. Fuentes, por creerlas inadecuadas.

Insiste en que los ministros deben tomar parte en los debates, y cree que si no pueden hacerlo, no pueden cumplir con uno de sus principales deberes.

Explica más algunos de sus argumentos; asienta que la soberanía del Congreso es superior al Gobierno, y no halla la menor razón que autorice a éste a resistir los decretos de la asamblea.

El Sr. Barragán impugna con fuerza el dictamen; no es partidario del veto; lo considera como un mal necesario, y conviene con la comisión, en que real y verdaderamente se trata de la cuestión del veto. Esta prerrogativa de los gobiernos parece a su señoría de todo punto incompatible en la pura democracia; pero casi necesaria en los gobiernos

mixtos. Entra en una detenida digresión para explicar los elementos que entran en la organización de los gobiernos mixtos, elementos que las más de las veces consisten en la monarquía y en la aristocracia; desarrolla los principios de algunos publicistas, y una vez establecida la división del poder legislativo y poder ejecutivo, cree que el primero legisla en abstracto, y necesita por lo mismo que se le adviertan los inconvenientes prácticos, y que el segundo no debe convertirse en mero instrumento de voluntad ajena, de donde se infiere la necesidad del veto. Sostiene que esta doctrina es de todos los publicistas; que el gobierno actual es un gobierno mixto, y que las dudas de la comisión sobre si en caso de observaciones deben seguirse las reglas de esta o aquella constitución, lo que prueban es, que hay un vacío que llenar, y que el Congreso puede de un modo económico, arreglar en qué casos son de admitirse las observaciones, y cómo han de examinarse por segunda vez los proyectos. Iguales dudas a las de la comisión ocurren sobre las reglas que sigue el gobierno para la publicación de los decretos del Congreso, y este punto puede también resolverse de una manera económica.

El orador no quiere que el veto se ponga a los actos todos del Congreso, no cree que pueda ejercerse cuando se trate de actos del gobierno actual que hayan sido reprobados; pero le parece útil para hacer más fructuosa la revisión de los actos de Santa Anna, y todas estas dificultades cree que puede arreglarlas el Congreso.

El Sr. Zarco dice que cuando la comisión habla del veto se le replica que no se trata de eso; que cuando la comisión se funda en el Plan de Ayutla se le oponen constituciones que no están vigentes, o principios de derecho canónico; y que cuando la comisión propone un acuerdo económico, unos le contestan que materia tan grave no cabe en tal clase de acuerdos, y otros le aconsejan que económicamente restrinja las facultades de la asamblea y reglamente la facultad del veto.

La comisión sostiene que en medio de tantas dificultades tiene que mantenerse firme en los principios legales, sin buscar apoyo fuera del Plan de Ayutla. La comisión sostiene que el Congreso al ejercer su facultad revisora y al cumplir su misión constituye, no está sujeto a la revisión ni a las observaciones de ningún otro poder; quiere que el ministerio concorra a las discusiones, y si el Sr. Fuentes insiste en que los secretarios del despacho están muy ocupados, el que habla repite que hay doce personas que pueden llevar la voz del gabinete;

recuerda que en días en que se tratan graves cuestiones aun cuando se da previo aviso al Ministerio, éste no concurre, o lo que es peor, asiste a la discusión, entra y sale por las puertas del salón, oye que se le censura y no se defiende, y parece mirar con sumo desdén a la asamblea. ¿Qué hacer entonces?, pregunta. ¿Cómo suplicar a los señores ministros que se dignen ilustrarnos con sus palabras? ¿Cómo implorarlos para que hablen siquiera cuando se trate de cuestiones como la del Consejo de Gobierno? ¿Tienen acaso alguna mordaza? Si no hablan es porque no quieren, y no porque están tan ocupados como los pinta el Sr. Fuente.

Este señor ha disertado algún tiempo sobre el peligro de que el Congreso abuse de su facultad revisora, entorpeciendo la marcha del Ejecutivo. Desvanecen este temor los hechos que han ocurrido desde que se instaló esta asamblea. Su primer acto fue confirmar la exaltación del Sr. Comonfort a la Presidencia, y para esto prescindió de toda cuestión legal, porque quiso fortalecer al Gobierno, porque descansó en los honrosos antecedentes de uno de los más importantes caudillos de la revolución de Ayutla, porque quiso afirmar la unión liberal, y se propuso armar del mayor prestigio al que iba a combatir a los reaccionarios de Puebla. Después confirmó la ley Juárez, desentendiéndose de uno que otro defecto que en punto a organización de tribunales le encontraban los jurisconsultos más notables de esta asamblea, porque vio sólo la conquista de los principios, porque sostuvo la abolición de los fueros, porque quiso hacer causa común con el Ejecutivo, y porque vio que la ley era el pretexto que invocaban los reaccionarios, y se empeñó en participar de la responsabilidad del gobierno del general Álvarez que abolió los fueros, y del gobierno del Sr. Comonfort que sostenía la medida. Después el Congreso acaba de ratificar la ley de desamortización, apoyando al gobierno y defendiendo ante la opinión esta medida como justa, conveniente y acertada. No hay, pues, el menor motivo para temer que la facultad revisora entorpezca la marcha del Ejecutivo. Sólo uno de sus actos ha dado lugar a acalorados debates, el decreto de reinstalación del Consejo, en que no llegamos a una resolución definitiva y que duerme pacíficamente en el seno de una de las comisiones.

Los actores del dictamen nada temen de la facultad revisora, nada temen tampoco de que se deslinden claramente las atribuciones de cada uno de los dos poderes, y creen que si ambos se circunscriben

a sus facultades, desaparecerá toda dificultad; están muy seguros de que el Congreso no quiere arrogarse facultades que no le corresponden, ni pretende exigirse en convención, ni usurpar la atribución legislativa del presidente. Si tal cosa pretendiera algún diputado, la mayoría se opondría a semejante usurpación, y si el Congreso legislara en materia ordinaria, si decretara, por ejemplo, la creación de un ministerio de obras públicas, el Gobierno estaría en su derecho y el señor ministro de Fomento haría muy bien en oponerse a esta medida.

Celebra que el Sr. Barragán convenga en que se trata de la cuestión del veto; pero cuando el mismo ministro confiesa que no lo pretende ni debe tenerlo, el Sr. Barragán al pedirlo para el Gobierno, se hace, sin que estas palabras tengan el menor sentido desfavorable, más ministerial que el ministerio.

El que habla cree que la revolución de Ayutla quiso un gobierno verdaderamente democrático, no ve hoy en México nada de gobierno mixto, no halla el principio monárquico, no ve a la aristocracia, y se encuentra con un enigma mientras el Sr. Barragán no explique sus conceptos.

El principio del veto no le parece aplicable al actual orden de cosas, no está admitido para todos los casos por todos los publicistas, sobre todo, tratándose de un poder constituyente. El mismo Benjamín Constant lo rechaza en ciertos casos, y la constitución de la última república francesa, en que tomaron parte los más ilustrados publicistas de aquella nación, no estableció ninguna clase de veto. Si el veto se encuentra en muchas constituciones monárquicas, nace de una idea falsa del principio de la soberanía popular, de que se creía que las constituciones era un favor que los reyes dispensaban a sus pueblos, y de que éstos no debían pagar tanta generosidad haciendo leyes que disgustaran al trono. Esta idea pudo pasar cuando la Francia acababa de salir del yugo despótico de Napoleón y cuando Luis XVIII otorgaba la carta que creaba el sistema constitucional. Esta idea fue sostenida por los que comentaron la carta concedida generosamente por un Borbón que se creía monarca por el derecho divino. La misma idea falsa hizo que el veto se admitiera en las cartas de otras naciones, que en aquella época adoptaron por primera vez el sistema constitucional. Pero si este sistema fue considerado como gracia de los reyes, aquí no habrá quien se atreva a decir que somos diputados por gracia del Sr. Comonfort, ni del ministerio.

El señor Barragán aconseja a la comisión que reglamente de una manera económica el modo en que deben admitirse las observaciones y los casos a que éstas deban referirse. La comisión cree que esto no cabe en un acuerdo económico, ni en las facultades del Congreso, que no puede restringir sus propias atribuciones, ni dividir las con otro poder, ni abdicar la misión que le da el plan de Ayutla.

Cuando la comisión propone el medio más expedito de cortar de una vez la cuestión, el señor Fuente propone que unas veces se admitan y otras se desechen las observaciones del Gobierno, de lo que no puede resultar sino una lucha interminable, un perpetuo antagonismo, y graves conflictos entre los dos poderes, que la comisión quiere evitar.

El señor Fuente cree que aunque se trate de una cuestión de derecho constitucional, no vienen al caso las citas históricas de los favores de los reyes ni de los pueblos que poco a poco han ido entrando al sistema representativo, ni hay que escandalizarse del veto cuando pueblos libres que no están degradados por ningún yugo, lo han admitido en sus constituciones, donde existe para procurar el acierto de las asambleas, para moderar su ímpetu, para evitar que el pueblo abuse de su poder, y donde los fundadores de la república sólo discutieron si el veto había de ser suspensivo o absoluto.

El gobierno actual no quiere el veto, desea sólo el acierto. ¿Qué culpa tendrá de que ocupaciones urgentes le impidan asistir a una discusión? ¿Qué culpa tendría de esto la asamblea? ¿Qué culpa tendrá la nación, que es lo que más parece olvidarse en esta clase de cuestiones, de que se dicten medidas desacertadas y no puedan reformarse porque estén divididos los poderes?

Es tal la fuerza de la verdad, que a uno de los autores del dictamen acaba de escapársele una importante confesión reconociendo que el Gobierno puede hacer observaciones cuando el Congreso salga de sus facultades. Para concluir disertó sobre la naturaleza del despotismo, sobre que puede ser ejercido no sólo por un individuo, sino por cientos, y por mil, y temió que el mucho celo de algunos representantes pudiera conducir las cosas a una situación que ellos mismos no deseaban.

El señor Zarco vuelve a hablar para rectificar. Dice que el señor Fuente se ha apresurado a recoger lo que juzga como confesión que se ha escapado a uno de los autores del dictamen; pero que no hay

tal confesión escapada, pues el caso remoto de que la asamblea traslimitara sus facultades legislando en materias ordinarias que no son de su incumbencia, había sido previsto por la comisión, y por esto, a la declaración de no estar en las facultades del Gobierno hacer observaciones a los decretos del Congreso, se habían añadido estas terminantes palabras: “al ejercer las facultades que le confiere el artículo 5 del Plan de Ayutla” y que así la comisión sólo sostenía que no podía hacer observaciones tratándose de la facultad revisora y de la facultad constituyente, sin pretender el despotismo de cientos ni de mil, y que lo que proponía era que ningún poder traspasara la órbita de sus atribuciones legales.

Añadió que si parecían inadecuadas las citas históricas de los favores de los reyes, no lo eran menos las que se hacían de la Constitución de los Estados Unidos y la pretensión de aplicar al estado actual, reglas y principios constitucionales que no están vigentes, y que así, mientras no se demostrara que el Plan de Ayutla confiere el veto al Gobierno, no se haría más que predicar en el desierto.

El Sr. Barragán rechaza el cargo de ser más ministerial que el ministerio, protesta que no obra sino movido por su conciencia, insiste en que todos los publicistas sostienen el veto, y que precisamente Benjamín Constant, a quien cita el Sr. Zarco, es el que más lo defiende. Le parece que el veto no puede escandalizar a los liberales; vuelve a su teoría de los gobiernos mixtos, diciendo que hay principio monárquico donde gobierna uno solo, y principio aristocrático donde gobiernan unos cuantos. Le extraña que el señor Zarco no lo haya comprendido, y asienta que la revolución no puede haber destruido todos los principios de nuestro derecho público, que el Plan de Ayutla no quiso crear un gobierno que fuera un autómatas y vuelve a recomendar los medios que propuso en su discurso anterior.

El Sr. Degollado (D. Santos) dice que se atreve a hablar, aunque no está preparado para la cuestión, pues en su presentación al Congreso no tiene más mira, que hacerla coincidir con la presidencia del Sr. Gómez Farías.

Como defensor del Plan de Ayutla, como uno de los que más empeño tomaron en hacerlo triunfar, espera que se crea en la buena fe y en la sinceridad de sus palabras, y comenta después los artículos 3 y 5 de dicho plan, reconociendo que no cabe en las facultades del Ejecutivo hacer observaciones a los decretos del Congreso; se muestra

en este punto conforme con las ideas de la comisión, y anuncia que votará en pro del artículo.

Pero diciendo que se ha trazado una de las dos paralelas, cree que la comisión debió examinar dos cuestiones: la que queda resuelta en la proposición que se discute, y la relativa a la facultad revisora, que en su concepto debe limitarse a ciertos actos, a ciertas cuestiones capitales en que se interesen los principios de la revolución.

Desarrolla más estas ideas y se declara a favor de la proposición objeto del debate, porque el Gobierno no puede quebrantar la ley fundamental a que debe su origen.

El Sr. López (D. Vicente), vicepresidente del Congreso, que presidía la sesión por ausencia del Sr. Gómez Farías, leyó la lista de los oradores que habían hablado en pro y en contra, y que completaban el número de reglamento; anunció que varios señores, cuyos nombres dijo, tenían pedida la palabra, y mandó preguntar si la proposición estaba suficientemente discutida.

El Congreso resolvió por la afirmativa.

El Sr. Naya Hermosillo, apoyado por otros señores, pidió que las votaciones fuesen nominales. **Se declaró haber lugar a votar por 61 señores contra 32, y la proposición económica que declara no estar en las facultades del Gobierno hacer observaciones fue aprobada por 65 votos contra 27.**

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

## 6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza, se presentó el 6 de diciembre de 1916 en el Congreso Constituyente,<sup>43</sup> y el dictamen de primera lectura se presentó el 8 de enero,<sup>44</sup> el de segunda lectura y el debate del artículo

<sup>43</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente* del 6 de diciembre de 1916, pp. 345, 351 y 364.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 8 de enero de 1917.



72 constitucional, el 11 de enero de 1917;<sup>45</sup> la Comisión de Corrección y Estilo aprobó las modificaciones hechas, el 14 de enero de 1917.<sup>46</sup>

A manera de conclusión podemos señalar que en la Constitución de 1824 si bien es cierto que se instituyó que el Ejecutivo Federal podía hacer observaciones a las leyes y decretos, era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno.

No obstante, Crescencio Rejón propuso que el Ejecutivo no pudiera devolver las leyes o decretos más que una sola vez.

El veto presidencial también fue estipulado en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, pero el Congreso General tenía como facultad exclusiva el examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

Las Bases Orgánicas de la República de 1843 contemplaron que el presidente de la república pudiera hacer observaciones a las leyes y decretos; sin embargo, la fracción respectiva se aprobó por 28 votos a favor y 22 en contra.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución de 1857, así como la de 1917, establecieron el veto presidencial; pese a ello, las discusiones resultan relevantes en el análisis de este tema.

Las opiniones en torno al veto estuvieron presentes en el Constituyente de 1917.

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del legislativo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, 11 de enero de 1917.

<sup>46</sup> *Ibidem*, 14 de enero de 1917.

vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso (c) del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa.<sup>47</sup>

En la sesión del 15 de enero de 1917 el diputado Pastrana Jaimes en su parte conducente manifestaba que el Poder Legislativo era un poder absoluto, generalmente un poder arbitrario. Su labor es, cuando no tiene asuntos nobles, estar haciendo política constantemente. Para evitar todas estas invasiones a los otros poderes, para evitar esta política, para evitar los trastornos públicos que trae esa mala conducta, se han ideado diferentes sistemas para atar un poco el absolutismo del Poder Legislativo. Uno de los remedios fue –en su opinión– el veto, y lo relativo a limitar el periodo de sesiones.

En opinión del diputado Gerzayn Ugarte, era muy peligroso que la Comisión Permanente tuviera un arma política en sus manos, para estar invadiendo al Poder Ejecutivo; era peligroso que el Poder Legislativo estuviera eternamente reunido para hostilizar al Ejecutivo; pero cuando no hubiera esa obstrucción, cuando el Poder Legislativo se reuniera noblemente, debía dejársele facultades a la Comisión Permanente para que pudiera citar para trabajo noble, para trabajo sano, y no para estar haciendo politiquerías.

Múgica, en esa misma sesión, sostenía que uno de los problemas trascendentales era el de corregir el régimen constitucional, la máquina administrativa, todo aquello que tiende a desequilibrarla. Estaban en su concepto poniendo la válvula de escape que faltaba en la Constitución de 1857. Agrega que desde que empezaron a discutir las facultades del Congreso, habían encontrando puntos que se relacionan íntimamente con esa cuestión, tratar de impedir, con fines rectos y buenos, porque todo es elevar las leyes del Congreso al Senado y del Senado al Congreso y de la Cámara de Diputados al Ejecutivo. Las dos terceras partes de los representantes de una y otra cámara aprueban esas leyes con objeto de que hasta entonces fueran promulgadas,

---

<sup>47</sup> *Cfr.* los dictámenes de los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93.

y no es otra cosa, señores, que el veto presidencial. Pues ese veto era precisamente el que, según algún tratadista de Derecho Constitucional, era indispensable junto con las restricciones de algunas de las facultades de la Cámara para que pudieran subsistir las instituciones republicanas.

Concluía expresando que uno de los inconvenientes más serios que había tenido el Ejecutivo para poder respetar al Congreso, había sido precisamente este: la facultad omnímoda del Congreso de estar reunido cada vez que quiera estar reunido y tratar cada vez que se reúna de los asuntos que se le antoja tratar.

En la sesión del 17 de enero de 1917 la preocupación del diputado Fajardo estribó en que el Congreso solamente podía estar reunido una sola vez al año y sólo por cuatro meses, y en cuanto a la Comisión Permanente, ésta no podría reunir extraordinariamente al Congreso, y que por lo tanto el Ejecutivo Federal gozaría de un veto efectivo en la formación de las leyes.

Un día después,<sup>48</sup> Hilario Medina reflexionaba de la siguiente manera:

¿Qué, le asusta al señor doctor Cabrera que un presidente, en un momento dado, tenga oposición en un parlamento? La oposición, señores diputados, es la condición de los buenos gobiernos. Por eso es que el parlamentarismo tiene tantos partidarios actualmente en la ciencia política, porque, antes que todo, el parlamentarismo se forma de dos cosas: de un gobierno en actividad y de un partido en disponibilidad, y este último es el que hace la oposición al gobierno en actividad. ¿Qué es lo que hace un parlamento, las minorías de un parlamento, para defender los intereses nacionales cuando están amenazados?

Las minorías, señores diputados, en los regímenes democráticos, tienen derechos tan respetables y tan grandes como los tienen los demás partidos; y una minoría que se ve en un parlamento en la imposibilidad de oponerse a la designación de un candidato, lo que hace es descompletar el quórum y hacer labor obstruccionista.

Yo no me asusto ni me asustaré de la oposición que se haga al presidente de la república y, al contrario, yo deseo que en nuestra carta

---

<sup>48</sup> *Cfr.* sesión del 18 de enero de 1917.

constitucional tengamos el principio de la formación de partidos políticos que hagan labor oposicionista y estén controlando los actos de un gobierno. ¿Qué son cuatro años en la vida de un pueblo? Suponiendo que haya muerto el presidente electo; cuatro años en la vida de un pueblo son menos que un suspiro entre nosotros, ¿Y qué asustan cuatro años en una cuestión que está vigilada por el Congreso?

Se habla de los peligros que habría en un presidente electo no por la voluntad popular, sino electo por el Congreso. Pero, señores diputados, yo me permito recordar a ustedes que las reformas mejores y más trascendentales que hemos hecho a la Constitución de '57, han tenido por objeto circunscribir las facultades del Poder Legislativo que hasta antes de ahora había sido el arma terrible; ya se ha dado el caso de que muchos congresos se han enfrentado con presidentes y los han derrocado. Voy a referirme a dos casos notables. El año de '61, cuando el señor Juárez acababa de salvar a la república y a la nación, cuando todos los habitantes se unían inspirados en una plegaria de amor, de reverencia, de agradecimiento de todo lo que puede dar un pueblo en una convulsión suprema de gratitud, en ese momento el Congreso de la Unión tomó una decisión desastrosa que consistía en pedir la renuncia al señor Juárez. Sucedió entonces que 57 diputados formaron la minoría, y 61 formaron la mayoría, y aquellos 57 diputados patriotas que no olvidaron la obra del señor Juárez, aquéllos fueron los que se opusieron para que no se cometiera un atentado que hubiera sido de fatales, de funestas consecuencias para la vida nacional.

Esta era la labor del Parlamento en aquella época. La XXVI Legislatura, y este es un cargo tremendo que no porque yo lo formule dejará de serlo, este cargo lo tiene que recoger la Historia, cuyo fallo es inapelable; pues bien, señores diputados, la XXVI Legislatura fue una de las causas de la caída del señor Madero. En la XXVI Legislatura se le hizo una oposición sistemática; desde un principio se observó una notable reacción porfirista, y dos casos que yo tuve oportunidad de conocer dan idea de ello. Uno fue aquel en que se aumentaron las dietas a los diputados, y otro cuando los diputados quisieron declarar fiesta en 2 de abril. El señor Madero hizo observaciones muy atinadas y, no obstante, fueron desechadas, porque en aquel momento no había **veto** presidencial; esto es lo que el proyecto del Primer Jefe ha vigorizado y ha puesto en la actual Constitución.

El diputado Manjarrez por su parte opinaba que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: Ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto, ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser.

En la sesión del 19 de enero de 1917 García Vigil consideraba que la política del Gobierno se había caracterizado por tanteos y tanteos en todos los órdenes de su actividad. ¿Esto quiere decir que el Congreso, que el Poder Legislativo, solidario del Ejecutivo, de lo administrativo, sigamos completamente dejando a todos los ineptos para que sigan ensayando sus facultades a ver hasta cuándo comienzan a aprender?

Continúa señalando que era verdaderamente repugnante el espectáculo por el vicioso sistema presidencial que rige todo; si en vez del sistema presidencial, que establece la Constitución vigente, en que se llega hasta diluir con la mayor habilidad el veto, se cambiara a un régimen parlamentario, no se tendría más que dos, tres y más sesiones en que no estuvieran haciendo críticas, ni al Ejecutivo en persona, ni a sus colaboradores inmediatos.

Añade que entonces tendrían el medio legal por el cual, sin perder la solidaridad que debían prestar al Poder Ejecutivo, harían naturalmente las mociones necesarias a impedir que manos, que inteligencias ineptas, manejaran los asuntos más trascendentales del país; desgraciadamente no estamos bajo el régimen parlamentario; pero, afortunadamente, lo vislumbro: en un porvenir cercano entraremos a ese régimen que acabará definitivamente con los ataques al Ejecutivo y con los golpes de Estado sobre el Poder Legislativo, como hemos tenido en nuestra patria desde que nacimos a la vida libre.

En suma, planteaba un régimen parlamentario.

Un año después, el 5 de julio de 1918, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente convocaron al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para conocer de la acusación presentada por los diputados López Lira, Siurob,

Fernández Martínez, Ramírez Llaca, Ignacio López, Mendoza, López F. Ricardo, Aranda, González Justo y Segovia, en contra del gobernador de Guanajuato, por violaciones a la Constitución general del país.

El Ejecutivo, por su parte, lejos de promulgar el decreto, envió a la Comisión Permanente el oficio 3350, por conducto de la Secretaría de Gobernación, consultando si ya estaba instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado en contra del gobernador de Guanajuato.

Ante tal respuesta los integrantes de la Comisión Permanente se preguntaban, ¿puede el Ejecutivo hacer observaciones al decreto de la Comisión Permanente convocando a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión?, y segundo, ¿procede lanzar esa convocatoria, por estar ya terminado el proceso contra el funcionario acusado?

En virtud de lo antes señalado, sometieron a la aprobación el siguiente acuerdo:

*Primero.* Como en la acusación presentada en contra del gobernador de Guanajuato se le imputa comisión de delitos oficiales, hasta el momento sólo se ha presentado por la Comisión Instructora del Gran Jurado el dictamen pidiendo que se inicie el proceso mediante acusación ante el Senado;

*Segundo.* Reconsiderése al acuerdo del día veintiséis del pasado junio, que citó a sesiones extraordinarias, en el sentido de que se reserve el expediente presentado por la Comisión del Gran Jurado para el próximo periodo de la Cámara de Diputados; y

Es decir, se presentaron casos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que el Constituyente de 1917 no había contemplado en su momento.

Ahora bien, actualmente nuestra carta magna en el artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad prevista en el artículo 72, inciso *F*, de la ley fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley. En cambio, la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley, ya que sus actos pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución; en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso *F* del artículo 72 de la carta fundamental es conocido como *duda de ley*, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso *F* del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que ha recurrido a ella.

Se puede ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar el primer párrafo del artículo 72 constitucional, el cual establece que: “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”.

El primer párrafo del artículo antes aludido establece, en cuanto al proceso legislativo, el procedimiento de discusión tanto en la cámara de origen como en la revisora sujetándose las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La hipótesis antes señalada nos refiere el procedimiento legislativo de leyes o decretos en donde participan la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores como Congreso de la Unión, atendiendo a las facultades que les otorga el artículo 73 de la ley suprema; asimismo, se exceptúan todas aquellas resoluciones de leyes o decretos que sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.

De lo anterior se infiere que, en tratándose de resoluciones que sean exclusivas de alguna de las cámaras, se entenderá lo dispuesto en los numerales 74 y 76 del código político de 1917.

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

Luego entonces, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de Senadores contenidas en los artículos 74 y 76 del Código Político de 1917, así como las previstas por el inciso *J* del artículo 72, no estarán sujetas a la hipótesis contenida en el inciso *B* del artículo 72 constitucional.

Es por ello que una propuesta, ante las posibles observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, sería ejercer la facultad interpretativa del primer párrafo del artículo 72 constitucional.



## LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO<sup>■</sup>

---

MARIA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA

### INTRODUCCIÓN

---

**E**n una primera impresión, el análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia para la vida del país. Por eso es importante preguntarnos: ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto? ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-condición o una decisión política? Para algunos es una cuestión bizantina; para otros, las implicaciones de la discusión escapan a lo meramente teórico para revelar la conexión de la organización política con el derecho financiero, para expresar el carácter de compromiso entre los poderes en un régimen democrático.

El problema de la naturaleza jurídica del presupuesto está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes, a saber: si el presupuesto es un acto del poder ejecutivo en el cual el legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del poder legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo

---

■ Artículo publicado en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2ª época, año VI, núm. 57, septiembre-octubre de 1997, pp. 5-32. (Se reproduce con el permiso de la autora.)

de mero control. De la respuesta que se dé a estos problemas, las consecuencias políticas son diametralmente diferentes y se relacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento del legislativo. Por ejemplo, se puede sostener que el presupuesto es un acto preponderantemente del ejecutivo, que el legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, no puede enmendar el presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del poder legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, este poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a la aprobación o denegación global de control, constituyéndose realmente en un contrapeso al ejecutivo.

Cuestiones como las que quedaron planteadas al final del párrafo, son las que se derivan de la discusión sobre la naturaleza del presupuesto y, como se puede observar, más que disquisiciones teóricas son aspectos que afectan a la vida del Estado, su permanencia o su estabilidad política.

Para estudiar la naturaleza del presupuesto conviene hacer algunas reflexiones previas:

1) El tema no puede abordarse desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, las teorías existentes son el fruto de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas;

2) La respuesta a cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país, es decir, no existe una naturaleza global y única; tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros de organización política y jurídica muy definidos, como son los del Estado de derecho democrático;

3) La cuestión nodal en esta discusión, que no puede perderse de vista, es la de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, conocer si el legislativo tiene preponderancia sobre el ejecutivo o el ejecutivo sobre el legislativo, o existe un real equilibrio entre ambos. Con seguridad, las conclusiones no serán iguales en un régimen parlamentario que en uno presidencial o presidencialista, en un régimen democrático o en uno que no lo es.

## LOS ORÍGENES DE LA POLÉMICA

Los inicios de la discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se encuentran en Alemania, a raíz de la publicación en el siglo XIX de los primeros textos constitucionales de Baviera, Württemberg, Baden y Hessen.<sup>1</sup> Muchos contribuyeron al debate, pero pocos autores como Paul Laband han influido en los puntos de la discusión y en su desarrollo posterior. Lo dicho no significa que Laband fuera el primero en abordar la cuestión, sino que este autor elaboró una teoría y con ella dio una respuesta jurídica al conflicto político más acuciante de su época y entorno.<sup>2</sup> Resulta por lo tanto imprescindible examinar la configuración política del Estado prusiano en la segunda mitad del siglo XIX, y el conflicto constitucional entre la Corona y el parlamento de los años 1861-1866 surgido a raíz de la negativa de la cámara de diputados a aprobar el presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que la Corona quería imponer.

El discurso de Laband en su obra clásica *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes* de 1871<sup>3</sup> obedece a un propósito fundamental, tal como lo ha destacado Álvaro Rodríguez

<sup>1</sup> Véase Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 122.

<sup>2</sup> La doctrina alemana sobre el presupuesto se inicia con la obra de Gneist, *Budget und Gesetz*, quien tomó el derecho constitucional inglés como modelo e intentó construir una teoría general del presupuesto aplicable a los distintos sistemas legislativos del continente europeo. Para Gneist, el presupuesto constituye un acto de alta administración, un poderoso medio de control político y parlamentario; por lo tanto, la intervención del parlamento en el presupuesto no constituye el ejercicio de la función legislativa, ni en el sentido material ni en el sentido formal, sino que significa el ejercicio de una función administrativa de control. Pero en el sentido material, el presupuesto es un acto administrativo, una orden de ejecución dada a los funcionarios, que han de actuar dentro de los límites de las leyes vigentes. Véase Álvaro Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado / Introducción al Derecho Presupuestario*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pp. 55 y 56.

<sup>3</sup> Paul Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, publicado en la *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsplege in Preussen*, 1871. La traducción española de la obra que aquí se sigue se denomina *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

Bereijo<sup>4</sup> en su estudio preliminar a la traducción de la obra del profesor de Königsberg, y ese es el de hacer imposible la reproducción del conflicto constitucional entre el rey y las cámaras. En efecto, Laband estimó que el conflicto entre el rey y las cámaras debía resolverse a favor del rey, y que la voluntad regia debía prevalecer siempre, aunque el texto constitucional prusiano en vigor no lo expresara claramente.<sup>5</sup>

Las razones de orden político de Laband atendían a su rechazo al sistema democrático representativo y al parlamentarismo, así como a los caracteres de la Constitución prusiana del 31 de enero de 1850, que regulaba una monarquía constitucional en donde el rey podía promover o frenar la actividad del parlamento, y el parlamento, mediante su voluntad, podía obstaculizar los actos del monarca, así como influir, a través el ejercicio de sus competencias, en las decisiones de éste, pero no podía jamás imponerle jurídicamente su voluntad. La constitución se entendía como carta otorgada, es decir, el rey, en un acto voluntario, libre y gracioso, otorga al pueblo una constitución escrita que limita sus poderes y regula su ejercicio y su coordinación con los de la representación nacional. El tipo de monarquía resultante difería de la monarquía parlamentaria que existía en otros Estados europeos de la época.<sup>6</sup> Entre las características de este tipo de constitucionalismo estaba la del poder residual del monarca que implicaba que las facultades que no le eran concedidas expresamente a los otros poderes se entendía que eran de su competencia exclusiva. Además, el sistema prusiano respondía a notas como las siguientes:

1) El rey como órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal, tenía el poder constituyente;

---

<sup>4</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo, "Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán", Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. IX-LXXIII.

<sup>5</sup> Paul Laband, *El Derecho Presupuestario*, *op. cit.*, pp. 33-86.

<sup>6</sup> Ferdinand Lasalle en sus famosas conferencias dictadas en Berlín en 1862, que dieron lugar a la obra *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Rocas, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 132, estimó que el constitucionalismo prusiano era un pseudoconstitucionalismo, no se trataba de una conquista del pueblo sino de un triunfo del absolutismo, con el cual conseguía éste mantener su régimen el mayor tiempo posible. Se pasaba por constitucional a un Estado que en realidad era absoluto.

- 2) Predominio absoluto del monarca sobre el ejército;
- 3) La potestad ejecutiva era exclusivamente del rey y no de los ministros;
- 4) La potestad legislativa correspondía al rey junto con las cámaras, pero la iniciativa legislativa correspondía únicamente al rey;
- 5) Al rey correspondía la sanción de las leyes y su promulgación;
- 6) El parlamento fijaba anualmente el presupuesto general del estado mediante ley; y
- 7) El poder judicial se ejercía en nombre del rey.<sup>7</sup>

Dentro de este marco político y jurídico se ventiló el conflicto constitucional que enfrentó a la Corona con la cámara de diputados (Landtag). El rey Guillermo I presentó a dicha cámara su proyecto de reforma militar en 1860; la cámara, dominada por los liberales, rechazó el proyecto, y un año más tarde, cuando el monarca insistió en consignar en el capítulo de gastos ordinarios del presupuesto los créditos necesarios para la aplicación de la reforma militar, el parlamento se negó a aprobar el presupuesto. El monarca disolvió el Landtag. Al convocarse nuevas elecciones, los liberales obtienen nuevamente un triunfo arrollador. El conflicto, por tanto, quedó planteado y parecía no tener salida. El rey nombró como jefe de gobierno a Otto von Bismarck en septiembre de 1862, quien se comprometió a sacar adelante la reforma militar –imprescindible para las futuras guerras que el Estado prusiano intentaba dirigir contra Austria– aun a costa de gobernar contra el Landtag. Bismarck, con el apoyo de la cámara alta o Herrenhaus, logró de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto y clausuró las sesiones del parlamento. Al año siguiente –1863–, el conflicto siguió y la cámara baja rechazó el presupuesto. Como en el año anterior, Bismarck con el apoyo de la cámara alta, obtuvo de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto. El conflicto se prolongó hasta 1866, y se resolvió a consecuencia de un hecho con consecuencias políticas y jurídicas importantísimas respecto a las relaciones entre el rey y el legislativo y la naturaleza del presupuesto. El hecho fue el triunfo de Prusia sobre Austria en Sadowa, que confirió a Bismarck un éxito político indudable que implícitamente

---

<sup>7</sup> Sobre estos aspectos, véase Álvaro Rodríguez Bereijo, “Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán”, Estudio preliminar, publicado en Paul Laband, *Derecho Presupuestario*, op. cit., pp. IX-LXXIII.

justificó la reforma militar y el gasto militar que los años anteriores se había aprobado en los presupuestos. A los liberales no les quedó más remedio que acordar el descargo del gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto regular y fijar en bloque los gastos del año en curso. El triunfo prusiano frente a Austria y después respecto a Francia, permitió la realización de la unidad alemana y la creación, después de 1870, del primer imperio alemán bajo el liderazgo de Prusia.<sup>8</sup>

Laband, cuando escribe en 1871 su *Das Budgetrecht*, tenía en mente el conflicto constitucional entre la Corona y la cámara baja. El ensayo es una formulación jurídica del conflicto, y de conformidad con su concepción jurídica, formalista y positivista, Laband intentó transformar las relaciones de poder político y social en relaciones de derecho. Su propósito fue separar la teoría jurídica del presupuesto de los aspectos políticos con los que se había mezclado, aunque siempre mantuvo su opinión de que el parlamento no tenía un derecho ilimitado en la aprobación de los gastos públicos. De esta manera, su construcción formal, “pura” desde el plano jurídico, se nutrió de los prejuicios políticos de la época<sup>9</sup> que concedían al monarca la supremacía frente al parlamento y de la necesidad de evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado, pero siempre teniendo a la vista el reciente conflicto constitucional que su país había vivido.

La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de su construcción. Según esta teoría existen dos clases de leyes:

1) Leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del poder legislativo, y que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones; y

---

<sup>8</sup> Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Rocas, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 143-144. Esta obra es una excelente descripción del conflicto constitucional prusiano.

<sup>9</sup> Entre otros muchos autores que han criticado esta concepción del Derecho de Laband por cerrada e ideologizada, puede verse a Herman Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 284-285.

2) Leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, estas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.<sup>10</sup>

Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el poder legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la ley que lo establece y aprueba, lo anterior con la intención de destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

La resultante de estas argumentaciones es sostener que el parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que el parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función se reduce a la aprobación, a una vacía formalidad. Las competencias del legislativo son mínimas respecto a la elaboración o preparación del presupuesto, al contrario de lo que ocurre con las leyes ordinarias. El presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material; de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al legislativo. Por otra parte, la ley de presupuesto es una “ley vinculada” por el ordenamiento jurídico y las leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos; el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la

---

<sup>10</sup> El origen y desarrollo de la teoría dualista de la ley es anterior a Laband, aunque fue este autor quien le dio una sistematización dogmática. Probablemente el primer autor alemán que habló de esta distinción fue Von Stockmar.

legislación material preexistente dentro de cuyo ámbito y límites tiene que moverse la ley de aprobación, lo que significa que el legislativo no puede ni innovar ni modificar el presupuesto.<sup>11</sup>

Laband cierra su obra con el análisis de los efectos o consecuencias jurídicas que se derivan de la no aprobación del presupuesto por el parlamento.<sup>12</sup> En otras palabras, ¿qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la ley del presupuesto no llega a aprobarse? Esta es la cuestión más difícil del derecho presupuestario, sobre todo cuando la ley constitucional no contiene ninguna disposición que haya previsto tal caso. Para contestarla deben distinguirse dos supuestos diferentes:

a) Que la ley del presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el gobierno, o bien que los debates en el parlamento se demoren más de lo debido y el parlamento no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. En este supuesto, la práctica constitucional de los Estados y también del Imperio llega a una solución provisional que consiste en prorrogar provisionalmente durante uno o varios meses la vigencia del presupuesto anterior;

b) Que exista un conflicto entre el gobierno y las cámaras y el parlamento rechace la ley de presupuesto. Esta es la hipótesis más difícil; porque ni la Constitución prusiana de 1850 ni la Constitución del Imperio alemán preveían disposición alguna normativa para el caso de que la ley presupuestaria no llegara a aprobarse.

¿Cómo resolver el vacío expuesto anteriormente? Laband se opone a las dos posiciones doctrinales que entonces se debatían: la liberal-parlamentaria y la monárquica absolutista. Desde la visión liberal-parlamentaria, el presupuesto constituye la única y exclusiva base de la administración financiera del Estado, por lo que a falta de aprobación del presupuesto, la administración del Estado se paralizaría. La alternativa monárquica absolutista sostenía que a falta de aprobación del presupuesto por el legislativo, los poderes de la Corona continuaban rigiendo con toda la amplitud que poseían antes de instaurarse el régimen constitucional, por lo que no podía darse la parálisis de la administración estatal. La solución de Laband se apoya en su tesis ya descrita: la

---

<sup>11</sup> Paul Laband, *El Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 5-32.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 119-129.



ley del presupuesto es una ley formal, vinculada respecto a la legislación material ya existente, que es la que constituye el fundamento legal de la mayoría de los gastos y de los ingresos públicos, lo que implicaba que la no aprobación de la ley presupuestaria no suponía una inmovilización de los fondos del Estado, pues tanto los ingresos como los gastos públicos pueden realizarse, salvo los ingresos anuales o gastos facultativos, sin necesidad de presupuesto, con base en las leyes sustantivas que los crean o establecen. El gobierno sin necesidad de presupuesto podrá ejecutar sus planes de gasto, bajo su exclusiva responsabilidad. La solución de Laband al conflicto constitucional no consiste en negar el derecho del parlamento a rechazar en bloque y totalmente el presupuesto, sino sencillamente a limitar su actuación a un mero control, pero no de carácter legislativo ni relevante políticamente, es decir, se vacía de todo contenido jurídico el derecho del parlamento a aprobar el presupuesto, y se legitima la gestión financiera del Estado sin la base de un presupuesto legalmente aprobado.

La teoría jurídica de la época en el Imperio alemán continuó en la misma línea que Laband. Jellinek, por ejemplo, distinguió entre ley material y formal, y afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes; así, el presupuesto es un deber para las cámaras legislativas y deben aprobarlo. Otros autores, como Arndt y Bornhak, sostuvieron que el presupuesto es un acto administrativo, un mandato dado a las autoridades administrativas. Para Von Martitz el establecimiento del plan de la administración pública no pertenecía en absoluto a la esfera del poder legislativo. Otto Mayer estimó que la ley de presupuesto, por su contenido, era una cuenta, una estimación, un plan del ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el poder legislativo no era más que una condición de forma impuesta por la Constitución al gobierno frente a la representación nacional, lo que significaba un testimonio de la oportunidad y necesidad de los gastos a realizar, testimonio que el gobierno necesitaba para justificarse ante la representación nacional, pero que ésta carecía de influencia legislativa real en su elaboración o gestión.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Véase Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica, op. cit.*, p. 138 y siguientes.

LA INFLUENCIA DE LA TEORÍA ALEMANA  
DEL PRESUPUESTO COMO LEY FORMAL  
EN LA TEORÍA FRANCESA E ITALIANA

Los franceses destacaron de la teoría alemana, sobre todo, la idea de que el presupuesto era una ley formal, y aportaron dos ideas fundamentales que condicionarían las teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto durante muchos años. Una de estas ideas es la del presupuesto como acto autorización, lo cual implica, por supuesto, la negación del carácter de ley material de dicha institución financiera. La otra es la que considera al presupuesto no como un acto unitario sino como un acto jurídico complejo, y cada uno de sus actos particulares o elementos constitutivos responde a naturalezas jurídicas diversas.<sup>14</sup>

Para Jèze el presupuesto no es solamente el acto que prevé los gastos y los ingresos del Estado para un año determinado; el presupuesto es también el acto que autoriza el pago de estos gastos y la recaudación de estos ingresos. Continuando con la tradición alemana del presupuesto como ley formal, nuestro autor afirma que es un acto particular que no establece ninguna regla general y permanente. El presupuesto entonces consiste en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes; el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de estas leyes, por lo que no es una ley, sino un acto administrativo. La intervención del legislativo en la confección del presupuesto se explica sólo por razones de control jurídico-político. La naturaleza jurídica de la ley del presupuesto es la de un acto condición que no crea, ni modifica o extingue, una situación jurídica general; el acto condición sólo condiciona la eficacia de un acto regla o general (ley en sentido material) y sus efectos son los de un hecho futuro e incierto que suspende la producción de efectos jurídicos de un acto de voluntad, lo que implica que la aprobación de la ley de presupuesto es un requisito de validez jurídica de los actos de la administración en materia de ingresos y de gastos.

Jèze también incorporó la idea, que más tarde desarrollaría Duguit, de que el presupuesto es un acto jurídico complejo, en el que cabía

<sup>14</sup> J. García Añoveros, "Naturaleza jurídica del presupuesto", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, t. III, vol. 2, I.E.P., Madrid, 1962, pp. 437-438.

distinguir por lo menos dos elementos: *a)* Estados de previsión de gastos y de ingresos anuales del Estado, y *b)* Acto autorización votado por el parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa. El presupuesto implica, por tanto, dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal.<sup>15</sup>

Duguit llevó hasta sus extremos la atomización del presupuesto, reduciéndolo a un complejo de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuesta. Para este autor, el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del presupuesto de ingresos. El presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino un acto administrativo. El parlamento, actuando como un agente administrativo, autoriza al funcionario competente a gastar una suma determinada del tesoro público; este acto crea una situación jurídica subjetiva para el ministro y al mismo tiempo para los acreedores del Estado, es decir, es la condición para que el ministro pueda ejercer legalmente una determinada competencia. El presupuesto de ingresos, en cambio, se distingue en dos supuestos: en primer lugar respecto a los ingresos tributarios y en las legislaciones en que rige la regla de la anualidad del impuesto, el presupuesto tiene la naturaleza de una ley propiamente dicha en el sentido material; en segundo lugar, con respecto a los ingresos patrimoniales o en las legislaciones donde no existe la regla de la anualidad del impuesto y éstos son permanentes, no habiendo de ser renovados cada año, el presupuesto carece de significación jurídica, puesto que no crea derechos y obligaciones, y es una simple operación administrativa.<sup>16</sup>

La doctrina italiana ha defendido la tesis de que el presupuesto como acto administrativo quiere expresar el hecho de que el presupuesto es un acto propio del poder ejecutivo cuyo valor jurídico no necesita de la aprobación del legislativo, y si este último interviene, es como control político. En los primeros tratadistas italianos la preocupación central era analizar las consecuencias de una denegación total del presupuesto por el parlamento. A diferencia de los autores alemanes que negaban a las cámaras legislativas el derecho de voto

---

<sup>15</sup> G. Jèze, *Traité de Science des Finances / Le Budget*, Editorial Giard et Brière, París, 1910, pp. 51-60.

<sup>16</sup> L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1991, t. I, pp. 132-152, y t. II, pp. 160 a 201.

absoluto e ilimitado sobre el presupuesto y, en consecuencia, el derecho de denegación total, los autores italianos no negaban al parlamento tal poder, puesto que si se le reconoce el derecho a aprobar el presupuesto, ha de admitirse también el derecho a rechazarlo, pues de otro modo el voto del presupuesto, y aun la misma función de control atribuidos al parlamento, carecerían de sentido. Para evitar la paralización de la administración estatal, e incluso la disolución del Estado como consecuencia de una denegación total del presupuesto, se proponen jurídicamente dos vías: concibiendo a la ley del presupuesto como una ley puramente formal, o dando un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las cámaras legislativas.

Respecto de la primera vía, se entiende que la ley del presupuesto no es una manifestación de la función legislativa sino de un derecho de vigilancia financiera. Es, por tanto, un acto de alta administración, un poderoso medio de control político que sólo puede considerarse formalmente como ley. El presupuesto presupone a las leyes vigentes y a la existencia misma del Estado. De esta manera el presupuesto reúne dos elementos:

a) Un acto legislativo en sentido formal; y

b) Una ley vinculada al ordenamiento jurídico preexistente, principalmente a las leyes materiales que constituyen el fundamento jurídico de los gastos e ingresos públicos.

Lo anterior implica que la ley del presupuesto no puede derogar ni modificar las leyes creadoras de ingresos y de gastos, tampoco pueden innovar el ordenamiento jurídico introduciendo nuevas normas jurídicas. En consecuencia, el parlamento no puede negar la aprobación de los ingresos y gastos establecidos por las leyes precedentes. De este modo, sin que se niegue a la cámara legislativa el derecho a rechazar el presupuesto, se lograba el mismo resultado práctico, esto es, impedir la posible paralización del Estado, configurando al presupuesto como un acto de legislación vinculada.<sup>17</sup>

La segunda vía, la que consiste en darle un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las cámaras legislativas, establece

---

<sup>17</sup> Los principales autores de esta tendencia fueron Arcoleo, Orlando, Graziani. Sobre este punto véase Álvaro Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado / Introducción al Derecho Presupuestario*, op. cit., pp. 85-89.

que sería inconstitucional y constituiría un exceso de poder el hecho de que el poder legislativo impidiera a la administración procurarse los medios económicos necesarios para la cobertura de los servicios públicos indispensables para el funcionamiento del Estado. Los efectos de rechazar la regularidad de la cuenta que es el presupuesto, serán siempre políticos, por ejemplo la dimisión del ministro e incluso la del gobierno, pero nunca la de paralizar la administración pública. Los publicistas italianos como Santi Romano llegan al extremo de señalar que aun sin la aprobación del legislativo podría continuar la gestión del presupuesto necesario para hacer posible la aplicación de las leyes vigentes, haciendo uso de los poderes a él conferidos constitucionalmente en caso de necesidad, es decir, a través del decreto-ley.<sup>18</sup>

Las líneas doctrinales anteriores sólo apuntaban lo que sería la doctrina posterior, la del siglo XX. Ésta elabora de manera más acabada la teoría de las leyes de aprobación y de autorización, de acuerdo con una interpretación que se hace al artículo 81 de la Constitución italiana de 1948. Dicha norma prohíbe expresamente que con la ley de presupuesto se establezcan nuevos tributos o nuevos gastos, o se modifique el ordenamiento tributario existente.

Lo que el artículo 81 pretende es que la ley de presupuesto se mantenga en los límites de las leyes financieras precedentes, cuando prohíbe presentar consignaciones de ingresos y de gastos que no se encuentren en una ley preexistente. Tal norma viene a consagrar así el carácter formal de la ley de presupuesto y su naturaleza de norma vinculada a la legislación previamente aprobada.

#### LA REACCIÓN A LA CONCEPCIÓN DEL PRESUPUESTO COMO UNA LEGISLACIÓN PURAMENTE FORMAL

La reacción doctrinal a los planteamientos dominantes desde la época de Laband se dio partiendo de dos ideas fundamentales: de una parte, la crítica a la concepción dualista de la ley, afirmando que los actos emanados del poder legislativo, siguiendo el procedimiento establecido

<sup>18</sup> Santi Romano, *Corso di Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1928, 2ª edición, pp. 298-299.

en la Constitución, tenían el carácter de leyes y contenían verdaderas normas jurídicas de carácter general; el otro fundamento entiende el presupuesto como un acto jurídico único e inescindible, y cuestiona la atomización del presupuesto a que conducía la tesis de la ley formal, se expresa que en cuanto acto unitario, el acto legislativo que aprueba el presupuesto tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda ley, es decir, puede contener normas que modifiquen o deroguen las leyes preexistentes o creen, modifiquen o extingan las situaciones jurídicas de los particulares. La ley del presupuesto en este tenor, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración en materia de gastos y de ingresos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la administración como a los particulares acreedores o deudores, y sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

Así como en Alemania se genera la concepción del presupuesto como legislación formal, es en Alemania en donde se inicia la crítica a esa formulación teórica. Myrbach-Rheinfeld,<sup>19</sup> por ejemplo, reprocha a los que defienden la tesis del presupuesto como ley en sentido formal, que esa posición escamotea los derechos más importantes de las representaciones nacionales y al mismo tiempo los resultados más decisivos de las luchas políticas; en consecuencia, sostiene el derecho absoluto e ilimitado de las cámaras a establecer el presupuesto en su totalidad y, por lo tanto, también el derecho a rechazarlo, como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella. Myrbach decía que admitir que el presupuesto es una ley en sentido material y reconocer el derecho de la representación nacional a rechazar el presupuesto en su totalidad, no implicaba la paralización de la vida administrativa. Para este autor la teoría del presupuesto como ley formal confundía los derechos del Estado y contra el Estado con los poderes y obligaciones de los órganos del Estado encargado del gobierno; por eso Myrbach manifestaba que denegar el presupuesto no era oponerse al funcionamiento del Estado, sino oponerse a la conducta de determinadas personas en los asuntos del gobierno.

---

<sup>19</sup> Franz Von Myrbach-Rheinfeld, *Précis de Droit Financière*, Giard et Brière, París, 1910, pp. 31-36.

Otro autor alemán, Haenel, estimó que la esencia de la ley consiste precisamente en la forma de la ley; en otras palabras, todo lo que está revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica; la forma de la ley transforma en norma jurídica todo lo que encierra dentro de ella; en consecuencia, para Haenel, las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la administración de hacienda, y como tales tienen forzosamente efectos directo en pro y en contra de los sujetos interesados en los gastos y los ingresos ordenados. En el plano de la discusión sobre la autorización del presupuesto por el parlamento, Haenel afirmaba que toda administración gestionada sin la ley de presupuesto es una administración anticonstitucional, pues viola la disposición constitucional que prohíbe absolutamente el empleo de los ingresos en gastos no previstos en el plan financiero legalmente establecido.<sup>20</sup>

En Italia, autores como Vitagliano, son de la idea de que es ley material todo acto del Estado emanado en forma de ley que modifique para un caso particular y para una sola persona el derecho existente. La condición de la generalidad de la ley material es una exigencia política, no un requisito político. En consecuencia, la ley de presupuestos es una ley en sentido material porque es una ley atributiva de competencia, y como tal tiene contenido jurídico constitucional consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado en el ámbito y para los fines especificados en la propia ley. De tal modo que en ausencia de ley de presupuestos, los actos realizados por las personas que componen el gobierno no tendrán el carácter de actos de Estado.<sup>21</sup>

La reacción más vigorosa en Italia en contra de la tesis de la naturaleza formal de la ley de presupuesto se debió a Mortara.<sup>22</sup> Este autor sostenía que la distinción dualista carecía de sentido, dado que la

---

<sup>20</sup> Haenel, "Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne", en *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1888, II, 2. Citado por Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario*, op. cit., p. 201.

<sup>21</sup> G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della Legge del Bilancio*, Oficina Tipográfica Italiana, Roma, 1910.

<sup>22</sup> L. Mortara, *Comentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, Ed. Villardi, Milán, 1923, pp. 126-135.

autoridad que aprueba el presupuesto es exactamente la misma que ejerce cualquier otra función legislativa. La ley de presupuesto para Mortara constituye una manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución, corresponde la función legislativa. Esto significa que la ley de presupuesto es una ley en sentido material y formal, puesto que: *a)* la ley de presupuesto puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes; *b)* la ley de presupuesto tiene por objeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Para Mortara la ley de presupuesto es una ley de integración del ordenamiento jurídico vigente. En tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos, son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por sí mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos que permanecen en suspenso hasta que la ley de presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa.

Otro de los importantes autores italianos que rechazan la concepción del presupuesto como ley en sentido formal es Miceli.<sup>23</sup> Dicho autor afirma que, para resolver la cuestión de la naturaleza jurídica del presupuesto, es preciso distinguir entre ley de aprobación del presupuesto, que es una ley en sentido propio, y el presupuesto propiamente dicho. Miceli no considera, como Jèze o Duguit, el presupuesto como acto complejo; niega que el presupuesto y la ley de aprobación carezcan de contenido jurídico y afirma el carácter de ley material o sustantiva del presupuesto ya que ésta genera específicas obligaciones de naturaleza jurídica y los correspondientes derechos para el gobierno y los ciudadanos. Aunque el presupuesto se funde en leyes existentes, la aprobación del presupuesto no es un acto administrativo o de ejecución, dado que añade algo nuevo, autoriza la recaudación de los impuestos y distribuye los gastos en proporción a las necesidades, haciendo así posible la ejecución de las leyes. El presupuesto propiamente dicho es algo más que una simple cuenta patrimonial; contiene en cifras, tablas, capítulos los límites específicos dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad del gobierno, por lo que se puede decir que es, en cierto modo, la especificación del contenido de la ley del presupuesto. Así pues, presupuesto y ley de

---

<sup>23</sup> V. Miceli, *Principi di Diritto Costituzionale*, Soc. Ed. Libr., Milán, 1913, p. 816 y ss.



aprobación del presupuesto constituyen dos partes de un todo unitario, en cuanto uno da y cobra sentido respecto al otro. El rechazo del presupuesto por el parlamento, para Miceli, tiene como significado el de un voto político de censura a un ministro o a todo el gobierno, que los obliga a presentar la dimisión, sin que se produzca la paralización de la vida administrativa del Estado, pues entre tanto se abriría el paso a un ejercicio provisional sobre la base del presupuesto anterior.

Las posiciones anteriores fueron elaboradas antes de la redacción del actual artículo 81 de la Constitución italiana. Autores como Ingresso han sostenido que la naturaleza material de la ley de presupuesto como ley de organización es incuestionable una vez que entró en vigor el mencionado artículo 81. Ingresso manifiesta que el presupuesto como ley de organización hace posible el funcionamiento de la administración del Estado y cumple una acción de integración del derecho objetivo. Para Ingresso las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son leyes imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: la potestad de exigir un tributo o la potestad o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto están en suspenso, faltos de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual. Para este autor la ley de presupuesto, en cuanto integradora de las leyes existentes, puede innovar o modificar las leyes tributarias o las del gasto público, innovación que se concreta en la omisión o reducción de la consignación de un capítulo referente a un ingreso o a un gasto establecido en la ley.<sup>24</sup>

Quien ha sido el crítico más severo de la posición de la ley de presupuestos como ley formal, es el profesor argentino Giuliani Fonrouge. Para Fonrouge la ley de presupuesto es una ley en sentido material con efectos jurídicos normales. La argumentación es la siguiente: el presupuesto constituye un acto unitario, en el que los estados de previsión y el texto articulado son partes constitutivas de un todo orgánico; la función legislativa no se puede limitar a aprobar o autorizar lo que propone el ejecutivo, puesto que lo que reciben las cámaras no es un acto definitivo sino un proyecto del presupuesto a considerar por ellas, el cual pueden rechazar o modificar

---

<sup>24</sup> G. Ingresso, *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Nápoles, 1956.

total o parcialmente; la ley de presupuesto no es una ley de autorización, pues en determinados casos, por ejemplo la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por la ley de presupuestos; y, finalmente, la ley de presupuesto puede crear o modificar el derecho objetivo si no existen limitaciones a la acción del legislativo impuestas por la Constitución, por lo que no puede considerarse la ley de presupuesto como un ejemplo típico de legislación vinculada.<sup>25</sup>

LA TEORIZACIÓN  
DE LA NATURALEZA JURÍDICA  
DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los autores nacionales son muy parcos cuando analizan la naturaleza jurídica del presupuesto. Profesores como Gabino Fraga sostienen que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario conocer sus efectos, que para el citado autor son los siguientes:

a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Const. Fed., art. 126);

b) El presupuesto constituye la base legal para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Const. Fed., art. 74, frac. IV);

c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos;

d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones

---

<sup>25</sup> Carlos Guilianni Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1965, pp. 111 y ss. A diferencia de Fonrouge, otros autores argentinos como Bielsa o Ahumada comparten las opiniones de Duguit y Jezè, véase por ejemplo Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Editorial Assandri, Córdoba (Argentina), vol. III, pp. 723-727.

que contiene (arts. 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).<sup>26</sup>

Fraga manifiesta que el primero de los efectos jurídicos señalados es la clave para la solución del problema. En efecto, la ley de presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Con lo expuesto, Fraga se sitúa como cultivador de la teoría francesa del presupuesto, en especial de Jèze y Duguit, y además se inscribe en la teoría dualista de la ley, al indicar que la ley de presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, por lo que en su opinión la ley de presupuesto es un acto administrativo con todas las características de los mismos. No obstante, el mismo Fraga admite que en ocasiones el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales. Esta última afirmación confirma lo ya dicho sobre la posición de nuestro autor como seguidor de la teoría francesa, pues es totalmente reconocible en esta manifestación la teoría del presupuesto como acto complejo o múltiple. Por lo que respecta a la ley de ingresos, que en México no pertenece formalmente al presupuesto, Fraga señala que ésta sí es una ley, tanto desde el punto de vista material como formal, porque posee las características del acto legislativo.<sup>27</sup>

En la misma línea que Fraga, Ríos Elizondo<sup>28</sup> expresa que la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. Concretamente Ríos Elizondo señala:

<sup>26</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 333.

<sup>27</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 327-334.

<sup>28</sup> Roberto Ríos Elizondo, "El Presupuesto de Egresos", en *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, UNAM / FCE, 1972, pp. 251-293; en especial el capítulo tercero del artículo que se refiere específicamente a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, 277-284.

Ahora bien, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar el Presupuesto de Egresos, aun cuando esto pueda ser precedido de discusiones entre los diputados, pues así lo establece con toda claridad el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el día 26 de diciembre de 1935 que expresa: “Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir de enero”.<sup>29</sup>

La tesis de Ríos Elizondo confirma la posición dominante en la teoría mexicana: priva la concepción dualista de la ley de influencia alemana y francesa, el presupuesto como un acto materialmente administrativo vinculado a la legislación preexistente, y en donde la Cámara de Diputados tiene sólo una función de control político, que a mayor abundamiento hasta antes de 1977, únicamente consistía en la aprobación del presupuesto pero no en su previo examen y discusión.<sup>30</sup>

En un importante estudio sobre la evolución del proceso presupuestario en México, Rubén Valdez Abascal omite hacer un análisis expreso de la naturaleza jurídica en México, sin embargo, al analizar la legislación que ha estado vigente en nuestro país, va quedando implícito que el presupuesto en México ha sido considerado como una autorización de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Roberto Ríos Elizondo, “El Presupuesto de Egresos”, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, op. cit., p. 277. La ley que cita este autor fue derogada en 1976 y en su lugar se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976. La disposición contenida en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fue sustituida por la que contiene el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que al efecto señala: “El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.

<sup>30</sup> La reforma al artículo 74 fracción IV fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza<sup>32</sup> insiste, después de recoger lo más relevante de la teoría nacional, en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el Derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México, traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo, en este caso, de incurrir en responsabilidad. Lo anterior implica que nuestro autor confiere a la Cámara de Diputados sólo una función de control político y no una labor propiamente legislativa. Sergio Francisco de la Garza, como Fraga, es un autor que defiende la concepción dualista de la ley, la subordinación del legislativo al ejecutivo, la vinculación del presupuesto que a la legislación preexistente, sin que sea capaz de nutrir o crear una teoría nacional de la naturaleza del presupuesto que colme las lagunas constitucionales que en la materia existen en nuestro país.

Más recientemente, Francisco Javier Osornio se refiere brevemente a nuestro problema, y al igual que la unánime teoría nacional, concluye que la naturaleza del presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.<sup>33</sup> Las obras de Miguel Acosta Romero y de Andrés Serra Rojas<sup>34</sup> no exploran a profundidad, y por desgracia, los temas relacionados con la naturaleza jurídica del presupuesto. A lo más, el maestro Acosta Romero afirma que “todos coincidimos en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso”.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Rubén Valdez Abascal, “La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno” en *Obra jurídica mexicana*, Procuraduría General de la República, México, 1985, t. III, pp. 2633-2751.

<sup>32</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero mexicano*, Editorial Porrúa, México, novena edición, 1979, pp.119-129.

<sup>33</sup> Francisco Javier Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, p. 83.

<sup>34</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1979, t. II, pp. 21-22.

<sup>35</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, tercera edición actualizada, pp. 512-513.

Los elementos de la teoría nacional sobre la naturaleza del presupuesto en México, según lo expresado en la doctrina citada, y con apoyo en las normas constitucionales y legales vigentes, son los siguientes:

*a)* Aceptación de la teoría dualista de la ley. El presupuesto de egresos es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquellos casos en donde en el presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. La ley de ingresos es una ley en sentido material.

*b)* Separación formal entre presupuesto de egresos y ley de ingresos, al contrario de lo que sucede en términos generales en el derecho comparado, en el cual el presupuesto comprende tanto ingresos como egresos. Tan absurda es esta situación que el procedimiento para aprobar el presupuesto de egresos compete con exclusividad a la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y la aprobación de la ley de ingresos es atribución de las dos cámaras, esto es, corresponde al Congreso según el artículo 73 fracción VII de la norma fundamental, salvo que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72 inciso *h*).<sup>36</sup>

*c)* El presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo. La ley de ingresos es una ley en sentido material. El presupuesto de egresos es ley en sentido formal, y se puede calificar de acto administrativo de autorización o acto condición.

*d)* La función de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos no es propiamente legislativa, sino de control político. No existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos entre Legislativo y Ejecutivo en caso de que la Cámara de Diputados se negara a aprobar el presupuesto. Tampoco la norma constitucional determina si la Cámara de Diputados puede enmendar o modificar parcialmente el proyecto de presupuesto; lo que sí hace la legislación secundaria –la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 21 y 22–, aunque limitando la posibilidad de hacer las modificaciones a reglas de procedimiento que condicionan la actividad controladora de la Cámara de Diputados, lo que a todas luces es discutible, puesto que la ley

---

<sup>36</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1980, décimo séptima edición, pp. 318-321. Tena, apoyándose en el pensamiento de Rabasa, hace una crítica a tal absurdo constitucional, el que sólo se puede explicar por los antecedentes unicamarales de la Constitución de 1857.

secundaria restringe el derecho constitucional de la Cámara de Diputados a examinar el presupuesto de egresos, es decir, la legislación derivada afecta uno de los derechos fundamentales de los cuerpos legislativos en una democracia, el derecho de éstos a determinar y en su caso aprobar con libertad el presupuesto. Igualmente, no hay solución constitucional para el caso de que la ley de ingresos no se apruebe antes del inicio del año fiscal.

e) El presupuesto de egresos, por su carácter de legislación sólo formal y su naturaleza de acto administrativo, se encuentra vinculado a la legislación preexistente (según la doctrina, pero no el derecho positivo).

#### ■ POSICIÓN PERSONAL

##### SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

La doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto además de su insuficiencia porque no presenta una exposición coherente y a profundidad de todas las temáticas, es obsoleta. El trabajo más importante en esta materia sigue siendo el de Gabino Fraga. Después de él, los autores nacionales se han conformado con repetirlo sin intentar abundar en desarrollos teóricos en el nivel mundial más actuales y conformes con lo que es el presupuesto a finales del siglo xx, en los Estados contemporáneos. Además, la teoría sobre la naturaleza del presupuesto en México presenta ciertas contradicciones con el derecho positivo nacional que aquí se expondrán, y eso ha sido porque nuestros autores han repetido la obra de los doctrinarios extranjeros, sobre todo los franceses de finales del siglo xix y principios del xx, sin contrastarla debidamente con el derecho interno.

La crítica a la doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto, a nuestro juicio debe plantearse desde los siguientes aspectos:

1. La refutación a la teoría dualista de la ley. Tal distinción decimonónica resulta hoy obsoleta. Las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución para hacer leyes. Además, el presupuesto, como se verá más adelante, en cualquiera de sus dos vertientes no es una legislación vinculada en el derecho mexicano, y por lo tanto, puede afectar la esfera jurídica no sólo de los órganos

del Estado sino de los particulares. Por otra parte, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción. La reciente teoría general del derecho, por ejemplo Bobbio, señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para la cual todos los hombres son iguales y todas las acciones son ciertas; estos son requisitos no tanto de la norma jurídica, sino de la norma justa.<sup>37</sup> Es decir, el profesor contempla la posibilidad, como más adelante lo señala, de normas generales y concretas y de normas particulares y abstractas, además de las particulares y concretas que corresponderían, algunas de ellas, a los actos administrativos, y de las generales y abstractas que eran antes del advenimiento del Estado social, el ideal de la ley. Tiene, por tanto, que advertirse que la concepción de ley de la teoría dualista es propia de una escuela jurídica: la exégesis, y de una época determinada: la del Estado liberal clásico.

Por lo tanto, el acto mediante el cual se aprueba el presupuesto debería tener, en México, el carácter de ley, no sólo porque así se contempla en el derecho comparado, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación de los presupuestos, por lo cual resulta obsoleta y chocante la actual redacción del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que denomina «Decreto» a la aprobación del presupuesto de egresos. Sostener que sólo la ley de ingresos es una ley material y el presupuesto de egresos un acto de autorización o condición, carece de sentido. No debe olvidarse que la concepción dualista de la ley tenía un claro propósito político: limitar la acción del legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es decir, la intervención del legislativo, tal como lo vimos en la obra de Laband, era una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos.

2. Otra terrible deficiencia de nuestro derecho positivo es haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto, carece de sentido. La ley de

---

<sup>37</sup> Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1992, p. 144.



presupuesto es un acto unitario, no un acto complejo, y no debe inducir a error el hecho de que en la ley de presupuesto exista al mismo tiempo un articulado y unos estados de previsión, de gastos e ingresos. Tampoco puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate de presupuesto de ingresos y de gastos, tal como lo sostuvo erróneamente Duguit, porque el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, se trata de un todo articulado, por lo que el procedimiento de tramitación y de autorización debe ser el mismo, y no como ocurre en México, en donde la ley de ingresos se tramita ante las dos cámaras y el presupuesto de egresos únicamente ante la de diputados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para un mejor control y fiscalización. Finalmente, el hecho de que en la ley de presupuesto se contengan disposiciones de distinta naturaleza no nos permite afirmar que el presupuesto tiene una naturaleza múltiple, porque en todas las leyes se contienen preceptos de alcance jurídico diverso, sin que esto sea motivo suficiente para afirmar que aquéllas tienen una naturaleza jurídica compleja.

3. La inadvertencia de la doctrina nacional de asumir la teoría dualista de la ley que implicaba lógicamente, en las teorías que sostuvieron esta concepción, que el presupuesto se encontraba vinculado a la legislación preexistente, y que en ese sentido, el legislativo carecía de facultades para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto, se contradice con el derecho interno, pues la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en sus artículos 21 y 22, aunque limita a nuestro juicio inconstitucionalmente el derecho de los legisladores, brinda la posibilidad de modificar el proyecto de presupuesto de egresos; igual ocurre con las leyes de ingresos que llegan a modificar la legislación tributaria existente. Lo expuesto significa que en México la doctrina nacional no percibió las consecuencias jurídicas y políticas de la aceptación de la teoría dualista de la ley, principalmente la de entender que el presupuesto es una legislación vinculada y subordinada a la legislación preexistente con consecuencias muy graves desde el punto de vista constitucional a la labor legisladora y fiscalizadora del poder legislativo. En nuestro país, por tanto, el presupuesto, ni en su vertiente de egresos ni en la de ingresos

es legislación vinculada a la preexistente. Lo único que a nuestro entender en este renglón resulta inadecuado, es el hecho de que en el nivel constitucional no se exprese con claridad el derecho del legislativo a rechazar, enmendar o aprobar el presupuesto, parcial o totalmente.

4. Las razones anteriores nos deben llevar a concluir que la labor del legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de legislación, y que estas dos funciones deben realizarse plenamente. Los presupuestos, al aprobarse por el legislativo, son actos enteramente legislativos, puesto que en las cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del legislativo, situación que obliga a una reforma constitucional en este sentido. En cuanto a las atribuciones de control del legislativo, que implican por una parte el derecho de las cámaras a recibir con un plazo mayor el presupuesto para estudiarlo, por lo que es necesaria una reforma constitucional,<sup>◇</sup> deben administrarse con el derecho legislativo de las cámaras, pues si a éstas no se les regatea su derecho legislativo pleno, luego entonces pueden aprobar, pero también rechazar totalmente, el presupuesto, lo que constituiría la vía de fiscalización más acabada.

5. Lo expuesto impele a un tratamiento constitucional del presupuesto más coherente. En especial, y como último aspecto, es imprescindible que la Constitución prevea los mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran suscitarse. Es importante reiterar que, en mi opinión, la Cámara de Diputados puede enmendar o rechazar el presupuesto, porque carecería de sentido la facultad de aprobar si no fuera consustancial a la de rechazar o reprobar, igualmente no tendría contenido la facultad de examinar si del análisis no pudieran realizarse observaciones o enmiendas. Si se sostiene que sólo puede aprobar, examinar y discutir y no rechazar o enmendar, se cae en el absurdo de conferir a la Cámara de Diputados una facultad mecánica que nada tiene que ver con el control al Ejecutivo.

¿Qué pasa si la Cámara de Diputados rechaza el presupuesto? No hay que olvidar que en la actualidad el presupuesto, además de ser

---

◇ Una reforma constitucional en tal sentido se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2004 y entró en vigor el día siguiente. [*N. de la E.*]

un documento técnico jurídico, es la expresión de la política económica del Ejecutivo, por lo que desaprobar el presupuesto tiene, además de un serio contenido económico, uno político: el rechazo de la política económica, del rumbo económico que propone para el país el Poder Ejecutivo. En nuestra Constitución, como ya hemos señalado, no existen mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran darse cuando la Cámara de Diputados se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto. Por lo cual es deseable que se establezca, como en el Derecho comparado, alguna norma de solución, que podría ser la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, más el índice de inflación señalado por el Banco de México, sistema denominado de la reconducción del presupuesto, u otro procedimiento alternativo, como la concesión de créditos provisionales. En la actualidad parece que de conformidad con el artículo 75, lo único que está garantizado es el pago de los empleados del gobierno federal, toda vez que dicho artículo señala que si “por cualquier circunstancia” se omite fijar la remuneración que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Finalmente, si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría enmendar el presupuesto, posteriormente lo remite al Ejecutivo para su publicación. En este caso, el Poder Ejecutivo podría ejercer el derecho de veto contenido en el artículo 72 fracción *B*, esto es, la facultad de hacer observaciones y devolverlo a la Cámara, en cuyo caso, para que las enmiendas quedaran firmes, tendría que confirmarlas con las dos terceras partes del número total de votos; esto significa el voto de 334 diputados. Sin embargo, la cuestión jurídica es: ¿puede el Ejecutivo vetar un decreto de una sola de las cámaras?

En opinión de Jorge Carpizo, el presidente sólo posee la facultad de veto respecto a las leyes o decretos de carácter federal en las que interviene el Congreso de la Unión,<sup>38</sup> por lo cual no podría vetar el

---

<sup>38</sup> Se trata de una interpretación a *contrario sensu* de lo que dice Jorge Carpizo: “El presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque: *a*) el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, en aquellas que interviene el Congreso de la Unión; *b*)...”. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1994, décimo segunda edición, p. 223.

presupuesto, toda vez que se trata de un decreto de una sola de las cámaras. Por su parte, Felipe Tena Ramírez señala que “la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso”.<sup>39</sup>

Sin embargo, existen otras<sup>40</sup> opiniones que señalan que ciertamente el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos del Congreso, sin embargo, la fracción *J* se refiere a los casos en los cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de *alguna de las cámaras*,<sup>41</sup> y éstos taxativamente son:

- a) Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado,
- b) Cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;
- c) Cuando se trate de decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Por otra parte, no existe una norma expresa como la contenida en el artículo 70 que señala que la ley que regula la estructura interna y funcionamiento del Congreso no puede ser vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. En conclusión, si el decreto que contiene el presupuesto no se encuentra entre los casos que de forma limitativa señala la fracción *J* del artículo 72, ni existe una norma expresa que señale que el decreto que contiene el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo, éste puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción *B* del artículo 72, esto es, la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso. Es pertinente destacar que en los primeros años de vida de la Constitución existieron vetos al presupuesto. Tal es el caso del que ejerció el presidente Venustiano Carranza cuando vetó el presupuesto que le envió la XXVIII Legislatura en el año de 1919.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, décimo sexta edición, p. 262.

<sup>40</sup> Véase Jaime Cárdenas García, *Una Constitución para la democracia*, IJ-UNAM, México, 1996, pp. 70-72, en especial la cita a pie de página número 72.

<sup>41</sup> La letra cursiva es mía, para destacar que la citada fracción *J* se refiere también a las resoluciones de alguna de las cámaras, caso en el que se encuentra el presupuesto.

<sup>42</sup> Es un hecho que el presidente Carranza vetó el presupuesto que proponía la legislatura ese año; sin embargo, este caso tiene anexas otras circunstancias y debates: el

Por todo lo aquí expuesto es importante revisar el tratamiento jurídico que la Constitución le da al presupuesto y adecuarlo a los tiempos que vive el país.

---

problema de fondo consistía en que los diputados habían aumentado la dieta que debían percibir en el año para el cual aprobaban el presupuesto, lo cual en opinión del Ejecutivo era anticonstitucional por existir un precepto que lo prohibía. El debate giró en torno a quién correspondía ser el garante de la Constitución, si sólo al Poder Judicial o también al Ejecutivo, y, en este último caso, si al interpretar que no era constitucional el aumento podía vetarlo. El problema se resolvió de manera política.



## EL VETO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO ■

---

GERÓNIMO GUTIÉRREZ

ALONSO LUJAMBIO

DIEGO VALADÉS

**E**l problema del veto es en extremo complejo, sobre todo en los casos donde el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aprobación participan dos cámaras. Para resolverlo, algunas constituciones han fijado reglas especiales. Es el caso de Brasil (arts. 66, 2, y 166, 7 y 8), donde el veto en materia presupuestal está expresamente regulado. Se admite el veto parcial de la ley de presupuesto anual. Los recursos asignados al rubro vetado pueden ser utilizados para otras erogaciones, con la autorización previa del Congreso, adoptada por mayoría simple. En Colombia (art. 167) el veto es procedente en el caso de la ley de presupuesto, pero no afecta la fluidez del gasto, porque continúa aplicándose el presupuesto anterior (así se puede interpretar, por la mecánica de la reconducción del presupuesto).

En Alemania (art. 113, 2 y 3) una vez que el presupuesto ha sido aprobado por la Dieta, el gobierno dispone de cuatro semanas para pedirle que reconsidere su decisión. Si las observaciones del gobierno son desestimadas, se aplican las reglas generales del veto (arts. 77 y 78), que suponen una deliberación complicada y lenta, pero que en todo caso no afectan la capacidad del gobierno de aplicar el presupuesto anterior, conforme a las reglas de reconducción del presupuesto.

---

■ Fragmentos del capítulo I, "Régimen constitucional del presupuesto", del libro de los mismos autores *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder / El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Ensayos Jurídicos, núm. 2), UNAM, México, 2001, pp. 60-68 y 80-81. (Se reproduce con permiso de los autores.)

En el mayor número de casos, las constituciones no prevén un procedimiento especial para vetar las leyes de presupuesto, por lo que son aplicables las normas generales en la materia.

La experiencia constitucional norteamericana es digna de estudio. Las posibilidades, ampliamente discutidas, del veto parcial, podrían generar situaciones de irregularidad que permitirían a los presidentes aceptar los aspectos del presupuesto que les resultan favorables y bloquear los que no comparten. Aunque se trata de una institución que ya fue adoptada por varios estados de la Unión Americana, el tema sigue siendo controvertido en el ámbito federal. El 1º de marzo de 2001 se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes, conforme a la cual se propone modificar el artículo I, sección 7, para facultar al presidente a vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquellas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo. Por otra parte, en los Estados Unidos continúa vigente la interpretación que procede de Jefferson, en el sentido de que el presupuesto es una autorización de gasto que el gobierno no puede exceder, pero tampoco está obligado a agotar el total de las partidas asignadas.

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica.

La restricción del veto en materia de presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión puede ser problemática, pero fue deliberada. Ya se ha mencionado que al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se le excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los diputados. También se ha señalado que en el sistema constitucional



de 1857 no existía el veto presidencial. De manera que podemos subrayar que la improcedencia del veto en esta materia es un elemento que encuentra su origen en la Constitución de 1857, que sin duda tendió a favorecer al Congreso en las relaciones entre los órganos del poder.

Por otra parte, como bien señala Jorge Carpizo,<sup>1</sup> en general el veto ha sido utilizado por los presidentes mexicanos de una manera más frecuente de la que usualmente se supone, a pesar de la presencia dominante del mismo partido, entre 1929 y 1969. Las nuevas formas de relación entre el gobierno y el Congreso, en virtud de la composición de éste, hacen previsible que el veto vuelva a aplicarse en diversas materias. En todo caso es un instrumento de control político que puede contribuir a evitar desequilibrios en el ejercicio del poder.

En cuanto al presupuesto, consideramos que la participación de ambas cámaras en su aprobación, y la naturaleza de ley que se le reconozca, harán procedente el veto presidencial. Será necesario, sin embargo, establecer reglas específicas para este veto, en tanto que las actuales no resultan razonables para la materia presupuestaria. La mecánica prevista como parte del proceso legislativo ordinario admite la posibilidad de que el cómputo del término para la interposición del veto se interrumpa por la terminación del periodo ordinario de sesiones (art. 72, *b*), con lo que se detendría la aplicación del presupuesto desde diciembre de un año hasta marzo del siguiente año. También será necesario establecer normas particulares para la tramitación del presupuesto en el Congreso, porque, conforme al sistema actual, si sobreviene un desacuerdo insalvable entre ambas cámaras con relación a un proyecto de ley, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Así, los procedimientos de deliberación y aprobación de las cámaras y el veto presidencial deberán ser adaptados a los requerimientos de la ley de presupuesto, de suerte que se garantice que el plazo constitucional que medie entre la presentación del proyecto de presupuesto hasta su publicación, sea el adecuado. En este punto pueden jugar un papel de gran importancia las comisiones (en particular el carácter bicameral de una eventual “comisión de presupuesto”, o como ya se argumentó, las comisiones respectivas de ambas cámaras en conferencia).

---

<sup>1</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1978, p. 85.

Nosotros nos inclinamos, por supuesto, por que el presidente pueda vetar el presupuesto, pues de lo contrario se produciría el resultado aberrante de que el presidente tuviera una facultad exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, el presidente, en una especie de secretario técnico del Legislativo. Pero también creemos que el veto parcial constituye un poder excesivo para el presidente porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se aleja de ellas. Resulta mucho más conveniente aceptar las relaciones entre los órganos del poder, dando al presidente sólo la posibilidad de vetar totalmente el presupuesto, de modo que la única forma de aprobar lo que se ajuste a sus preferencias sea aprobando, en paquete, el proyecto como un todo.

Se sabe que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferendo. Pero el problema de fondo del veto parcial es que contrae la discusión en el Congreso sólo al texto o textos con relación a los cuales el presidente formula observaciones. De esta manera, si en materia de presupuesto se admitiera el veto parcial, la discusión en ambas cámaras se daría sin posibilidades de ajustes en las partes no controvertidas por el presidente. Esta situación pondría en desventaja al Congreso.

Hay que contemplar también otro problema todavía no resuelto por el sistema constitucional mexicano: el que puede resultar de la falta de promulgación de una ley. Es una cuestión que no debe ser confundida con el veto, porque no consiste en la formulación de observaciones a un proyecto de ley, sino simplemente en la falta de su publicación formal. Jorge Carpizo<sup>2</sup> e Ignacio Burgoa<sup>3</sup> coinciden en que si se diera esta situación, el Congreso podría promulgar la ley o decreto en cuestión. El argumento de ambos es impecable: la publicación formal de las leyes del Congreso no es una facultad discrecional del presidente, sino una obligación, y en tanto que la propia Constitución no dispone un mecanismo para constreñir al presidente a dar cumplimiento a esa obligación, ni prevé sanción alguna

---

<sup>2</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 93.

<sup>3</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, p. 850.

por el incumplimiento en que pueda incurrir, se concluye que el Congreso puede ordenar de manera directa la promulgación. De otra forma, señalan ambos autores, se afectaría el orden constitucional al no poderse reparar una decisión arbitraria del presidente.

La promulgación es un requisito formal de validez de una norma, sin el cual no puede ser aplicada. De ahí que su realización o su ausencia no constituyan un problema académico, sino práctico. La Constitución sólo señala un caso en que no es necesaria la promulgación del presidente: la expedición de la Ley Orgánica del Congreso. Si la Constitución sólo hace esa excepción, quiere decir que cuando una norma no sea promulgada por el presidente, simplemente no podrá ser aplicada. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*v. g.*, amparo en revisión 3161/57). En el caso de las leyes que fueran promulgadas por un órgano del poder distinto del previsto por la Constitución, carecerían de un requisito de validez y serían inaplicables.

Aunque suele señalarse que no existe una diferencia real entre publicar y promulgar, lo cierto es que mientras que el artículo 89, fracción I, de la Constitución, señala la obligación del presidente de promulgar las leyes, el 120 establece la obligación de los gobernadores de “publicarlas”. Se produce aquí una distinción relevante, porque en tanto que la promulgación presidencial es un requisito de validez de la norma, la publicación por parte de los gobernadores es una obligación de difusión, para el mejor conocimiento de las normas. La Suprema Corte ha interpretado que la publicación de las leyes por parte de los gobernadores no es un requisito formal de validez, porque los gobernadores no intervienen en el proceso legislativo (amparo en revisión 576/45). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del presidente de la república, los gobernadores de los estados sí son responsables por violaciones a la Constitución y procedería el juicio político por el incumplimiento de la obligación de publicar las leyes federales.

En cuanto a la cuestión de la falta de promulgación de las leyes y decretos del Congreso, estimamos que las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional permitirían resolver el problema por medio de una controversia constitucional. Aun así, traemos a colación este problema, porque en el orden de las posibilidades cabe considerar la de que en algún momento se deje de publicar una ley, en especial

la de presupuesto, e incluso el remedio jurisdiccional aquí apuntado generaría un conflicto entre órganos del poder que debe ser previsto en otros términos. Independientemente de que se juzgue deseable o no, supongamos que se adopta algún sistema de reconducción y que en algún momento el presidente no estuviera de acuerdo con la ley de presupuesto, dejándola de publicar. Ante esta eventualidad, convendría incluir en el texto constitucional, de manera expresa, que cuando el presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso podrá promulgar directamente las leyes que haya aprobado.

\*\*\*\*\*

#### **NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO**

La mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. Son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo. El tema de la naturaleza jurídica del presupuesto ha sido poco estudiado en la doctrina mexicana, como ha sido demostrado por María de la Luz Mijangos.<sup>4</sup> Es una cuestión, sin embargo, de extraordinaria importancia para determinar la participación de los órganos colegiados de representación política en su aprobación.

Hay, además, un fenómeno que ha pasado inadvertido: en muchos sistemas constitucionales la naturaleza del presupuesto es mixta: legislativa en unos casos y administrativa en otros. Es lo que ocurre cuando, como se ha visto en este trabajo, los congresos tienen la facultad de aprobar, como ley, un presupuesto; pero cuando no se produce la decisión del órgano colegiado, en ocasiones se admiten los efectos provisionales del proyecto elaborado por el gobierno, con lo cual ese presupuesto tiene una naturaleza estrictamente administrativa. Otro caso es el representado por Bélgica. En efecto, la Constitución de este país (arts. 175, 176, 177, 178, 179) atribuye naturaleza de ley a las asignaciones presupuestarias correspondientes a

---

<sup>4</sup> María de la Luz Mijangos, "La naturaleza jurídica del presupuesto", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, enero-abril de 1995, p. 206 y ss.

las comunidades francesa, flamenca y germanófono, a las regiones y al sistema de pensiones; todas las demás previsiones presupuestarias tienen naturaleza administrativa.

La naturaleza jurídica del presupuesto no es una cuestión de relevancia estrictamente académica; en buena medida supone una contradicción conceptual importante que no ha quedado superada pese a los avances del constitucionalismo a lo largo de los siglos XIX y XX. La naturaleza administrativa o mixta de los presupuestos constituyen excepciones a la soberanía popular. Son reminiscencias del regalismo medieval, que comenzó a ser superado en 1215 pero que todavía deja ver su influencia en varias estructuras constitucionales contemporáneas, entre ellas la mexicana.

Al referirnos a la cuestión del veto apuntamos algunos de los dilemas que se presentarían si se atribuye al presupuesto, como es de desearse, la naturaleza de ley, por lo que no los repetiremos en esta sección.



## EL VETO DE GONZÁLEZ ■

---

ALONSO LUJAMBIO

El veto presidencial es uno de los grandes temas de debate en la ya larga historia de nuestro derecho constitucional. Emilio Rabasa, clásico de clásicos en el estudio de las constituciones mexicanas del siglo XIX, hizo la crítica más severa a la Constitución de 1857 por no haberle dado al presidente “el veto fuerte” (*La Constitución y la dictadura*, 1912). Y es que, efectivamente, bajo 57 el presidente podía hacerle observaciones a las “leyes y proyectos”, incluido “el proyecto de presupuesto” aprobados por el Congreso (unicamaral, pues no había Senado). Sin embargo, si el Congreso, con la misma mayoría del 50 por ciento más uno de sus miembros, aprobaba otra vez lo que antes ya había aprobado, derrotaba el veto (“débil”) del presidente. Rabasa quería “el veto fuerte, sólo subordinado al voto de dos tercios de los representantes” para detener los excesos del “auditorio emocionado”.

La discusión actual sobre si el presidente puede o no vetar el presupuesto nos remite a esa peculiar reforma constitucional que fue la de 1874, bajo la presidencia de Lerdo. Desde entonces tenemos otra vez dos cámaras (el Senado y la Cámara de Diputados), pero también desde entonces se reservó a la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto. ¿Cómo quedó el veto? Igual de débil, pues se conservó la posibilidad de que las dos cámaras derrotaran el veto presidencial apenas con la mayoría absoluta (50 por ciento más uno) en ambas. ¿Y el veto presupuestal? Ahí está el *quid* de la cuestión de

---

■ El texto fue publicado originalmente en *Reforma* el 22 de noviembre de 2004. (Se reproduce con permiso del autor.)

entonces y de ahora, pues en esencia el artículo 72 de la Constitución de 1917 retomó el artículo 71 reformado en 1874. La verdad, el artículo quedó bastante confuso, pues por un lado estableció cómo procedería el veto tratándose de proyectos de ley o de decreto que tuvieran que ser aprobados sucesivamente por las dos cámaras, lo cual no era el caso para el proyecto de presupuesto, pues éste sólo habría de aprobarse por la Cámara de Diputados. No detalló qué procedería en caso de que se vetara el presupuesto, pero aclaró, al final del inciso *h*, que el Ejecutivo no podría vetar (o “hacer observaciones” a) tres tipos de resoluciones: cuando el Congreso prorrogase sus sesiones o cuando ejerciera funciones “de cuerpo electoral o de jurado”.

Se abrían así dos interpretaciones: una dice que no, que bajo el artículo 71 reformado en 1874 (que es casi idéntico al que hoy tenemos) no era posible vetar el presupuesto, ya que los órganos constitucionales sólo pueden actuar conforme a facultades expresamente señaladas en la Constitución; otra dice que sí, que era posible vetar el presupuesto, pues si el inciso *h* no incluyó al presupuesto entre las resoluciones que no podrían vetarse, entonces el presupuesto podía vetarse.

Yo en el pasado me he inclinado por la primera interpretación. Pero en todo caso son los hechos históricos los que nos pueden ayudar a interpretar el artículo. ¿Hubo o no hubo vetos al presupuesto bajo el esquema de 1874? El problema aquí es que no es probable que los presidentes de la época usaran con gran frecuencia un instrumento tan débil. Era demasiado fácil derrotar el veto presidencial. Rabasa se quejó del “veto débil” y de que el Senado no pudiera discutir también el presupuesto, no de que el presupuesto no pudiera vetarse; argumentó que el “veto ineficaz” no ofrecía ventaja alguna y que para darle la vuelta al “veto débil” y buscar el respaldo parlamentario, los presidentes Juárez y Lerdo tenían que llamar a su gabinete a “los hombres que les ofrecieran la mayoría” (Knapp y Dworak analizaron esta estrategia en el periodo 1867-1876). Por otro lado, no es probable que durante el Porfiriato el presidente Díaz haya tenido que echar mano del instrumento con frecuencia. Sin embargo, parece que el presidente Manuel González (1880-1884) sí lo hizo respecto del presupuesto de 1884. Eran años de déficit presupuestal. Sobrevinieron “dificultades económicas” y “se hacía indispensable reducir considerablemente muchas asignaciones”. González “las indicó al Congreso



con entera franqueza” y “el Congreso... aceptó la sugestión del presidente, y votó el presupuesto de egresos reduciendo las asignaciones” (De la Peña, secretario de Hacienda, citado por Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994). Esto sugiere que el inciso *h* del artículo 71 de la reforma de 1874 se interpretó en el sentido de que el presidente sí podía formularle “observaciones” al presupuesto, tema de tratamiento exclusivo por parte de la Cámara de Diputados.

El Constituyente de 1917 siguió las sugerencias de Rabasa y convirtió en “fuerte” el veto “débil”, al establecer que sólo una mayoría de *dos tercios* podría derrotar las “observaciones” del presidente; al mismo tiempo –y respecto del dilema actual sobre el presupuesto– el Constituyente reprodujo el fraseo de 1874 en el nuevo artículo 72, inciso *J*, hoy vigente (si bien le añadió excepciones, entre las que excluyó otra vez al presupuesto). En 1917 el instrumento se volvió fuerte, y podía usarse. Según datos de Weldon, en los veinte y treinta del siglo *XX* varios presidentes vetaron diversos presupuestos. Posteriormente, la hegemonía del *PRI* volvió innecesario pasar por ese laberinto de nuestra maquinaria constitucional.

Llevamos siete años de gobierno dividido y tendremos más. El veto es instrumento constitucional, no fuente de conflicto. Ojalá la Suprema Corte de Justicia se pronuncie sobre este asunto central para la operación de nuestras instituciones constitucionales.



## EL VETO PRESIDENCIAL ■

---

JORGE CARPIZO MC GREGOR

### 1. LAS FACULTADES PRESIDENCIALES

---

**E**l presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la Constitución como de la ley ordinaria.

---

■ Capítulo VII, “Facultades del presidente en el procedimiento legislativo”, del libro de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, pp. 82-98. (Se reproduce con autorización del autor.)

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.<sup>1</sup>

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas.<sup>2</sup> Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal. El Estado moderno, se ha dicho, es un Estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo.<sup>3</sup> Fraga indica que “la situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos”<sup>4</sup> no controvertidos.

En los tiempos actuales creemos que hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el ejecutivo, y que ya no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas y las sociales. En manos del presidente de la república está, en gran parte, la regulación de la economía a través, entre otros elementos, como examinaremos, del gasto y la inversión públicos, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos. Asimismo, el presidente tiene funciones sociales de especial trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

En esta forma, podemos afirmar que las funciones del poder ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.

---

<sup>1</sup> Manuel Bartlett, “El sistema presidencialista mexicano”, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969, p. 25.

<sup>2</sup> Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Lib. de Ch. Bouret, 1906, p. 170; y Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1962, pp. 178-179.

<sup>3</sup> César Enrique Romero, “El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea”, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, Buenos Aires, 1962, p. 3.

<sup>4</sup> Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 64.

Recordemos que el poder de un presidente –afirma Horn– descansa en última instancia sobre la confianza pública, basada en que hay una serie de cuestiones que el presidente no sólo no puede legalmente realizar, pero que ni siquiera intentaría hacerlo.<sup>5</sup>

Al análisis de las principales atribuciones que en México posee el presidente de la república, dedicaremos los siguientes capítulos.

## 2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.<sup>6</sup>

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó “diputados de partido” y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el PAN.<sup>7</sup>

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92 por ciento de los proyectos; en 1947, el 74 por ciento; en 1949 el 77 por ciento; en 1953, el 59 por ciento; en 1955, el 62 por ciento, y en 1959 el 95 por ciento.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4 por ciento de los diputados; en 1947, el 3 por ciento; en 1949, el 3 por ciento; en

<sup>5</sup> Robert A. Horn, “The Warren court and the discretionary power of the executive”, en *Minnesota Law Review*, vol. 44, núm. 4, Minneapolis (Minnesota), 1960, p. 669.

<sup>6</sup> Véase Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1973, pp. 248-253.

<sup>7</sup> Jorge Carpizo, “El sistema representativo en México”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, t. XXIII, núm. 2, Xalapa (Veracruz), 1972, pp. 26-30; y “La elección y la representación de los diputados y senadores”, en *Derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1973, p. 92.

1953, el 3 por ciento, en 1955, el 5 por ciento; y en 1959, el 4 por ciento.<sup>8</sup>

Durante el periodo de Obregón, más de 98 por ciento de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.<sup>9</sup>

El hecho de que el Ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo 1959-1963, el 90 por ciento de las leyes (public general acts of parliament) fueron iniciativa de los ministros, y en Francia, en el periodo 1962-1967, el 80 por ciento de las iniciativas legislativas fueron del gobierno.<sup>10</sup>

Ahora bien, en México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos podemos mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal.<sup>11</sup>

### 3. EL VETO

Conforme al inciso *B* del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir;<sup>12</sup> ya los romanos conocieron esta institución: los tribunos del

<sup>8</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ed. Era, México, 1965, p. 17.

<sup>9</sup> Stephen Spencer Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1955, vol. VII, p. 74.

<sup>10</sup> Samuel E. Finer, "Great Britain", en *Modern political systems: Europe*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (Nueva Jersey), 1968, p. 113; y Roy C. Macridis, *France*, en el mismo volumen citado en esta nota, pp. 265-266.

<sup>11</sup> Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, UNAM / FCE, 1972, p. 493.

<sup>12</sup> Andrés Serra Rojas, "La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857", en *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, p. 370.

pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó *intercessio*.<sup>13</sup>

Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del legislativo”.<sup>14</sup>

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la Constitución Federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía

---

<sup>13</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, p. 849.

<sup>14</sup> Véase Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1956, p. 174; y A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, FCE, México, 1957, p. 313.

estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma, el presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del proceso legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.

Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la Constitución de 1857, se refirió a la simple mayoría para superar el veto, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar por los dos tercios de votos. Rabasa afirmó que:

La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público.<sup>15</sup>

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso *C* del artículo 72, que dice: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...”. Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total<sup>16</sup> como en Norteamérica.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Emilio Rabasa, *op. cit.*, pp. 177-178.

<sup>16</sup> André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, p. 841; y Jacques Lambert, *América Latina*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 541-542.

<sup>17</sup> William Howard Taft, *The Presidente and His Powers*, Columbia University Press, Nueva York, 1967, p. 14. Consúltese también Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial*



El inciso *J* del artículo 72 establece que:

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

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

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

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

Herrera y Lasso opina, con toda razón, que el inciso *J* del artículo 72 es totalmente *inútil, por absolutamente inoperante*: “sin él, quedaría purgada la Constitución de un precepto baldío y contradictorio, propicio a la confusión y al error”.<sup>18</sup> En esta forma, el camino más fácil para conocer qué se puede vetar lo define, como hemos dicho párrafo de por medio, el encabezado del artículo 72: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras.

---

*Presidency*, Houghton Mifflin, Boston, 1973, pp. 239-240; y Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo / Función y poderes, 1787-1957*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pp. 314-316.

<sup>18</sup> Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Ed. Jus, México, 1964, p. 96.

Esta regla general auxilia para aclarar el tema, y sólo se podría discutir si en ella también encuadra el supuesto de cuando el Congreso actúa en asamblea única y existe un presidente provisional: los casos de los artículos 84 y 85 que se refieren, como ya hemos estudiado, a cuando el Congreso designa a un presidente interino o sustituto. Creemos que la regla general sí abarca también este caso, porque el encabezado se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas cámaras.

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

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

b) 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 –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

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

Aquí el problema estriba en saber si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes; el problema se complica porque la redacción no es del todo correcta y no lo ha sido de mucho tiempo atrás.

Como ejemplos veamos varios párrafos de *El federalista*, refiriéndose al veto:<sup>19</sup>

...y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas cámaras...

...con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmadas posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo...

---

<sup>19</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *op. cit.*, pp. 292, 312 y 315.

Hay motivos para esperar que no será muy frecuente el que una proporción tan grande como es la de las dos terceras partes de ambas ramas de la legislatura, se vea dominada simultáneamente por propósitos indebidos, tanto más cuanto que tendrá en contra la influencia del ejecutivo.

Los párrafos anteriores parecen inclinarse por las dos terceras partes del total de los legisladores en cada cámara.

Herrera y Lasso realizó un interesante ensayo sobre este tema, y del mismo concluyó que hay que interpretar el inciso *C* del artículo 72 como las dos terceras partes de los legisladores presentes. Textualmente afirmó que “dos terceras partes del número total de ‘votos’ no son dos terceras partes de los congresistas que podrían votar si estuvieran presentes, sino del número total de votantes efectivos –no virtuales– en un momento dado. El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es acto que sólo pueden realizar los presentes. A los ausentes no puede llamárseles “votos”. De ahí que la fórmula constitucional, aunque deficiente desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico, aparezca como una clara sinécdoque: *el total de votos es el total de votantes y sólo son faltantes los presentes*.<sup>20</sup>

Estoy de acuerdo con Herrera y Lasso en que el inciso *C* del artículo 72 se refiere a las dos terceras partes del número total de los presentes, por las siguientes razones:

- a) El antecedente del veto en la Constitución Federal de 1824,
- b) Los precedentes del artículo 37 de la tercera ley de la Constitución de 1836 y el artículo 58 de las Bases Orgánicas de 1843; en el contexto de esos cuerpos legislativos, se entendía que se referían a las dos terceras partes de los legisladores presentes,
- c) El párrafo citado de Emilio Rabasa, que se está refiriendo en su comparación a las dos terceras partes de los legisladores presentes,
- d) El argumento aducido por el propio Manuel Herrera y Lasso,
- e) El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1916-1917, que expresó lo siguiente:

Esto lo corrige el inciso *C* del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca

---

<sup>20</sup> Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 121.

una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa.<sup>21</sup>

Y hay que recordar que el artículo 72 se aprobó sin discusión ni modificación, salvo una adición al inciso *J*,

*f)* La jurisprudencia norteamericana, que en el caso de *Missouri P. R. Co. v. Kansas 248 U. S. 276* estableció que: “el voto de dos tercios en cada cámara requerido para dejar sin efecto un veto implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya asistencia constituye quórum, y no el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros, presentes y ausentes”.<sup>22</sup>

*g)* El precedente en la realidad mexicana, que aceptó que el veto se supera con las dos terceras partes de los legisladores presentes. Así se procedió respecto al veto que el presidente interpuso con relación al proyecto de reformas a una serie de artículos de la ley electoral federal en 1949.<sup>23</sup>

En virtud de la mencionada realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo: en México es más bien el presidente quien realmente legisla, y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales. Empero, el presidente sí ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones y no sólo en dos como se ha afirmado.<sup>24</sup>

El veto de bolsillo (*pocket veto*) es una figura conocida por el derecho constitucional norteamericano, y consiste en que si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la legislatura

---

<sup>21</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1969, t. II, p. 312.

<sup>22</sup> Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, op. cit., pp. 130-131.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>24</sup> Alexander T. Edelman, *Latin American Government and Politics*, The Dorsey Press, Homewood (Illinois), 1969, p. 424; y Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana, 1971, p. 263. Respecto a cómo el presidente

concluya su periodo o empiece una etapa de vacaciones dentro de ese término, y el presidente omita la firma del proyecto “olvidándolo en

---

mexicano ha ejercido su facultad de veto, podemos aportar los siguientes datos de lo ocurrido en la Cámara de Diputados:

En 1917 el presidente interpuso el veto una vez. En 1918, seis, y tres de ellos se referían a leyes para convocar a elecciones extraordinarias en diferentes distritos. En 1919 hubo seis vetos.

De 1920 a 1927 no se interpuso veto en los años 1920, 1923 y 1925.

En 1921, hubo 2; en 1922, 3; en 1924, 2; en 1926, 6; y en 1927, 11.

En 1928, hubo varios vetos y entre ellos algunos fueron respecto a decretos del Congreso que concedían jubilaciones y pensiones; en los años posteriores también se encuentran múltiples vetos sobre estas materias, lo curioso es que en algunos de estos casos, posteriormente el Ejecutivo retiró sus objeciones, es decir, retiró su veto.

En 1929, el presidente vetó el decreto en que se le autorizaba para otorgar al ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, Chis., la cantidad de \$50 000.00 para iniciar las obras de canalización, desazolve, etc., de las aguas del río Amarillo; el decreto para otorgar al gobierno de Tamaulipas la cantidad de \$50 000.00 para la reparación de carreteras en ese estado; y el decreto para otorgar \$3 000.00 para la construcción de una escuela en Aguascalientes.

En 1930, los vetos versaron sobre materias fiscales, pensiones, jubilaciones y reformas de los artículos 113, 114 y 110 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales.

En 1931, los vetos se refirieron a materias fiscales y de pensiones.

En 1932, el presidente, entre otros proyectos, vetó la Ley de Ingresos del Erario Federal y los Presupuestos de Egresos de ese año, la reforma del segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, amén de una serie de decretos que concedían pensiones.

En 1933 entre los principales vetos podemos señalar el Proyecto de Ley sobre Jubilaciones para Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo, Proyecto de reforma al artículo 12 de la Ley Constitutiva del Banco de México, Decreto por el que la nación cede al gobierno de Sinaloa el terreno donde estuvo edificado el cuartel Rosales en el puerto de Mazatlán, el Decreto por el que se faculta al Ayuntamiento de Villa Cecilia, Tamps., para disponer de los terrenos ganados al mar, el Decreto por medio del cual los cerillos y fósforos que se exporten no causen el impuesto federal del 10 por ciento y el Proyecto de reformas de los artículos 1, 11, 32, 33 y otros, de la Ley de Impuesto sobre Minería.

En 1933, el Ejecutivo vetó diversos proyectos de decretos de pensiones, pero retiró sus observaciones de algunos decretos que beneficiaban con pensiones a algunas personas.

En 1934, el Ejecutivo retiró sus observaciones a las reformas de los artículos I, II, 32, 33 y otros, de la Ley de Impuesto sobre Minería, y vetó reformas al Código Penal.

En 1935, el Congreso superó el veto presidencial al Proyecto de Ley de Jubilaciones a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo, y como el Ejecutivo no publicaba dicha ley, en 1936, se nombró una comisión para que se entrevistara con el secretario de Gobernación sobre este aspecto.

En 1937, se vetaron varios proyectos de decreto sobre pensiones.

su bolsillo”.<sup>25</sup> Generalmente, se exponen las razones por las cuales se hace uso del veto de bolsillo. Así, de los 260 vetos de bolsillo que Roosevelt interpuso, en 258 se manifestaron las causas. Y de los 447 que se dieron de 1934 a 1963, sólo en cuatro se omitieron los argumentos.<sup>26</sup>

En México no es posible la existencia del veto de bolsillo. El inciso *B* del artículo 72 es muy claro:

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.* (Las cursivas son nuestras.)

---

En 1938, entre los proyectos que se vetaron estuvo el que modificaba la tarifa del impuesto general de importación.

En 1939, encontramos, de nuevo, vetos a proyectos de decretos sobre pensiones.

En 1940 se vetaron, entre otros, el Proyecto de decreto que obligaba a las empresas cinematográficas a exhibir películas nacionales, el Proyecto para la creación del Banco de Ahorro y Construcción, el Proyecto para la compra del 51 por ciento de las acciones de la serie “A” del Banco de la Industria Eléctrica, el Proyecto de reforma al artículo 29 de la Ley que creó el Banco de México, el Proyecto de reforma del artículo 16 de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro y el Proyecto de decreto exceptuando de impuestos la venta e importación de libros, textos musicales, etcétera.

De 1941 a 1976, el presidente no interpuso ningún veto en los años 1944, 1945, 1953, 1955, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976.

En 1941 se interpusieron 3 vetos; en 1942, 2; en 1943, 1; en 1946, 2; en 1947, 1; en 1948, 3; en 1949, 10; en 1950, 3; en 1951, 7; en 1952, 2; en 1954, 2; en 1956, 2; en 1963, 4; en 1964, 6; en 1965, 12; y en 1969, 1.

De los vetos anteriores, quizás algunos de los más importantes hayan sido los siguientes: en 1943, a la reforma de la fracción X del artículo 326 de la Ley Federal del Trabajo; en 1954, al Proyecto de Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales y al Proyecto de Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales; en 1964, al Proyecto de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte y al Proyecto de reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales; y en 1969 al Proyecto de decreto por el que se reformaban varios artículos de la Ley de Crédito Agrícola.

Luis Raúl González Pérez colaboró en la recopilación de los datos anteriores.

<sup>25</sup> Véase Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional mexicano*, Revista de Occidente, Madrid, 1964, pp. 389-390; William Howard Taft, *op. cit.*, p. 23; Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 314; Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 243-244 y 400; y Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 97.

<sup>26</sup> Clement E. Vose, “The memorandum pocket veto”, en *The Journal of Politics*, vol. 26, núm. 2, Universidad de Florida, Gainesville (Florida), 1964, pp. 397-398.

Veamos algunos datos sobre el veto que ponen de manifiesto el papel que ese derecho le permite jugar al presidente en el proceso legislativo, en países donde la realidad es conducida por la norma constitucional y viceversa.

F. D. Roosevelt opuso 631 vetos a proyectos del congreso norteamericano, y éste sólo pudo superarlos en diez ocasiones.<sup>27</sup>

Un párrafo que en nuestra opinión pinta el panorama norteamericano sobre la eficacia del veto, es el siguiente:

En cuanto a la eficacia real del veto del presidente como control sobre el Congreso, el testimonio de las estadísticas es terminante. Entre el comienzo de la administración de George Washington y la segunda administración de F. D. Roosevelt, se vetaron 750 proyectos, de los cuales 483 eran proyectos privados. De estos 750 vetos sólo fueron anulados 49, siendo seis de ellos vetos de proyectos privados. Es decir, el 16 por ciento de los vetos de proyectos públicos y el uno por ciento más de vetos de proyectos privados fueron anulados. Esto tampoco toma en consideración que quince de los cuarenta y tres vetos anulados de proyectos públicos ocurrieron durante la *vendetta* entre Andrew Johnson y el Congreso; ni aun los vetos de bolsillo, de los cuales unos 330 se han producido durante el periodo comprendido entre 1789 y 1936. Las últimas estadísticas se ajustan sustancialmente a este patrón. Simultáneamente, parece justo decir que el veto del presidente es normalmente efectivo en nueve casos de diez.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> André Hauriou, *op. cit.*, pp. 464-465.

<sup>28</sup> Edward S. Corwin. *op. cit.*, p. 316.





## RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO: EL CASO DEL VETO PRESIDENCIAL ■

LUIS CARLOS UGALDE ■■

**E**l veto presidencial es un instrumento de “defensa” y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas. Cuando una democracia es plural, el veto juega un papel central para que opere el sistema de equilibrios entre poderes, porque otorga al presidente un arma de contrapeso frente al Congreso. En México, ese debate ha sido escaso en buena medida porque el presidencialismo mexicano de gobiernos unificados exigía justamente lo contrario: dotar al Congreso de armas de defensa frente al Ejecutivo. Sin embargo, una vez que el Congreso cuenta con la autoridad y los recursos para controlar y vigilar al Ejecutivo, es necesario dotar ahora al Ejecutivo de armas de contrapeso frente a eventuales excesos del Legislativo.

En México, las normas que regulan el veto presidencial contienen lagunas e imprecisiones jurídicas que hasta hace pocos años no representaban riesgo alguno. El dominio del PRI y el control del

- 
- Texto publicado originalmente en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional / Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid / Fundación de Derecho Público [Venezuela] / Fundación Editorial Jurídica Venezolana / Hispamer [Nicaragua] / Petróleos Mexicanos / Universidad Central de Chile / Universidad Externado de Colombia / Universidad de Lima / Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina Jurídica, núm. 101), México, 2002, pp. 645-657. (Se reproduce con autorización del autor.)
  - Agradezco a Jerónimo Díaz Rebolledo su invaluable apoyo de investigación para realizar este trabajo.

presidente sobre el proceso político evitaban que esas lagunas jurídicas se tradujeran en conflictos políticos. Con un paisaje partidista monocromático, con un partido disciplinado y sujeto a la voluntad presidencial, el veto sólo era ocasionalmente utilizado en la práctica.<sup>1</sup> Sin embargo, la nueva pluralidad del Congreso y la nueva experiencia de gobiernos divididos han dado lugar a situaciones en las cuales el presidente disiente del Congreso sin que haya claridad sobre sus facultades para vetar iniciativas y reformas aprobadas por el Legislativo.

Durante los últimos años, dos casos han generado controversia sobre los alcances del veto presidencial en México: el ejercicio de veto al presupuesto federal y a proyectos de reforma a la Constitución aprobados por el Congreso. A pesar del conflicto potencial que esas controversias pueden detonar, no se han dado pasos para reformar el texto constitucional y clarificar las ambigüedades. Este trabajo describe los elementos principales del veto, sus principales tipos, revisa la experiencia histórica y analiza el veto en perspectiva comparada con otros países de América.

---

<sup>1</sup> Un argumento común pero equivocado sostiene que el presidente, por su liderazgo en el PRI y por el predominio de este partido en el Congreso, no requería usar el veto para gobernar y para protegerse del Poder Legislativo. Carpizo (1978) y Weldon (1997) han desmentido esta percepción. Según Weldon el presidente ha recurrido al veto en 225 ocasiones durante el periodo comprendido entre 1917 y 2001. El número de vetos ejercidos equivale en promedio a 2.7 veces por año. El último veto presidencial registrado por Carpizo se dio en 1969, al que le ha seguido, en consecuencia, el aplicado por Vicente Fox sobre la iniciativa de desarrollo rural en 2001. Los datos muestran que el presidente sí recurre a la facultad de veto, aunque en mucho menor medida que otros ejecutivos. En Estados Unidos por ejemplo, tan sólo durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt, el veto fue ejercido en 631 ocasiones, de las cuales sólo en diez resultó superado en el Congreso. Si se contrasta la cifra de 631 vetos con los 225 (menos de la mitad) que tuvieron lugar durante el predominio electoral del PRI de 70 años, puede inferirse que los presidentes mexicanos han hecho uso muy limitado de este recurso constitucional. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 90-92; Jeffrey Weldon, "Los vetos no son excepcionales", en *Reforma*, 17 de marzo de 2001. Véase también, Jeffrey Weldon, "The political sources of *presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 225-258.

## I. EL VETO: CONCEPTO Y TAXONOMÍA

El veto es un poder legislativo que permite al presidente rechazar u obstaculizar las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. “El veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo. Teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el Poder Legislativo”.<sup>2</sup> Es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del Poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones.

Hay tres tipos de veto: el parcial, el total y el “de bolsillo”.<sup>3</sup> El primero (llamado en inglés *item veto*) es considerado el más efectivo de todos. Bajo este tipo de veto el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, aquellas partes del proyecto de ley con las cuales disiente, y promulga el resto de la iniciativa con la cual sí está de acuerdo. De esta manera, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior en el Congreso, en espera de la votación que supere el veto del presidente. Los legisladores ganan con la promulgación de aquellos apartados que ha compartido el Ejecutivo, mientras éste gana al regresar al Legislativo la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias. Puede decirse que el veto parcial propicia un juego de suma positiva entre los dos poderes. Permite al Ejecutivo desplegar una estrategia para moverse hacia un punto donde mejore el estado de cosas vigente y mantenga algunas de las reglas actuales que encuentra preferibles a las alternativas sugeridas.

En el caso del veto total, el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar lo demás. Cuando emite observaciones veto el presidente regresa todo el proyecto de ley al Poder Legislativo incluidas las disposiciones que sí apoya, y mientras el veto no sea superado, nada habrá

<sup>2</sup> Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies / Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 134.

<sup>3</sup> Véase Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, op. cit., pp. 12-54.

cambiado en la legislación. En situaciones extremas se puede retrasar la promulgación de un paquete legal urgente tan sólo por el rechazo presidencial a alguna de sus cláusulas. Esto coloca al presidente en medio de una encrucijada. O promulga o veta el proyecto en una lógica de todo o nada. Con el veto total la relación entre el presidente y el Congreso adopta el esquema de juego de suma cero con perdedores y ganadores absolutos. Dada la lentitud para volver a aprobar un proyecto de ley que ha sido vetado (periodo de espera, nuevas discusiones en ambas cámaras, votaciones por mayoría calificada), el costo de vetar en ciertas materias (proyectos educativos, de impuestos, de salud) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores y omisiones.

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

En México, el presidente cuenta con poder de veto total. La Constitución dice en su artículo 72:

*B)* Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido (...) *C)* El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por

ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La redacción del artículo 72 constitucional faculta al Ejecutivo para que sus observaciones a una iniciativa versen sobre todo el proyecto o parte de él. Esto suscitó en Jorge Carpizo una confusión que lo llevó a afirmar que el presidente tenía veto parcial en lugar de total. Sin embargo, la distinción entre veto parcial y total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de una iniciativa, sino en la capacidad de vetar una parte y promulgar el resto (veto parcial). En contraste, el veto total obliga al Ejecutivo a regresar al Congreso todo el proyecto sin posibilidad de promulgar una parte, ya sea porque el presidente haya emitido observaciones a la totalidad o únicamente a parte de la iniciativa.

A lo largo de la historia independiente de México, el veto siempre ha sido total. Lo que se ha modificado son los plazos de que dispone el presidente para presentar sus observaciones. La Constitución de 1824 contemplaba un plazo no mayor a diez días. Para la de 1836 la cláusula referida fue modificada para ampliar el plazo a 15 días y en la de 1857 se redujo a siete, aunque con las reformas de 1874 sería extendido nuevamente a 10 días. El Constituyente de 1917 decidió conservar ese plazo que prevalece en la actualidad.<sup>4</sup>

## II. VETO SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La autoridad presidencial para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación es un debate inconcluso que ha dividido opiniones entre los que afirman que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto y los que argumentan lo contrario. Una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo sólo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión (artículo 72), por lo que el presupuesto de egresos, siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no

<sup>4</sup> Susana Thalía Pedroza, “Comentario al artículo [72]”, en *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, México, 1996, t. VII, pp. 682-694.

es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial.<sup>5</sup> Sin embargo, el mismo artículo 72, en su fracción *J*, enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede (funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones a altos funcionarios por delitos oficiales, y convocatorias a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente). Siguiendo el argumento lógico, al no encontrarse el presupuesto de egresos entre los casos expresos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede “acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción *B* del artículo 72, esto es la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso”.<sup>6</sup>

La experiencia histórica también es ambigua sobre la interpretación y aplicación “correcta” del texto constitucional. Por un lado, hay numerosas evidencias sobre casos en los cuales el presidente sí practicó el veto en esta materia (Jeffrey Weldon cuenta un total de 45 casos entre 1917 y 1997). Por otro lado, pueden haber existido casos en donde el presidente, queriéndolo hacer, se abstuviera de vetar el presupuesto por las controversias que lo acompañarían (análisis contrafactual). Por ello, decidir cuál interpretación es la correcta es un asunto que corresponde resolver a la Suprema Corte ante la ausencia de criterios jurídicos o históricos concluyentes.

Si la Suprema Corte recibiera un recurso de inconstitucionalidad y al decidir optara por prohibir el veto, el entorno se podría complicar aún más. Por un lado, el presidente mantendría la facultad de ejercer su derecho de veto sobre la Ley de Ingresos (iniciativa que compete a ambas cámaras), pero estaría imposibilitado de vetar su contraparte que es el presupuesto. Por otro lado, si el presidente decidiera vetar la Ley de Ingresos, se estaría vulnerando el espíritu de la Constitución que dice que todo gasto debe acompañarse de un ingreso. La fracción IV del artículo 74 dice: “[La Cámara debe] examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”. Imaginemos que el presidente veta una ley de ingresos y con

<sup>5</sup> Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

<sup>6</sup> Véase María Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, en *Quórum* 57, año VI, septiembre-octubre, 1997.

ello disminuye la recaudación fiscal. ¿Qué sucedería con el presupuesto?, ¿se tendría que modificar para reducir su monto y equiparlo con los menores ingresos disponibles? Si eso sucediera, serios problemas de procedimiento surgirían, ya que la cámara baja primero aprueba los ingresos y los remite al Senado, después pasa a discutir y aprobar los egresos, enviando todo el paquete al Ejecutivo. Sin embargo, el presidente se vería obligado a promulgar el proyecto de presupuesto, pero mantendría la facultad de hacer observaciones a la Ley de Ingresos, en cuyo caso la tendría que remitir de nueva cuenta a la cámara de origen para su revisión. En ese caso hipotético, podría haber presupuesto decretado sin contribuciones para cubrirlo.

La falta de claridad en el texto constitucional y la falta de resoluciones judiciales que sienten jurisprudencia, hacen del presupuesto un asunto delicado. Mientras los legisladores no clarifiquen la redacción del artículo 72 hay un conflicto latente de que el tema termine por ser resuelto mediante interpretación constitucional de la Suprema Corte. Ante esta disyuntiva, siempre será mejor evitar el conflicto que esperar a que se presente un recurso de inconstitucionalidad con los problemas y el enfrentamiento que ello provoque.

### III. VETO SOBRE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

A diferencia de la regularidad observada en Constituciones latinoamericanas, la mexicana no establece de manera explícita la facultad de veto sobre reformas constitucionales. El artículo 72 no hace mención a ese caso. Por su parte, el artículo 135 sólo menciona cómo se puede reformar la Constitución, sin aludir a posibles vetos:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (artículo 135 de la Constitución).

Los arreglos institucionales previos a 1917 adoptaron posiciones diferentes respecto de la facultad de veto a reformas constitucionales. La Constitución de 1824 en su artículo 170, por ejemplo, prohibía al Ejecutivo hacer observaciones. En contraste, la carta magna de 1836 sí concedía facultad de veto pero sólo al Supremo Poder Conservador, una institución no permanente que se formaba mediante convocatoria *ex profeso*; y sólo más tarde esta Constitución extendería ese derecho al Poder Ejecutivo, mediante una adición al artículo 55.<sup>7</sup>

La Constitución de 1857 sienta el mayor precedente al texto actual. Durante las deliberaciones de 1857 varios diputados, entre ellos Melchor Ocampo, se inclinaron por incorporar a la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional mediante plebiscito; la idea no prosperó y se acordó circunscribir la aprobación de proyectos al Poder Legislativo con dos terceras partes de los congresistas presentes y las legislaturas locales. La misma fórmula fue reproducida en la Constitución de 1917. Salvo la adición de 1965 para permitir a la Comisión Permanente contar los votos de los legisladores cuando el Congreso se encuentre en receso, el contenido vigente transcribe aquél de 1857.

No es claro qué puede y qué no puede hacer el presidente cuando el Congreso le remite un proyecto de reforma constitucional con el que no está de acuerdo. El argumento central para refutar la facultad de veto descansa en el laborioso proceso de aprobación que requieren las reformas constitucionales y la inusual representatividad emanada del Congreso por la participación de dos tercios de ambas cámaras y la mayoría de las legislaturas locales que se necesitan para modificar la Constitución.<sup>8</sup> Ciertamente sería sumamente costoso

<sup>7</sup> Jorge Madrazo, “Comentario al artículo [135]”, en *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, op. cit., t. XII, nota 4, pp. 1231-1239.

<sup>8</sup> El requisito de “mayoría de las legislaturas de los estados” evoca otro problema de interpretación. La Constitución determina la mayoría, esto es, el 50 por ciento más uno de las legislaturas, pero no fija qué tipo de mayoría se requiere para la aprobación al interior de cada legislatura. No se establece si ha de aplicarse el mismo principio que para el Poder Legislativo federal (mayoría calificada de dos tercios), o el principio de mayoría simple, o el que contemplan los estados para reformar preceptos de sus constituciones. Esta ambigüedad dio pie a controversias cuando se aprobó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, en 2001, ya que muchos argumentaron que se requería mayoría calificada al interior de los congresos locales cuando la votación había sido por mayoría absoluta en algunos casos.



permitir el veto en estas reformas, pero esta razón de orden normativo no resuelve la problemática. La discusión no debe ser ontológica sino práctica; debe centrarse en lo que podría efectivamente suceder. ¿Acaso no podría tratarse de una gravísima omisión de nuestro Constituyente?, ¿acaso el Constituyente de 1857, del cual emana el texto de la Constitución de 1917 al respecto, no transcribió lo prescrito por la de 1836 que sí facultaba el veto sobre modificaciones constitucionales? La realidad es que la carta magna, en sus artículos 72 y 135 no señala nada al respecto; al no hacerlo siembra la duda y con ello la oportunidad para eventuales conflictos entre poderes y para la arbitrariedad, intencional o no, de alguno de ellos.

Hay tres argumentos adicionales en contra del veto a reformas constitucionales. Primero, a los poderes públicos sólo les está permitido lo explícitamente contemplado en las leyes. Segundo, el veto sólo se refiere a proyectos de ley secundaria. Tercero, el Poder Ejecutivo está situado en un rango jurídico inferior al Constituyente Permanente, y por lo tanto no puede vetar las resoluciones emanadas de este último.

Sin embargo, otros tres argumentos contradicen esa lógica. Primero, si sólo aquello explícitamente permitido a los poderes públicos fuese lo que éstos pueden cumplir, el presidente no tendría derecho a iniciar proyectos de reforma constitucional, pues la Constitución, aunque describe el proceso legislativo y faculta al presidente a iniciar proyectos de ley (secundaria), nada dice sobre el caso de iniciativas de enmienda constitucional. Sin embargo, el Ejecutivo tiene *de facto* dicha facultad; el amplísimo número de proyectos constitucionales emanados de la Presidencia lo demuestra.

Respecto del segundo punto, se dice que el veto aplica únicamente a proyectos de ley secundaria para los cuales la aprobación del Congreso requiere sólo de mayoría absoluta. En cambio, para la aprobación de enmiendas constitucionales se necesita reunir la mayoría calificada de las dos terceras partes. El veto a reformas constitucionales carecería de sentido, pues para ser superado en el Congreso se requeriría de la misma cantidad de votos que en su momento se requirió para la aprobación de las reformas. En pocas palabras, el veto está superado por anticipado. Elisur Arteaga esgrime además que

...sí procede el veto en el caso de ciertas reformas a la Constitución: los supuestos señalados en las fracciones I, IV y V del artículo 73: admisión

de nuevos estados a la Unión, arreglo de límites entre estados y cambio de residencia de los poderes federales. El veto es procedente porque se trata de actos de naturaleza legislativa que son atribuibles sólo al Congreso de la Unión, sin que se dé intervención de las legislaturas de los estados.<sup>9</sup>

Aunque las legislaturas de los estados no participen en su aprobación, estos casos suponen modificación constitucional.

Finalmente, sobre el rango jurídico Ignacio Burgoa sostiene que no existe tal órgano como el Constituyente Permanente, en cambio, existen poderes constituidos como los poderes de la Unión que cuentan con normas para su gobierno y respecto de ellos la inferioridad jurídica del Poder Ejecutivo se desvanece. Más aún, el diseño institucional descansa en un principio de relación horizontal entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>10</sup>

#### IV. EL VETO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Como se muestra en el cuadro 1, el tipo de veto presidencial predominante en América Latina y los Estados Unidos es el total; las variaciones se dan en el tamaño de la coalición necesaria para superarlo.

CUADRO 1. VETO Y SUPERACIÓN DEL VETO  
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA

País	Congreso	Tipo de veto	Mayoría necesaria para superar el veto
Argentina	Bicamaral	Total	2/3 de miembros presentes
Bolivia	Bicamaral	Total	2/3 de miembros presentes
Chile	Bicamaral	Total	2/3 de miembros presentes
Colombia	Bicamaral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Costa Rica	Unicamaral	Total	2/3 del total de miembros
Ecuador	Unicamaral	Total	2/3 del total de miembros cuando la objeción sea sobre la totalidad del proyecto; mayoría simple en caso de que las observaciones sean sobre una parte y el Congreso las considera e incorpora; 2/3 de miembros presentes cuando las observaciones sean sobre una parte y el Congreso quiera aprobar el proyecto presentado inicialmente sin ningún cambio.

<sup>9</sup> Citado en Santiago Corcuera, "Veto presidencial", en *La Jornada*, 2 de junio de 2001.

<sup>10</sup> *Idem*.

<b>País</b>	<b>Congreso</b>	<b>Tipo de veto</b>	<b>Mayoría necesaria para superar el veto</b>
Estados Unidos	Bicameral	Total / de bolsillo	2/3 de miembros presentes*
México	Bicameral	Total	2/3 de miembros presentes
Paraguay	Bicameral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Perú	Unicameral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Uruguay	Bicameral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Venezuela	Unicameral	Parcial	Mayoría simple (50% + 1 de los miembros presentes)

*Fuente:* Elaboración propia con información de la Political Data Base of the Americas, <www.georgetown.edu/pdba>.

\* La Constitución de los Estados Unidos no establece que el *override* deba ser equivalente a dos tercios de los miembros presentes; sin embargo, tras una resolución judicial recibida por la controversia entre “miembros presentes” y “total de miembros”, se resolvió que el espíritu de la Constitución se refiere al primero (Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 89).

El cuadro 2 muestra que la mayoría de las constituciones de América Latina son explícitas en lo relacionado con el veto presidencial a reformas constitucionales.

CUADRO 2. VETO A REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

<b>País</b>	<b>Existe facultad de veto presidencial</b>	<b>Forma de permiso o prohibición al veto presidencial</b>
Argentina*	No	Implícita
Bolivia	No	Explícita
Chile	Sí	Explícita
Colombia	No	Implícita
Costa Rica	Sí	Explícita
Ecuador	Sí	Explícita
Estados Unidos	No	Implícita
México	?	Texto incierto
Paraguay	No	Implícita
Perú	No	Explícita
Uruguay	No	Explícita
Venezuela	No	Explícita

*Fuente:* Elaboración propia con información de la Political Data Base of the Americas, <www.georgetown.edu/pdba>.

\* Como mecanismo de enmienda constitucional la Constitución sólo contempla la celebración de una convención *ex profeso*.

En México no existe registro de conflicto entre poderes suscitado porque el presidente haya regresado con observaciones algún proyecto de reforma constitucional. Pero esa falta de conflicto se deriva del control político que el presidente ejercía sobre el Congreso vía la mayoría del PRI en ambas cámaras. Dado que el principal legislador de reformas constitucionales fue el propio Poder Ejecutivo, sería ilógico que hubiera alimentado una eventual búsqueda presidencial para

vetar sus propias iniciativas, aun cuando éstas hubieren sido objeto de modificaciones al interior del Congreso.

La nueva pluralidad y pujante actividad del Congreso mexicano obligan a clarificar la facultad o prohibición del veto en reformas constitucionales. De lo contrario, las ambigüedades aflorarán y generarán conflictos entre poderes. Por lo pronto, ya se sentó en el pasado inmediato un referente al respecto. La opinión pública y los medios de comunicación fueron testigos de que el presidente Vicente Fox consideró vetar el proyecto constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El veto presidencial en México ha sido asociado con conductas autoritarias. En buena medida se describe como un mecanismo que supe dita al Legislativo a los designios del Ejecutivo. Sin embargo, esa asociación veto-autoritarismo no prevalece en otras democracias más consolidadas. En los Estados Unidos, por ejemplo, el presidente recurre sin empacho al veto y sobre todo a la amenaza de su uso con el propósito de mostrar a los legisladores el camino a seguir a la hora de redactar o modificar un proyecto de ley en aras de obtener el beneplácito presidencial y la ulterior promulgación. El expresidente Ronald Reagan, por ejemplo, llegó a sentirse bastante cómodo con esta estrategia. Alguna vez declararía:

Dejen que estén prevenidos [refiriéndose a los congresistas], no importa cuán bien intencionados puedan ser, no importa cuáles sean sus aspiraciones, yo tengo mi pluma para vetar lista ante cualquier intento de incrementar impuestos que pueda ocurrírsele enviar al Congreso. Y tengo sólo una cosa que decirle a los simpatizantes del aumento en impuestos: háganlo, envíen un incremento y me darán la oportunidad de demostrarles quién puede más.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Charles Cameron, *Veto Bargaining / Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 178.

Un pronunciamiento como éste sería impensable en México. Convertiría al presidente en un demonio autoritario ante la opinión pública.

Dada la nueva pluralidad política del Congreso mexicano, el veto total de que dispone el presidente constriñe la capacidad de realizar reformas graduales, ya que la lógica del juego es “todo o nada”, o se avanza mucho o no se avanza nada. Ciertamente las negociaciones al interior del Congreso pueden acercar las posiciones de legisladores y Ejecutivo, pero esa negociación no siempre es posible como lo demuestra el caso de la reforma fiscal aprobada en diciembre pasado. Debido a que la condición de gobierno dividido seguramente prevalecerá en el futuro y con ello una peligrosa lentitud del trabajo legislativo, es recomendable dotar al Ejecutivo de poderes de veto parcial que le permitan sacar adelante aquellas partes de paquetes legislativos que acusen urgencia mientras se resuelven los puntos de mayor disidencia con mayor detenimiento. En aras de la colaboración entre poderes y de acotar a la presidencia sin hacer de ella una institución inocua y dejada a la fortuna de congresistas antagónicos, así como con la intención de poner fin a claroscuros jurídicos presentes en nuestra Constitución, la revisión del veto debe incorporarse a la agenda legislativa. Cuanto antes, mejor.



## RELACIONES PRESIDENCIA-CONGRESO EN EL PROCESO LEGISLATIVO DEL MÉXICO DE NUESTROS DÍAS: EL VETO PRESIDENCIAL ■

JAVIER HURTADO GONZÁLEZ

Una de las formas de relación entre presidente y Congreso en el proceso legislativo tiene que ver con el veto presidencial y su uso. En los sistemas de gobierno con separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo y considere que afecten sus intereses, puedan generar un efecto negativo para el país, o que vayan en contra de las políticas de su gobierno.

El uso continuo del veto presidencial viene a ser un indicador del grado de conflicto o desacuerdo político entre presidente y Congreso. Esta situación puede ser producto tanto de que el Ejecutivo y su partido no tengan mayoría en la Asamblea Legislativa; como también de que entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso exista conflicto o desacuerdo político; o no se dé una adecuada comunicación política.

- 
- Apartado IV, “El veto presidencial”, del texto “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días” en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional / Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid / Fundación de Derecho Público [Venezuela] / Fundación Editorial Jurídica Venezolana / Hispamer [Nicaragua] / Petróleos Mexicanos / Universidad Central de Chile / Universidad Externado de Colombia / Universidad de Lima / Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina Jurídica, núm. 101), México, 2002, pp. 260-264. (Se reproduce con autorización del autor.)

Por otro lado, el uso frecuente del veto presidencial puede también ser indicador del grado de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de que el sistema de balances y equilibrios funciona efectivamente, y del grado de fortaleza democrática del sistema político. En algunos países, su uso puede ser un acontecimiento extraordinario y portador de un clima de enfrentamiento entre los poderes, mientras que en otros puede ser algo rutinario, que viene a fortalecer sus relaciones.<sup>1</sup>

En los sistemas presidenciales el veto es de carácter suspensivo, y tres son sus tipos: 1) total: suspende la entrada en vigor de toda una ley al regresarla a la asamblea legislativa; 2) parcial: permite al Ejecutivo vetar sólo las partes de la ley con las que esté en desacuerdo y la entrada en vigencia de las otras partes del decreto, en las que no tenga objeciones; y, 3) de “bolsillo”: deja sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada, especialmente cuando el Congreso da por concluido su periodo de sesiones antes de que expire el plazo en que el Ejecutivo debe promulgarla. De estos tres, sin duda el más poderoso es el “de bolsillo”, seguido del parcial y el total. La razón, simple: no es lo mismo dejar sin efecto una ley sin confrontarse con el Congreso, a tener que entrar en una operación política de desgaste para obstruir no sólo las partes con las que disienta, sino también aquellas con las que esté de acuerdo.

La existencia del veto presidencial, su tipo, alcance, y tipo de mayoría requerida para ser superado es indicativo también de la fortaleza o debilidad del presidente. Por ejemplo: un presidente que sólo posea veto total con efectos suspensivos y superable por mayoría absoluta del Congreso, es más débil que uno que posea ese mismo veto, pero superable por una mayoría calificada. A su vez, es más fuerte si posee veto parcial y total superable sólo por mayoría calificada del Congreso, y si posee el llamado veto de bolsillo que deja sin efecto una ley aprobada por el Congreso por el sólo hecho de no promulgarla.

En nuestro país, contra lo que pudiera suponerse, y no obstante las relaciones que han existido entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso, el Ejecutivo ha interpuesto vetos a leyes aprobadas

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos tan sólo el presidente Roosevelt interpuso 631 vetos. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 92.



por el Congreso y a resoluciones de éste referidos a personas físicas (pensiones, condecoraciones, permisos, etcétera). De acuerdo con la información contenida en el cuadro 1, entre 1917 y 1946, los nueve presidentes de dicho periodo interpusieron un total de 219 vetos. Los que más recurrieron a él fueron Plutarco Elías Calles y Pascual Ortiz Rubio. El que menos uso hizo del recurso fue Ávila Camacho; y quien de plano no lo utilizó fue Adolfo de la Huerta. La alta cantidad de vetos presidenciales existentes todavía en el periodo de Lázaro Cárdenas resulta explicable por los altos niveles de eficacia legislativa de la Cámara de Diputados que se observaba en esa época, como también por la aún inexistencia del Partido Nacional Revolucionario, que vino a unificar bajo una sola directriz a las diferentes corrientes y grupos políticos. A su vez, con Cárdenas, los 33 vetos interpuestos por él mismo resultan comprensibles por la gran cantidad de diputados y senadores identificados políticamente con Calles durante el cardenismo.<sup>2</sup> Su existencia posterior, aunque es propia del partido hegemónico, puede interpretarse como producto de las diferentes corrientes políticas que a su interior se expresaban.

#### VETOS APROBADOS Y RECHAZADOS, 1917-1970

Presidente	Años	Total de vetos	% Vetos rechazados	% Vetos aprobados
Carranza	1917-1920	14	35.7	64.3
De la Huerta	1920	0	0.0	0.0
Obregón	1920-1924	13	30.8	69.2
Calles	1924-1928	45	8.9	91.1
Portes Gil	1928-1930	42	45.2	54.8
Ortiz Rubio	1930-1932	45	33.3	66.7
Rodríguez	1932-1934	32	43.8	56.3
Cárdenas	1934-1940	33	6.0	94.0
Ávila Camacho	1940-1946	5	0.0	100.0
Miguel Alemán	1946-1952	26	n.d.	n.d.
Ruiz Cortines	1952-1958	4	n.d.	n.d.
López Mateos	1958-1964	13	n.d.	n.d.
Díaz Ordaz	1964-1970	1	n.d.	n.d.
Fox Quesada	2000-2001	1	0.0	100.0
Total		274		

*Fuente:* Weldon, 1997 (de 1917-1946), y Carpizo (1946-1970).

<sup>2</sup> “Antes de la confrontación entre Calles y Cárdenas en junio de 1935 había 99 diputados callistas contra 44 diputados cardenistas (en el Senado la relación era de 45 contra 9 en favor de Calles)”, Jeffrey A. Weldon, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho”, en *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril-junio de 1997.

De acuerdo con los datos disponibles contenidos en el cuadro anterior, desde 1970 hasta marzo del año 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto. El que no se haya recurrido a él es porque no ha sido necesario dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la república, como el liderazgo de éste sobre aquél, y el grado de disciplina que ha caracterizado al PRI.

El que el PRI entre 1997 y 2001 hubiera perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no obstó para que el Ejecutivo recurriera al veto en el proceso legislativo. Sin duda, durante la LVII Legislatura fue el Senado, en tanto cámara revisora, la que vino a detener o regresar a la cámara de origen iniciativas de ley o decretos que iban en contra de los intereses del presidente de la república y su partido.

En nuestro país, el esquema de relaciones entre presidente y Congreso se significó, hasta 1997, por la absoluta predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo. A partir de esa fecha, como ya quedó establecido anteriormente, el presidente empieza a tener eficacia legislativa y propositiva en el proceso legislativo, aunque, sin embargo, no utilizó personalmente sus poderes de veto. Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un veto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

Debe recordarse que el veto no es una iniciativa de ley en positivo, sino que es un acto en negativo del proceso legislativo que tiende a detener o suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo; y que, por lo tanto, entraña un diferendo entre poderes en esa materia y no supone el uso de las facultades de un iniciador en el proceso legislativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 constitucional; en consecuencia, un veto presidencial no puede ser turnado a comisiones como ocurre con todas las demás iniciativas de ley o comunicaciones que recibe alguna de las cámaras del Congreso. El veto presidencial sobre una ley debe turnarse a la cámara donde se originó y ahí, en sesión de Pleno debe votarse sobre su procedencia o improcedencia. Si resulta reprobado debe turnarse a la cámara revisora para los mismos efectos; y, si es aprobado, debe enviarse inmediatamente al Ejecutivo para su promulgación. Si el veto presidencial no logra ser reprobado por

las dos terceras partes de los miembros presentes de alguna de las cámaras, entonces sí debe turnarse a comisiones. Por lo tanto, es absolutamente indebido el tratamiento dado por la actual legislatura al veto presidencial interpuesto el 16 de marzo de 2001 por el presidente Vicente Fox a la Ley sobre Desarrollo Rural.

En la interposición del recurso de veto por el presidente a las leyes o decretos del Congreso, ha quedado demostrado que dicho poder escasamente se ha ejercido y que, desde 1970 hasta el 2001 no se tiene noticias de que se haya vuelto a utilizar. Para que ese patrón de relaciones se hubiera dado en los términos aquí descritos, fue necesario que se cumplieran colateralmente al menos dos condiciones: 1) la introducción de la prohibición de la reelección legislativa continua; y 2) la intervención del presidente de la república en la designación de los candidatos a diputados y senadores de su partido, y en la vida interna del Congreso.



## EL VETO PRESIDENCIAL ■

---

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

La posibilidad de crecientes oportunidades de conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México amerita un análisis del veto presidencial bajo un nuevo enfoque. ¿Debería éste replantearse? Al contrario de lo que suele pensarse, en el presente siglo el veto ha sido interpuesto en numerosas ocasiones, tal y como lo reporta Carpizo en su amplio y ya clásico estudio sobre el presidencialismo mexicano.<sup>1</sup> No obstante, es notable el hecho de que, a partir de la década de 1970, su utilización disminuyó drásticamente, al grado de convertirse en una institución en letargo. Sin embargo, el cambio político experimentado por el país apunta a la posibilidad de que el veto vuelva a ser empleado. Y aquí la pregunta sería la siguiente: ¿tenemos un marco constitucional adecuado en relación con el veto, considerado éste a la luz de la nueva realidad política del país?

### ■ 1. EL VETO PRESIDENCIAL EN LA ACTUALIDAD

---

En general, creemos que la regulación constitucional sobre el veto presidencial es adecuada. En primer lugar, nos parecen razonables

---

■ Fragmento del capítulo décimo, “Opciones de reforma al esquema constitucional relativo a algunos aspectos de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, del libro del mismo autor *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, III (serie Estudios Jurídicos, núm. 3), UNAM, México, 1998, pp. 281-292. (Se publica con permiso del autor.)

<sup>1</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1986, nota 308, pp. 90-91.

los diez días útiles de que goza el presidente para hacer las observaciones que considere pertinentes, si las tuviere.<sup>2</sup> En segundo lugar, estamos en favor de la conservación de la disposición que imposibilita el llamado “veto de bolsillo”, figura del derecho constitucional estadounidense que se presenta en los casos en los cuales la legislatura concluye su periodo de sesiones o empieza una etapa de vacaciones dentro del término de diez días fijados para que el presidente haga sus observaciones a un proyecto de ley aprobado por las cámaras. En este supuesto, el presidente puede omitir la firma del proyecto “olvidándolo en su bolsillo”, en cuyo caso el proyecto no se convertiría automáticamente en ley.<sup>3</sup>

El “veto de bolsillo” no es posible en México (y creemos que ello es positivo) debido a lo dispuesto en el inciso *B* del artículo 72 constitucional (en especial, su segunda parte): “*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*” (énfasis añadido).

Esto significa que, si antes de que transcurra el plazo de los diez días útiles para que el Ejecutivo haga las observaciones a un proyecto de ley o decreto (si las tuviere) el Congreso clausura o suspende sus sesiones, el presidente no puede “olvidarlo en su bolsillo” (y por lo tanto impedir su conversión en ley o decreto), sino que debe devolverlo el primer día útil en que el Congreso esté reunido, para que las cámaras aprecien las observaciones del Ejecutivo y voten conforme a lo dispuesto en el inciso *C* del artículo 72 constitucional, con el objeto de definir si se sostiene o se supera el veto presidencial.

En nuestra opinión, esta disposición del inciso *C* del artículo 72 constitucional es positiva, al mantener un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. El “veto de bolsillo” daría un poder adicional a la institución presidencial dentro del proceso legislativo, el cual,

---

<sup>2</sup> En el caso de Argentina, el presidente cuenta también con “diez días útiles” (artículo 80); en el de los Estados Unidos, con “diez días (sin contar los domingos)” (artículo I, sección 7); y en el caso de Brasil, “quince días útiles” (artículo 66).

<sup>3</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 90-91.

en el caso de México, ya se ve considerablemente sujeto a la influencia del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, consideramos pertinente la subsistencia de la mayoría calificada de dos tercios indispensable para superar el veto presidencial. En este sentido, sigue siendo plenamente vigente la opinión de Rabasa, quien afirmara lo siguiente:

...la diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la sociedad.<sup>4</sup>

En el mismo sentido que Rabasa, la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Carranza, por su parte, observó que “el Poder legislativo estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos”.<sup>5</sup>

Por último, la segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro hizo lo propio, al afirmar en el dictamen relativo al veto, que:

...en la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo; tan restringida que casi era nula y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las cámaras populares o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo

---

<sup>4</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1976, nota 281, pp. 177-178.

<sup>5</sup> *Cit.* en Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Jus, México, 1964, pp. 117-118.

corrige el inciso *C* del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas cámaras y requieren una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa.<sup>6</sup>

Sin la mayoría de dos tercios exigida para superar el veto presidencial, la institución perdería su sentido y razón de ser como un instrumento para evitar la precipitación en el proceso legislativo; como un mecanismo de defensa del Ejecutivo frente a la posibilidad de invasión e imposición por parte del Legislativo, y como una forma de aprovechar la experiencia e inducir la corresponsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.<sup>7</sup>

Por otra parte, si bien consideramos, por las razones expuestas, que el veto tal y como está contemplado por nuestra actual normatividad constitucional es adecuado a la realidad que vive y al parecer vivirá México en el futuro, no queremos dejar de señalar la conveniencia de aclarar lo que la doctrina ya ha dejado bien claro: el hecho de que cuando el multicitado inciso *C* del artículo 72 constitucional habla de “las dos terceras partes del numero total de votos”, la Constitución está requiriendo el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores *presentes* en sus respectivas cámaras y no el número *total* de unos y de otros.<sup>8</sup>

No resulta vano tener en cuenta la existencia de esta diferencia, puesto que la redacción impropia del inciso *C* del artículo 72 se presta a confusiones, lo cual podría dar lugar a la generación de un conflicto que bien podría ser evitado.

Dicho conflicto se daría en virtud de que las dos opciones arrojan un número distinto en relación con el mínimo de diputados y senadores requeridos para superar el veto presidencial. En efecto, si se trata de las dos terceras partes de los miembros *presentes* de las cámaras,

---

<sup>6</sup> *Cit. ibidem*, p. 118.

<sup>7</sup> Éstas son las finalidades del veto, según lo expuesto por Jorge Carpizo. *Vid.* Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, p. 85.

<sup>8</sup> Pueden consultarse, por ejemplo, los extensos estudios sobre el tema de Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, pp. 109-131, y Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 88-89.



estaríamos hablando de un mínimo de ciento sesenta y siete diputados y de cuarenta y tres senadores para superar el veto.<sup>9</sup> En tanto que si se trata de las dos terceras partes del número *total* de legisladores en la cámara respectiva, estaríamos hablando de un mínimo de trescientos treinta y tres diputados y de ochenta y cinco senadores cuyo voto sería requerido para superar el veto presidencial.

Como puede apreciarse, la primera interpretación beneficia al Legislativo, puesto que exige un quórum de votación más fácil de alcanzar para poder superar un veto interpuesto por el presidente en contra de un proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras del Congreso de la Unión. Podría incluso pensarse en la conveniencia de reformar esta disposición para evitar conflictos en el futuro.

## 2. EL VETO PARCIAL

Por otro lado, hay que advertir que el artículo 72, inciso *C*, de la Constitución general de la república permite el veto parcial: “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o *en parte* por el Ejecutivo [...]” (el énfasis es nuestro). Sin embargo, no debemos confundir el “veto parcial” con la “promulgación parcial” admitida por la Constitución de Argentina.

En efecto, el artículo 80 de la Constitución argentina dispone lo siguiente:

*Artículo 80.* Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Tomando en cuenta que el quórum de asistencia requerido por el artículo 63 constitucional para que las cámaras sesionen es de más de la mitad del número total de sus miembros, o sea, doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores.

<sup>10</sup> El artículo 80 ha de concordarse con el 83, relativo al trámite para superar el veto presidencial: “*Artículo 83.* Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder

En virtud de esta disposición, el presidente argentino puede observar parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional de ese país, y promulgar la parte no vetada. Esta posibilidad no es admitida por la Constitución mexicana en vigor. Lo que esta última sí permite es el veto parcial; es decir, el presidente puede hacer observaciones a todo o *a partes* de un proyecto de ley o decreto, pero, en ambos casos, estará obligado a devolver el proyecto entero con sus observaciones, a la cámara de su origen, como lo indica el inciso *C* del artículo 72 constitucional.<sup>11</sup> En México, el presidente no podrá, bajo ninguna circunstancia, promulgar la parte no vetada del proyecto en cuestión.

En suma, la “promulgación parcial” no es admitida por nuestra Constitución, y no estaríamos en favor de que fuera adoptada en México. La “promulgación parcial” desvirtúa la naturaleza del veto y genera un desequilibrio en favor del Poder Ejecutivo. Esto es así debido a que, con el veto total sin promulgación parcial, las observaciones del presidente operan como un criterio de revisión del juicio legislativo, que obliga al Congreso a evaluar nuevamente el texto aprobado por sus cámaras. Este elemento de revisión con posibilidad de insistencia (y, por tanto, de superación del veto) se pierde con la

---

Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la cámara de revisión. Si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.

<sup>11</sup> Herrera y Lasso ha señalado, correctamente, lo desafortunado de la redacción del inciso *C* del artículo 72 constitucional, en la parte que alude a la facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto. En opinión de Herrera y Lasso, “el presidente de la república ni aprueba ni desecha las leyes o decretos que el Congreso le remite, porque no tiene, en el veto, la *facultad de estatuir* sino una limitada *facultad de impedir* [...]. Leyes y decretos no vetados son resoluciones que el Ejecutivo no objeta y debe promulgar sin demora. Leyes y decretos vetados son resoluciones de promulgación diferida o frustrada. La devolución del proyecto con las observaciones presidenciales obliga a las cámaras a discutirlo y votarlo por segunda vez; pero son ellas las que lo aprueban –si superan el veto con una votación de dos tercios de *los presentes*– y son ellas las que lo desechan, si en estas segundas votaciones no se logra la mayoría requerida”. Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 180.

promulgación parcial, en relación con la parte no vetada y promulgada por el presidente. Además, la promulgación parcial disminuye la gravedad de la decisión del presidente de interponer el veto, gravedad que, al decir de Gelli, “opera como un dique frente a la eventual arbitrariedad del Ejecutivo, dado que éste debe dar cuenta de lo obrado a la opinión pública y justificar, con buenas razones, su decisión”.<sup>12</sup>

Más específicamente, la “promulgación parcial” en Argentina plantea problemas adicionales, que sólo mencionaremos, sin analizarlos más a fondo: se permite la “promulgación parcial” solamente si hay “autonomía normativa”, y si con ello no se altera el “espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. Sin embargo, ¿quién definirá si tal autonomía normativa existe?, ¿quién y con qué criterios determinará si una promulgación parcial altera o no el espíritu y la unidad del proyecto? Bajo el mecanismo argentino, parece que el Poder Ejecutivo tendría facultad discrecional para tomar dichas decisiones. Además, como una dificultad más, cabría preguntarse si podrían estas decisiones del Ejecutivo ser revisables por el Poder Judicial.<sup>13</sup>

Por último, obsérvese que, de acuerdo con el texto del artículo 80 de la Constitución argentina arriba reseñado, en caso de promulgación parcial, habrá de seguirse el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (que revisaremos con posterioridad en este capítulo).

---

<sup>12</sup> En este párrafo hemos seguido muy de cerca los conceptos anotados por María Angélica Gelli en su análisis del veto y la promulgación parcial en la Constitución argentina. Señala la autora que, “además, la Constitución de los Estados Unidos dispuso –como otro límite a la institución– sólo la alternativa del veto total a los proyectos de ley, generando, con ello, un efecto de control social importante. Ciertamente, el veto total constituye una medida que implica un alto costo político para el presidente, por la aptitud que tiene de detener la sanción de la ley, dictada en concurrencia de las voluntades de los representantes del pueblo y de los representantes de los Estados locales”, María Angélica Gelli, “Veto y promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994”, en G. J. Bidart Campos y H. R. Sandler (eds.), *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” / Editorial Depalma, Buenos Aires, 1995, pp. 181-190.

<sup>13</sup> Gelli sugiere en relación con esta última interrogante, que la Corte Suprema de Justicia podría declarar inconstitucionales normas que hayan entrado en vigor en virtud de una “promulgación parcial”, si considera que la “autonomía normativa” aducida por el Poder Ejecutivo no existía, o que la aprobación altera el espíritu y la unidad del proyecto aprobado por el Congreso. *Ibidem*, pp. 189-190.

### 3. ¿QUÉ ACTOS DEL CONGRESO PUEDEN SER VETADOS?

De acuerdo con nuestra Constitución, ¿qué actos del Congreso pueden ser vetados y cuáles no? El texto constitucional parece ser muy claro: el procedimiento del artículo 72 constitucional, que es el que incluye la posibilidad del veto, se refiere a “todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras* [...]” (énfasis añadido). Es decir, toda resolución que sea emitida en ejercicio de facultades exclusivas de las cámaras no puede ser vetada por el presidente.

Asimismo, el inciso *J* del propio artículo 72 señala una serie de hipótesis en las cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras: cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Cabe observar que tanto Herrera y Lasso como Carpizo han señalado que el inciso *J* del artículo 72 es inútil, debido a que todas estas hipótesis quedan de entrada descartadas de la posibilidad del veto, al no encuadrar en el supuesto inicial señalado por el primer párrafo del mismo artículo: sólo son susceptibles de ser vetados los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras.<sup>14</sup>

Ahora bien, nuestro interés principal al discutir en estas páginas la naturaleza y alcances del veto presidencial radica en analizar la problemática que circunda esta institución en su relación con el

<sup>14</sup> Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 180. Carpizo, además, aclara que las resoluciones del Congreso reunido en asamblea única (hipótesis de designación de presidente interino o sustituto previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales) también deben considerarse como no susceptibles de ser vetadas, puesto que el encabezado del artículo 72 se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas cámaras. Y también señala que las reformas constitucionales no pueden ser vetadas por el presidente puesto que provienen del poder revisor, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso, y el presidente sólo puede vetar resoluciones del Congreso, conforme a las reglas del artículo 72 constitucional. Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, pp. 87-88.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Nuestra preocupación podría resumirse con la siguiente pregunta: ¿está facultado el presidente de la república para vetar el proyecto de Presupuesto de Egresos una vez que éste ha sido modificado o desechado por la Cámara de Diputados?

Si nos atenemos al sentido literal de lo dispuesto por el encabezado del artículo 72 constitucional, debemos concluir que la respuesta es negativa. La resolución que aprueba, modifica o desecha el Presupuesto de Egresos es emitida en ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Por lo tanto, no podría, en principio, ser vetada. Sin embargo, la historia registra casos en los cuales el presidente ha vetado el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en 1932 el presidente vetó la Ley de Ingresos del erario federal y los presupuestos de egresos de ese año.<sup>15</sup>

Si en virtud de esta especie de “costumbre constitucional”, a todas luces contraria al sentido literal del encabezado del artículo 72 constitucional, se argumentara que las resoluciones de la Cámara de Diputados que aprueban, modifican o desechan el Presupuesto sí pueden ser vetadas, habría una serie de problemas adicionales, derivados de las distintas hipótesis posibles, que convendría señalar aquí:

a) Resolución de la Cámara que *aprueba* en sus términos el proyecto presentado por el Ejecutivo: el veto sería posible pero improbable, puesto que es difícil imaginar bajo qué circunstancias el presidente vetaría la resolución que aprueba su propio proyecto de Presupuesto.

b) Resolución de la Cámara que *modifica* el proyecto presentado por el presidente: en esta hipótesis, la Cámara aprobaría un proyecto distinto al del presidente, puesto que se han introducido modificaciones (que podrían ser de mayor o de menor importancia). En este caso, no encontramos razón alguna por la cual el veto no pudiese ser interpuesto (si omitimos el hecho ya señalado de que, en estricto sentido, el artículo 72 constitucional no admite el veto para el caso del Presupuesto de Egresos, por ser su discusión y aprobación –o rechazo– facultad exclusiva de una de las cámaras: la de diputados).

---

<sup>15</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 308, p. 90.

c) Resolución de la Cámara que *desecha* el proyecto de Presupuesto presentado por el presidente: aquí el problema derivaría de la siguiente duda, ¿puede el presidente interponer el veto contra resoluciones negativas? Herrera y Lasso argumenta que esto no es posible: “porque sobre resoluciones negativas no tiene eficacia el veto, que es *facultad de impedir*”.<sup>16</sup>

Para tratar de encontrar algunos elementos que nos permitan ilustrar nuestro juicio en cuanto al problema planteado, nos haríamos la siguiente pregunta: ¿qué pasa si las cámaras del Congreso desechan *un proyecto de ley* presentado por el presidente de la república?, ¿puede ese rechazo ser vetado por el Ejecutivo? En el artículo 72 constitucional pueden distinguirse dos hipótesis:

El inciso *G* nos presenta la primera hipótesis: si el proyecto de ley o decreto es desechado en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. Es decir, si el proyecto de ley o decreto es desechado en la cámara de origen, éste no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones a la resolución camarál que desecha el proyecto, sino que se envía a archivo, hasta, en su caso, el siguiente periodo de sesiones del año. En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “desecha” el proyecto de ley no puede ser vetada.

El inciso *D* nos plantea la segunda hipótesis: si la cámara de revisión desecha en su totalidad un proyecto de ley o decreto, el proyecto debe regresar a la de su origen con las observaciones de la de revisión; y si examinado de nuevo el proyecto fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá el proyecto a la cámara que lo desechó (o sea, la de revisión), la cual lo tomará otra vez en consideración. Finalmente, si ésta lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción *A* (en donde sí cabría el veto); pero si lo reprobare (la de revisión), no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Es decir, según la última parte del inciso *D* del artículo 72 constitucional, la resolución de la cámara de revisión que “reprueba” el proyecto de ley o decreto no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones, sino que se envía al archivo (al menos durante el periodo de

---

<sup>16</sup> Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 321, p. 181.

sesiones en curso). En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “reprueba” el proyecto de ley no puede ser vetada.

Reiteramos, entonces, nuestra pregunta inicial: ¿qué procedería si la Cámara de Diputados desecha (no aprueba o reprueba) en su totalidad el Presupuesto de Egresos? El presidente no podría vetar el rechazo, sea porque nos adhiramos al texto del encabezado del artículo 72 constitucional (que establece el veto sólo en relación con proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras), o porque comulgamos con la opinión de que el veto no procede contra resoluciones negativas.

Y ante la imposibilidad de modificar esta decisión de la Cámara de Diputados, no habría Presupuesto federal y por lo tanto no habría base legal para realizar gasto alguno, salvo por lo dispuesto en el artículo 75 constitucional, el cual dispone que, en caso de que por cualquier circunstancia la Cámara de Diputados omita fijar la retribución correspondiente a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Llegados a este punto, simplemente mencionaríamos que podría convenir ampliar los alcances del artículo 75 constitucional, a fin de evitar las consecuencias perniciosas para la economía nacional que derivarían de un conflicto de esta naturaleza sobre el Presupuesto. Si éste se desecha, entonces podría ser conveniente que el artículo 75 constitucional dispusiera que el Presupuesto del año anterior se considerara prorrogado hasta que se aprobara un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.





# EL VETO / ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 72, INCISO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO)■

---

CLAUDIA GAMBOA MONTEJANO  
JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ  
SANDRA VALDÉS ROBLEDO

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Un tema de gran importancia que ha surgido en las relaciones del Poder Ejecutivo y el Legislativo es la figura del veto. La Constitución federal de México no menciona expresamente el veto, no obstante, **el inciso C del artículo 72 constitucional, otorga al presidente de la república la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación**, estas observaciones sólo son suspensivas, debido a que pueden ser superadas mediante las dos terceras partes del número total de votos y ante esta situación el Ejecutivo tendrá necesariamente que publicar la ley.

Con las observaciones hechas por el Ejecutivo a la Ley de Desarrollo Rural en mayo de 2001, el veto vuelve a ser un tema relevante, ya que desde 1969 no se había hecho uso de este mecanismo constitucional.

---

■ Documento publicado en noviembre de 2001 por la División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis (SIA), dependiente de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para efectos de la presente investigación, en la parte correspondiente a los aspectos generales se hace un análisis del concepto del veto, su función y los diferentes tipos de vetos que existen, así como de las causas de improcedencia del mismo.

También se estudian brevemente los antecedentes del veto en las constituciones de Cádiz, de Apatzingán y las del México independiente.

A continuación se presentan algunos ejemplos de los vetos que han sido interpuestos por los representantes del Ejecutivo desde 1917 a la fecha.

Se realiza un estudio de derecho comparado en el que se analizan las disposiciones constitucionales de los Estados Unidos y 13 países de Latinoamérica, y se concluye con las iniciativas que sobre este tema se han presentado en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, tanto por el Ejecutivo como por miembros de los diferentes grupos parlamentarios y congresos locales de las entidades federativas, encaminados a:

- Que el Ejecutivo tenga la facultad respecto del Presupuesto de hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por la Cámara, las cuales pueden ser superadas mediante mayoría calificada. En caso de no lograrse la mayoría calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas, prevaleciendo las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.
- Cambiar el requisito que establece el artículo 72 constitucional de las dos terceras partes del número total de votos, por la mayoría de los presentes.
- Adicionar al inciso *J* del artículo 72 constitucional la prohibición expresa para vetar las reformas constitucionales y la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (*sic*).
- Adicionar un inciso *K* al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente para que puedan publicar las leyes o decretos que hubieren aprobado cuando el Ejecutivo se niegue a hacerlo.

## 1. ASPECTOS GENERALES

### 1.1. DEFINICIONES

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* nos dice que:

El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.

En el mismo texto y de acuerdo con Emilio Rabasa el veto “es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya esta en la vida de la sociedad”.<sup>1</sup>

El maestro Ignacio Burgoa, señala que la palabra veto procede del verbo latino *vetare*, o sea, prohibir, vedar o impedir, y consiste en la facultad que tiene el presidente de la república para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos cámaras competentes.<sup>2</sup>

El maestro Elisur Arteaga apunta que:

En el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el presidente de la república está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la

<sup>1</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados / Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, p. 1064.

<sup>2</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1991<sup>8</sup>, p. 776.

Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del presidente de la república, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial.<sup>3</sup>

Debe dejarse claro que en nuestro sistema constitucional,<sup>4</sup> con excepción del caso señalado por el artículo 70 constitucional, no se utiliza la palabra *veto* sino *observaciones*.

### 1.2. FUNCIÓN DEL VETO

Sobre la función del veto el maestro Elisur Arteaga señala 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.<sup>5</sup>

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

### 1.3 JURISPRUDENCIA SOBRE EL VETO PRESIDENCIAL

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

---

<sup>3</sup> Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, México, 1999<sup>2</sup>, p. 315.

<sup>4</sup> El artículo 70 constitucional establece respecto a la ley que podrá expedir para regular su estructura y funcionamiento internos que: "Esta ley no podrá ser **vetada** ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

<sup>5</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 315.

<sup>6</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 776.

El presidente de la república está legitimado para recurrir fallos que amparan contra la expedición y promulgación de una ley, en nuestro sistema constitucional, sin quebranto del principio fundamental de división de poderes, **el Ejecutivo tiene intervención en la elaboración de las leyes a través de su derecho de iniciativa y de veto**. La promulgación y publicación corresponde al Ejecutivo y son imprescindiblemente necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; de donde se deduce que la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas. [*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Segunda Sala, t. CXV, p. 973.]

Es por lo anterior que el veto se constituye como un medio a través del cual el presidente puede intervenir en el proceso legislativo; mediante éste se introduce en la discusión de una ley que él no inició y opina sobre el proyecto del Legislativo y, como también lo ha sustentado la Suprema Corte, “se hace solidariamente responsable de la función legislativa”.<sup>7</sup>

#### 1.4. TIPOS DE VETO

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

En el **veto total**, el presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.<sup>8</sup>

El **veto parcial**, también llamado en los Estados Unidos veto por párrafos, o artículos de acuerdo con Giovanni Sartori, “es aquel que le permite al presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Segunda Sala, t. XC, p. 1188.

<sup>8</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario presidencial y semipresidencial*, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), México, 2001<sup>2</sup>, p. 35.

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1998, p. 178.

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”.

El **veto de bolsillo** señala Sartori:

...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, porque no puede evitarse. 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.<sup>10</sup>

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”.<sup>11</sup>

#### 1.5. IMPROCEDENCIA DEL VETO

La institución del veto tiene alcances bastante limitados, sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión, los negativos no son objeto de éste, pues si las cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones.<sup>12</sup>

1. El veto está prohibido expresamente por la Constitución en los siguientes casos:

a) No son susceptibles de vetarse las acusaciones de la Cámara de Diputados, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia (art. 72, *J*).

b) El decreto de la Comisión Permanente en virtud de el cual ésta acuerde convocar a un periodo extraordinario de sesiones (art. 72, *J*).

c) La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión (art. 70); con lo que se garantiza la independencia

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, p. 1063.

<sup>12</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 316.

del Poder Legislativo. Así, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, tampoco debe serlo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.<sup>13</sup>

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

Cuando se trata de facultades exclusivas de las cámaras, si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas, no se está frente a un proyecto de decreto, se está frente a un acto concluido y perfecto; porque no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones.<sup>14</sup>

#### 1.5.1. EL VETO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El presupuesto de egresos no puede ser vetado porque es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y como ya se ha comentado, éste no procede cuando se trate de facultades exclusivas de las cámaras en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del artículo 72, que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas.<sup>15</sup>

Sobre este tema el maestro Elisur Arteaga comenta que recientemente se ha apuntado la posibilidad de que el presidente de la república vete el presupuesto anual de gastos, y, añade, quienes consideran esta posibilidad son ignorantes del derecho constitucional y desconocen la naturaleza del veto.

El mismo autor agrega que:

...la naturaleza suspensiva del veto hace improcedente el veto; en efecto, si la Cámara de Diputados no aprueba el presupuesto, que es una

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 322.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 323.

posibilidad sólo teórica, o le introduce modificaciones con las que no esté de acuerdo el presidente de la república, el veto es improcedente en ambos casos. 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.

No obstante lo anterior, como se observa en el cuadro de vetos interpuestos ante la Cámara de Diputados,<sup>16</sup> en diversas ocasiones se han vetado decretos de presupuesto.

Se debe destacar que el Ejecutivo incluyó en su proyecto de reforma fiscal integral de abril de 2001, una modificación a los artículos 74 fracción IV y 75 de la Constitución con el fin de facultar al presidente para realizar observaciones a las modificaciones que eventualmente podría hacer la Cámara de Diputados al decreto de Presupuesto que se envía cada año.

Dicho proyecto prevé lo siguiente:

**Observaciones del Ejecutivo Federal a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 75, apartado A, fracción II, inciso b)**

...algunos juristas han considerado que el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, realizando una interpretación *a contrario sensu*, de la fracción *J* del artículo 72 constitucional. Es decir, toda vez que dicha disposición establece expresamente las resoluciones del H. Congreso o de una sola de sus cámaras, que no pueden ser observadas por el Ejecutivo, aquellas resoluciones de una sola de las cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

Cabe señalar que la facultad del Ejecutivo Federal de presentar observaciones sobre las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, se concibe como un mecanismo que mejora el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, toda vez que si este último no contara con dicho mecanismo, podría verse imposibilitado para defender su propuesta de política de gasto para el siguiente año e incluso algunos programas que sean prioritarios para su administración.

---

<sup>16</sup> Véase el número 3 de este estudio.



En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que **el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados**. Para desahogar este procedimiento se propone un plazo de tres días para formular observaciones, así como de cinco días para que resuelva dicha cámara. En caso de que la **H. Cámara de Diputados confirmara 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**; es decir, **prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo**.

La aprobación del presupuesto ha sido en las últimas legislaturas un tema que ha dejado en evidencia la falta de mecanismos para garantizar que la administración no se paralice en el caso de que éste no se apruebe.

#### 1.6. VETO A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Si bien el presidente interviene en el proceso de formación de la ley en virtud del artículo 71 constitucional, el impedimento para vetar un proyecto de reforma constitucional no está previsto.

Sin embargo, el doctor Ignacio Burgoa opina que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, y que el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones provocan es el presidente, como supremo administrador del Estado.

Por lo anterior 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.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 778.

Por otra parte el maestro Elisur Arteaga señala que:

...una reforma constitucional cuando se hace en los supuestos que establecen los artículos 135 y 73, frac. III, es aprobada por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto, por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano.<sup>18</sup>

A lo anterior agregamos la opinión de Jorge Carpizo que nos dice:

...tal parece que todo aquello que no menciona el inciso *J* sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la república se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.<sup>19</sup>

El doctor Carpizo precisa que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal donde interviene el Congreso de la Unión, además de que las reformas constitucionales son obra del *poder revisor de la Constitución*, órgano de jerarquía superior al Congreso, por lo que el presidente no puede vetar esa resolución.

Al respecto el Lic. Alfredo del Valle señala que siendo la Constitución la ley suprema elaborada por un poder constituyente, no puede ser vetada por un órgano constituido.<sup>20</sup>

## ■ 2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El primer antecedente constitucional de la figura del veto en México lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, y es de observarse

---

<sup>18</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 320.

<sup>19</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Editorial Porrúa, México, 1999, p. 3229.

que todas las constituciones que han regido en el país lo han previsto como un mecanismo de control del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo.

### 2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

En la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se preveía el veto en los artículos:

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

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

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

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

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

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

### 2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

En esta Constitución el veto podía ser interpuesto tanto por el Supremo Gobierno, como por el Supremo Tribunal de Justicia.

---

<sup>20</sup> Diplomado en Derecho Parlamentario, módulo V de Derecho Procesal Parlamentario, Lic. Alfredo del Valle Espinosa, 2 de octubre de 2001.

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

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

*Artículo 129.* En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a **pluralidad absoluta de votos**, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique.

### 2.3. CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de octubre de 1824 preveía el veto en sus artículos 55 y 56:

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

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

Como podemos observar, en la primera Constitución que tuvo el país ya se contemplaba esta figura.

2.4. TERCERA DE LAS LEYES  
CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA  
DE DICIEMBRE DE 1836

La Tercera de las leyes Constitucionales también preveía el veto:

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

*Artículo 35.* Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las cámaras, y al presidente de la república no pareciere bien, podrá, dentro de **quince días útiles, devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones** acordadas en el Consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

*Artículo 36.* Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el presidente de la república (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso.

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

*Artículo 38.* El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 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.

### *2.5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE JUNIO DE 1843*

En el artículo 59 de este ordenamiento se contemplaba que: “Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al presidente de la república para su publicación”.

Por otra parte la fracción XX del artículo 87 prevé como obligación del presidente:

Hacer dentro de **treinta días observaciones** con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno **podrá suspenderlo con audiencia del Consejo**, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere **reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras**, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

### *2.6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847*

Con este documento vuelve a tener vigencia la Constitución de 1824, con algunas modificaciones de las cuales ninguna se refiere a la figura del veto.

### *2.7. CONSTITUCIÓN DE 1857*

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

Filomeno Mata reconocía: “el gobierno tendrá la ciencia de los hechos, pero de aquí no se infiere que sea más ilustrado ni más patriota

que los representantes del pueblo” por lo que consideraba inconveniente otorgar el veto absoluto al gobierno y se pronunciaba por otorgarle únicamente el suspensivo ya que no era conveniente arrancar al Congreso la facultad legislativa para conferírsela a un gobierno que podía estar en minoría. Por otra parte argumentaba que el Ejecutivo ya participaba en el proceso legislativo con la facultad de iniciativa.

El artículo 70 de la Constitución de 1857 establece:

Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de comisión.

II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme a reglamento.

IV. Concluida esta discusión, **se pasará al Ejecutivo copia del expediente**, para que en el término de **siete días** manifieste su opinión, o exprese que no usa de 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 se procederá a la votación.

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

Por otra parte el artículo 71 de esta Constitución dice que: “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”.

En el texto original de la Constitución de 1857 el Ejecutivo sólo podía opinar sobre los proyectos del Legislativo, trámite que podía ser obviado como lo establece el artículo 71 con el voto de dos tercios de los diputados presentes.

## 2.8. REFORMA DE 1874

Posteriormente en 1874, con el restablecimiento del sistema bicameral, se reforma el artículo 71 para quedar de la siguiente manera:

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

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

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

C. **El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen.** Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y **si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos**, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con **la misma mayoría**, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.<sup>21</sup>

Con esta reforma se restablece la figura del veto.

## 2.9. CONSTITUCIÓN DE 1917

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

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

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

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, **dentro de 10 días**

---

<sup>21</sup> *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, México, 2000, t. VII, p. 706.



**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 el que el Congreso esté reunido;

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

2.10. CUADRO COMPARATIVO SOBRE EL VETO EN LOS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES HISTÓRICOS

<b>Constitución</b>	<b>Artículos en que se prevé</b>	<b>Votación para superarlo</b>	<b>Qué efectos tiene</b>	<b>Plazo para interponerlo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Quién lo interpone</b>
Constitución de Cádiz (1812)	144, 145, 146, 147, 148 y 149	Presentarse en tres años consecutivos	No se volverá a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año	30 días	Total	Rey
Constitución de Apatzingán (1824)	127, 128 y 129	Pluralidad absoluta de votos	Las reflexiones que se promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley	20 días	Total	Supremo Gobierno / Supremo Tribunal de Justicia
Tercera de las Leyes Constitucionales (1836)	33, 34, 35, 36, 37 y 38	Dos terceras partes de una y otra cámara	Suspensivos con acuerdo del Consejo	15 días útiles	Total	Presidente; y sobre variaciones de la Constitución, el Supremo Poder Constitucional
Bases Orgánicas (1843)	87	Dos tercios de ambas cámaras	Suspensión con audiencia del Consejo	30 días	Total	Presidente
Acta Constitutiva y de Reformas (1847)			Restablece el sistema de 1824			
Constitución Federal (1857)	70	Mayoría absoluta de los diputados presentes	Nuevo dictamen <sup>1</sup>	7 días	Total y parcial	Ejecutivo
Reforma de 1874	71	Mayoría absoluta de votos	Suspensivos	10 días útiles	Total y parcial	Ejecutivo
Constitución Política (1917)	72-C	Dos terceras partes del número total de votos (de cada cámara)	Suspensivos	10 días útiles	Total y parcial	Ejecutivo

<sup>1</sup> La opinión del presidente es anterior a la aprobación de la ley, y si es discrepante, el efecto es regresar el proyecto a comisión.

Del cuadro anterior se desprende que:

En cuanto a la votación para superarlo ésta ha sido variada y respecto a los efectos que produce el veto, ha prevalecido el suspensivo.

Con relación al plazo con que cuenta el Ejecutivo para interponer el veto, ha variado desde los siete hasta los treinta días, y desde 1847 son 10 días útiles el plazo.

Hasta antes de 1857 sólo se contemplaba el veto total. A partir de la Constitución de 1857 el veto puede ser total o parcial.

El veto es un mecanismo constitucional característico del poder ejecutivo en un sistema presidencial, sin embargo, en la Constitución de Apatzingán (1824) y en la tercera de las leyes constitucionales de 1836, se regulaba que podía interponer veto, el Supremo Tribunal de Justicia y el Supremo Poder Constitucional, si se trataba de variaciones de la Constitución respectivamente.

### 3. VETOS INTERPUESTOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

A continuación se presentan las observaciones hechas por el Ejecutivo a leyes y decretos del Legislativo a partir de la Constitución de 1917, encontrados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.<sup>22</sup>

Legislatura	<i>Diario de los Debates</i>	Ley o decreto vetado	Presidente
LVIII	19-03-2001	Ley de Desarrollo Rural	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
XLVII	9-09-1969	<b>Decreto</b> por el que se reforman los artículos 1, 5 fracción XII, 46, 56 fracción II, 61, 62 y 80 fracción I de la Ley de Crédito Agrícola.	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
XLVI	2-09-1965	<b>Decreto</b> por el cual se concede jubilación de \$71.31 diarios, al C. Juventino Sánchez López	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
XLVI	29-09-1964	<b>Ley</b> Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
XLVI	2-09-1964	<b>Ley</b> de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte	Adolfo López Mateos (1958-1964)
XLVI	2-09-1964	<b>Decreto</b> de reformas y adiciones a la Ley de Bienes Nacionales	Adolfo López Mateos (1958-1964)
XL	8-02-1949	<b>Decreto</b> que modifica la Ley Electoral Federal ( <i>Senado como cámara de origen</i> )	Miguel Alemán Valdés (1946-1952)
XXXV	14-11-1933	<b>Decreto</b> por el que se concede a los hijos del extinto coronel de Caballería Manuel Bauche Alcalde, María Elena y Juan Manuel del mismo apellido, una pensión de 2.00 diarios para cada uno	Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)
XXXIII	6-12-1928	<b>Decreto</b> expedido por la Cámara de Diputados por el cual se autorizó al propio Ejecutivo para ministrar la cantidad de \$5 000.00 a la juntas locales de los poblados del Distrito de Camargo, Chih, afectados por terremotos	Emilio Portes Gil (1928-1930)
XXXI	4-11-1924	<b>Decreto</b> que reconoce como cabecera del municipio de Mulegé, Distrito Sur de la Baja California, el puerto de Santa Rosalía	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXX	17-01-1923	<b>Ley</b> de Ingresos del Distrito Federal	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXX	21-12-1922	<b>Ley</b> de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año de 1923	Álvaro Obregón (1920-1924)
XXIX	9-09-1921	Presupuesto de Egresos, partidas correspondientes a los ramos del Poder Legislativo y de la Instrucción Pública	Álvaro Obregón (1920-1924)

<sup>22</sup> Cuadro elaborado por la División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. *Fuente: Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.

Comentando el cuadro anterior cabe aclarar que sólo se presentan algunos ejemplos de observaciones hechas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, sobre diversas leyes y decretos. Es de hacer mención que hay observaciones presentadas a decretos que no se refieren a disposiciones de carácter general, sino a disposiciones que regulan un caso concreto como lo es la autorización de una pensión que beneficiará a una persona en particular. Tales observaciones no encuadran en la figura del veto.

## 5. INICIATIVAS SOBRE VETO PRESENTADAS EN LA LVIII LEGISLATURA

Como ya se ha mencionado el Ejecutivo Federal en el paquete de la reforma fiscal incluyó una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria, concretamente en lo relativo al procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación publicada el jueves 5 de abril de 2001 en la *Gaceta Parlamentaria* y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Tal iniciativa propone que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Si la Cámara confirma dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendrá 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.

Además de la mencionada iniciativa se han presentado otras cuatro en materia de veto por diversos grupos parlamentarios, las cuales fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales, y a continuación se enuncian:

- Iniciativa de decreto, que propone la modificación del inciso C y la adición del inciso J del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial. Presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del PRD, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el viernes 6 de abril de 2001.

- Iniciativa de reforma al inciso *C* del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Félix Castellanos Hernández, PT, publicada el jueves 19 de abril de 2001 en la *Gaceta Parlamentaria*.

Las dos anteriores iniciativas relativas al inciso *C* del artículo 72 constitucional **proponen cambiar** el requisito de **los dos terceras partes del número total de votos por la mayoría absoluta de los presentes**.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 72, 73 y 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestal. Presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, PRD. Turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, publicada el viernes 25 de mayo de 2001 en la *Gaceta Parlamentaria*.

En esta iniciativa **se pretende** adicionar al inciso *J* del artículo 72 constitucional **la prohibición expresa para vetar las reformas constitucionales y la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República**. (*sic*)

- Iniciativa de Decreto que adiciona los artículos 72, 88, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114; y deroga el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Congreso del Estado de Chihuahua, publicada el viernes 1º de junio de 2001 en la *Gaceta Parlamentaria*.

La anterior iniciativa propone adicionar un inciso *K* al artículo 72 constitucional, el cual faculta al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus cámaras o a la Comisión Permanente para que puedan publicar las leyes o decretos que hubiere aprobado cuando el Ejecutivo se niegue a hacerlo. (Con lo que el veto de bolsillo ya no podría aplicarse).

## DERECHO COMPARADO

A continuación se hace un breve análisis de la facultad de veto en algunos países de América:

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL VETO PRESIDENCIAL EN DIVERSOS PAÍSES

País	Tipos de veto	Término para interponer el veto	Superación del veto	Casos en que no procede el veto	Veto contra proyecto inconstitucional	Veto contra presupuesto	Casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el presidente
México (Art. 72, incisos B, C, J)	Total o parcial	Diez días útiles	Dos terceras partes del número total de votos	- Resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado - Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales - En la ley que emite el Congreso para regular su estructura y funcionamiento internos	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa
Argentina (Arts. 80, 83)	Total y parcial	Diez días útiles	Mayoría de dos tercios de los votos en ambas cámaras	No se contemplan expresamente en la Constitución	No hay disposición expresa <sup>1</sup>	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa
Bolivia (Arts. 72, 76, 77, 78)	Total	Diez días a partir del día en que se recibe	Dos tercios de los miembros presentes	Resoluciones camarales y legislativas	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	En el término de diez días de su recepción, serán promulgadas por el presidente del Congreso
Brasil (Arts. 66, 84 frac. V, 166-8 <sup>5</sup> )	Total o parcial	Quince días útiles a partir de la fecha de recibirlo, y comunicarlo dentro del plazo de 48 horas, al presidente del Senado Federal los motivos del veto	Mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en votación secreta	No hay disposición expresa	El proyecto que el presidente de la república considere en todo o en parte inconstitucional o contrario al interés público lo vetará total o parcialmente	Si procede	Si la ley no fuese promulgada por el presidente de la república después de 48 horas de terminado el plazo para la sanción, el presidente del Senado lo hará en un término también de 48 horas, pero si éste no lo hiciere le corresponderá al vicepresidente del Senado

<b>País</b>	<b>Tipos de veto</b>	<b>Término para interponer el veto</b>	<b>Superación del veto</b>	<b>Casos en que no procede el veto</b>	<b>Veto contra proyecto inconstitucional</b>	<b>Veto contra proyecto de Presupuesto</b>	<b>Casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el presidente</b>
Chile (Arts. 70, 64, 117)	Total o parcial	Treinta días	Dos tercios de sus miembros presentes En caso de reformas a la Constitución si éstas son aprobadas por los dos tercios de los miembros en ejercicio en ambas cámaras, el presidente podrá convocar a un plebiscito, antes de su promulgación.	Observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	El proyecto de reformas a la Constitución aprobado mediante plebiscito será promulgado dentro de los cinco días siguientes a su comunicación
Colombia (Arts. 165, 166, 167)	Total o parcial	6 días cuando no conste de más de 20 artículos; 10 cuando el proyecto contenga 21 a 50 artículos y hasta 20 cuando sean más de 50 artículos	Mitad más uno de los miembros de una y otra cámara	No hay disposición expresa	Si las cámaras insisten, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que dentro del término de 6 días siguientes decida sobre su exequibilidad (sic). El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si es inexecutable (sic) se archiva.	No hay disposición expresa	Si el presidente no sancionara las leyes en los términos que establece la Constitución, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso
Costa Rica (Arts. 125, 126, 127, 128)	Total	Diez días hábiles	Dos tercios de votos del total de sus miembros	No procede el veto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República	No procede	No procede	No hay disposición expresa



<b>País</b>	<b>Tipos de veto</b>	<b>Término para interponer el veto</b>	<b>Superación del veto</b>	<b>Casos en que no procede el veto</b>	<b>Veto contra proyecto inconstitucional</b>	<b>Veto contra proyecto de Presupuesto</b>	<b>Casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el presidente</b>
Ecuador (Arts. 153, 154, 258, 282)	Total <sup>3</sup> y parcial <sup>4</sup>	Diez días	Voto de las dos terceras partes de sus miembros	No hay disposición expresa <sup>5</sup>	Si la objeción se funda en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, será enviado al Tribunal Constitucional, para que emita dictamen dentro del plazo de treinta días. Si la inconstitucionalidad se confirma total se archiva, si se confirma parcial el Congreso realiza las enmiendas y el presidente de la república sanciona. Si no hay inconstitucionalidad, el Congreso promulga.	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa
El Salvador (Arts. 135, 136, 137, 138)	Total	Ocho días	Dos tercios de votos por lo menos de los diputados electos	No hay disposición expresa	El Ejecutivo, lo devuelve al Legislativo y éste lo ratifica por los dos tercios de votos. El Ejecutivo deberá dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día, para que ésta conociendo las razones de ambos órganos, a más tardar en quince días decida si es o no constitucional.	No hay disposición expresa	El término para la publicación de leyes es de quince días. Si dentro de ese término el Ejecutivo no las publica, el presidente de la Asamblea lo hará en el Diario Oficial o en cualquier otro de los de mayor circulación en la república
Estados Unidos (Art. uno, séptima sección)	Total	Diez días (descontando los domingos)	Dos terceras partes de cada cámara	No hay disposición expresa	No se contempla	El presidente en materia fiscal puede vetar en tres aspectos: Nuevos gastos directos, cambios en impuestos que benefician a determinadas clases y presupuesto discrecional <sup>6</sup>	No hay disposición expresa

<b>País</b>	<b>Tipos de veto</b>	<b>Término para interponer el veto</b>	<b>Superación del veto</b>	<b>Casos en que no procede el veto</b>	<b>Veto contra proyecto inconstitucional</b>	<b>Veto contra proyecto de Presupuesto</b>	<b>Casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el presidente</b>
Honduras (Arts. 216, 217, 218)	Total	Diez días	Dos tercios de votos	-Elecciones que, el Congreso haga o declare, o en las renuncias que admita o rechace -Declaraciones de haber o no lugar a formación de causa -Decretos que se refieren a la conducta del Poder Ejecutivo -Reglamentos que expida para su régimen interior -Decretos que aprueben trasladar su sede a otro lugar del territorio de Honduras temporalmente o para suspender sus sesiones o para convocar a sesiones extraordinarias -Ley del Presupuesto -Tratados o contratos que impute el Congreso Nacional -Reformas que se decreten a la Constitución de la República	Si el veto se funda en que el proyecto de ley es inconstitucional, se enviará a la Suprema Corte de Justicia, para que ésta emita su dictamen en el término que le señale el Congreso Nacional	No procede	No hay disposición expresa
Panamá (Arts. 162, 163, 164, 165, 166)	Total o parcial <sup>7</sup>	Treinta días hábiles	Dos tercios de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa	No hay disposición expresa	Un proyecto objetado por inexecutable (sic) pasa a la Corte Suprema para que ésta declare si es inconstitucional. Si se declara constitucional, el Ejecutivo lo sancionará y promulgará	No hay disposición expresa	Si el Ejecutivo no cumpliere con el deber de sancionar y hacer promulgar las leyes, lo hará el presidente de la Asamblea Legislativa
Perú (Arts. 80, 108, 206)	Total o parcial	Quince días	Voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso	La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el presidente de la república	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	En caso de no promulgación por el presidente de la república, la promulga el presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda

<b>País</b>	<b>Tipos de veto</b>	<b>Término para interponer el veto</b>	<b>Superación del veto</b>	<b>Casos en que no procede el veto</b>	<b>Veto contra proyecto inconstitucional</b>	<b>Veto contra proyecto de Presupuesto</b>	<b>Casos en que la ley no es vetada y no es promulgada por el presidente</b>
Uruguay (Arts. 137, 138-146, 168 inciso 6, 228, 331 inciso D)	Total o parcial	Diez días	La Constitución señala: haberse aprobado nuevamente por las cámaras reunidas <sup>8</sup>	Las leyes constitucionales <sup>9</sup> que reforman a la Constitución no podrán ser vetadas por el Ejecutivo	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa
Venezuela (Arts. 214, 216, 313, 350)	Total o parcial	Diez días	La Asamblea decidirá acerca de los aspectos planteados por el presidente o presidenta de la república, por mayoría absoluta de los diputados y diputadas presentes, remitiéndolo para su promulgación al Ejecutivo sin que éste pueda formular nuevas observaciones	El presidente o presidenta de la república no podrá objetar la nueva Constitución	No hay disposición expresa	No hay disposición expresa	Si el presidente de la república no promulga la ley, el presidente o presidentes y los dos vicepresidentes o vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél o aquélla incurra en su omisión

<sup>1</sup> El ejecutivo podrá hacer observaciones al proyecto de Presupuesto aprobado por ambas cámaras, en cuyo caso será devuelto a la cámara de origen (Cámara de Diputados) para discusión y aprobación y posteriormente enviado al Senado de la Nación con el mismo objeto. El veto puede ser contrarrestado por un acuerdo de ambas cámaras con 2/3 de la votación como mínimo. **Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados**, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, CEPF/005/2001, México, p. 36.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Si el proyecto se objeta totalmente, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción.

<sup>4</sup> Si la objeción es parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la fecha de entrega de la objeción. En este caso el presidente de la república presentará un texto alternativo.

<sup>5</sup> Contrario a los casos en los que no procede el veto, en Ecuador el Ejecutivo podrá objetar las reformas a la Constitución.

<sup>6</sup> **Sistemas de Gobierno...** op. cit., p. 44.

<sup>7</sup> El proyecto objetado en su conjunto vuelve a tercer debate. Si es objetado sólo en parte, volverá a segundo debate.

<sup>8</sup> Para poder someter nuevamente a votación el proyecto observado por el Ejecutivo, tendrán que decidirse los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Si las cámaras desaprobaban el proyecto, no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente legislatura.

<sup>9</sup> La Constitución puede ser reformada mediante diversos procedimientos, uno de ellos es mediante leyes constitucionales.

**Nota:** Cuadro elaborado por la División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, noviembre de 2001.

Fuente: Constituciones de los diversos países analizados.

De los 15 países comparados encontramos que:

- Los **tipos de veto** que se interponen son:
 

Total y parcial	10 países
Total	5 países
- El **término para interponer el veto** es:
 

10 días útiles	9 países
15 días útiles	2 países
30 días	2 países
6 a 20 días	1 país
8 días	1 país
- La **votación que se requiere para superar el veto** es:
 

Dos tercios	10 países
Mayoría absoluta	2 países
Mitad más uno	2 países
Tres quintos	1 país
- Casos en que **no procede el veto**:
 

Hay disposición	7 países
No hay disposición	8 países
- **Veto contra proyecto inconstitucional**:
 

No hay disposición	7 países
Hay disposición	8 países
- **Veto contra el presupuesto**:
 

Hay disposición	10 países
No hay disposición	5 países
- **Previsión sobre ley no vetada y no promulgada**:
 

Hay disposición	8 países
No hay disposición	7 países

## EL VETO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN AMÉRICA LATINA ■

---

ALEJANDRA MATA LARRE

**E**l marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México ha sido ignorado durante décadas por los propios actores políticos. Las razones que explican el abandono de un asunto central para el desarrollo de cualquier país son de naturaleza política: evidentemente, en un contexto caracterizado por la mayoría en el Congreso de un partido de Estado, no había por qué prever situaciones en las que las iniciativas presupuestarias pudieran ser obstaculizadas.

La realidad política en la composición del Congreso con la pluralidad de partidos distintos al del Ejecutivo pone de manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.

En esta tesitura, la normatividad sobre el presupuesto en México es poco clara; sin embargo, el artículo 74 constitucional, fracción IV, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior; lo cual en un primer momento permite concluir que el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto.

A mayor abundamiento, el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,

---

■ Síntesis de la tesis de licenciatura en Derecho de Alejandra Mata Larre, “El veto presidencial en el procedimiento de reforma constitucional”, UNAM, México, 2001.

observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. De la lectura anterior se desprende que la aprobación del presupuesto corresponde únicamente a la Cámara de Diputados y por lo tanto no seguirá el procedimiento del citado artículo.<sup>1</sup>

En México, como en la mayoría de los países, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial, pero mientras que la mayoría de los países restringen la capacidad de sus asambleas legislativas para hacer enmiendas, la capacidad del Congreso mexicano para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada.

Si bien en la Constitución no existe de manera expresa la palabra *veto*, se hace alusión a esta facultad cuando se establece que el Ejecutivo tiene diez días para realizar observaciones a todo proyecto de ley o decreto (artículo 72 incisos *B* y *C*), sin que ello signifique que pueda ejercer dicha facultad en todos los casos. Autores como Miguel Carbonell y Jorge Carpizo han señalado las disposiciones legislativas que no puede vetar el presidente, las cuales se refieren a las que sean producto de: las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; las facultades de la Comisión Permanente; las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, como jurado o ejercitando acusación; las facultades del Congreso reunido en asamblea única; así como la ley que regula la estructura y funcionamiento del Congreso.<sup>2</sup>

No obstante, entre los juristas no existe consenso sobre este asunto, pues lo mismo ocurrió cuando se discutió si el presidente podía ejercer el veto a las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas en el año 2001 y ahora se pregunta lo mismo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Ahora bien, para realizar el respectivo análisis jurídico, es necesario considerar la naturaleza del veto porque, si bien es cierto que la citada figura surge como un medio que tiene el Ejecutivo para evitar abusos por parte del Congreso, el veto puede ser superado por la aprobación de las dos terceras partes de este órgano, y entonces el

---

<sup>1</sup> Miguel Carbonell, *La Constitución pendiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 99.

<sup>2</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, p. 87.

efecto implicaría sólo la voluntad política de los diferentes partidos para la negociación presupuestaria.

Don Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades del veto: dar una garantía y prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; así como dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo.<sup>3</sup>

La historia ha dejado registros sobre la facultad de veto que se ejerció por los titulares del Ejecutivo al presupuesto de egresos en distintos momentos de la historia; algunos casos son el de Venustiano Carranza en 1919, Álvaro Obregón en 1922 y Plutarco Elías Calles en 1927, pero ello no significa que en la actualidad se aplique el veto bajo el argumento de que históricamente se ha ejercido dicho derecho.

El siguiente cuadro proporciona la comparación entre países de América Latina en lo que respecta tanto al veto presidencial como a la mayoría que hace falta para superarlo, y las disposiciones específicas sobre el presupuesto.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES GENERALES Y PARTICULARES  
SOBRE EL VETO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

<b>País</b>	<b>Disposiciones generales sobre el veto presidencial</b>	<b>Disposiciones particulares sobre el presupuesto</b>
Argentina	Se reputa por aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en 10 días hábiles. Las partes no observadas pueden ser promulgadas si tienen autonomía normativa (promulgación parcial) (art. 80). Puede superarse el veto con mayoría de 2/3 en ambas cámaras (art. 83).	Ninguna.
Bolivia	Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, no podrá ser propuesto hasta la legislatura siguiente (art. 73). Puede superarse el veto con 2/3 partes en ambas cámaras (art. 77).	El Congreso debe aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones (cap. I, art. 59-11). Vencido el plazo para aprobar la ley de presupuesto –60 días–, tendrá fuerza de ley (art. 147).
Brasil	El Ejecutivo puede vetar proyectos de ley total o parcialmente (secc. II, cap. 2, art. 84-5). Un veto puede superarse en sesión conjunta después de 30 días del recibimiento y sólo con mayoría absoluta de diputados y senadores (art. 66-4).	Ninguna.

<sup>3</sup> *Idem.*

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Colombia	Ante discrepancias en un proyecto, ambas cámaras integrarán comisiones accidentales y después se lleva al pleno. Si persisten en un segundo debate, se negará el proyecto (art. 161). Veto parcial y total del presidente (art. 158). El Gobierno debe devolver con objeciones cualquier proyecto (en un plazo de 6 a 20 días); de lo contrario, el presidente deberá promulgarlo (art. 166). Puede superarse el veto con mayoría absoluta de 50% + 1 (art. 177).	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno (si no se presentó dentro del plazo, regirá el del año anterior) (art. 348). Lo mismo ocurre con el Plan Nacional de Inversión (art. 341).
Costa Rica	El Ejecutivo tiene derecho de veto (art. 140-5). Puede superarse el veto con 2/3 de la Asamblea Legislativa (art. 127).	No procede el veto para el proyecto de presupuesto (art. 125).
Chile	Un proyecto de ley desechado por la cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año. A petición del presidente puede pasar a la revisora y aprobarse por 2/3 partes (art. 65). Pueden superarse objeciones del Ejecutivo con 2/3 partes de ambas cámaras (art. 70).	Si el proyecto de presupuesto no es despachado por el Congreso a 60 días de su presentación, regirá el proyecto del presidente (art. 64).
Ecuador	El Congreso conoce, aprueba o niega proyectos de ley (art. 90). Las leyes objetadas por el presidente sólo pueden ser consideradas por el Congreso un año después. Ante una objeción parcial puede promulgarse la ley si es aprobada por 2/3 del Congreso (art. 93).	La respectiva comisión legislativa aprobará el presupuesto por sectores de gasto. En caso de discrepancia, informará al pleno que en un solo debate lo resolverá hasta el 31 de diciembre de cada año (art. 95).
El Salvador	El Ejecutivo puede vetar un proyecto y devolverlo en los siguientes 8 días, de lo contrario, se dará por sancionado. En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto y puede aprobarlo con 2/3 de los diputados (art. 137). La Asamblea Legislativa decreta el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como sus reformas (art. 131-8).	Ninguna.
Guatemala	El presidente tiene derecho de veto total, las leyes no podrán ser vetadas parcialmente (art. 178). Devuelto el proyecto al Congreso por el Ejecutivo, el primero puede rechazar el veto con 2/3 partes (art. 179).	El Congreso puede aprobar, modificar o improbar el presupuesto. Si al momento de iniciarse el año fiscal no ha sido aprobado, regirá el del año anterior (art. 171-b).
Honduras	Veto parcial y total para el Ejecutivo; si éste no lo objeta en 10 días, se vuelve ley. Cuando el Ejecutivo devuelve el proyecto, éste puede aprobarse con 2/3 (art. 216).	El Ejecutivo no puede vetar la Ley de Presupuesto (art. 218-6).



<b>País</b>	<b>Disposiciones generales sobre el veto presidencial</b>	<b>Disposiciones particulares sobre el presupuesto</b>
Nicaragua	El presidente tiene derecho de veto parcial o total (art. 142). El veto puede ser superado por mayoría absoluta de 50% + 1 (art. 143).	Ninguna.
Panamá	El Ejecutivo puede objetar cualquier ley. Consideradas las objeciones, la Asamblea puede aprobar el proyecto con 2/3 partes (art. 164).	Si la Asamblea no aprueba el presupuesto al inicio del año fiscal, entrará en vigor el propuesto por el Ejecutivo (art. 269). Si la Asamblea lo rechaza, se prorroga el del año anterior hasta que se apruebe el nuevo (art. 270).
Paraguay	El presidente puede vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (art. 238-4). Puede superarse el veto con mayoría absoluta en ambas cámaras (art. 208).	Las cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto de presupuesto sólo con mayoría absoluta de 2/3 partes en cada una de ellas (art. 216). Si el Ejecutivo no presentase el proyecto de presupuesto o éste fuera rechazado por el Congreso, regirá el presupuesto del año fiscal en curso (art. 217).
Perú	Ante objeciones del presidente, el Congreso puede reconsiderar el proyecto de ley y promulgarlo con el voto de más de la mitad de sus miembros (art. 108).	El Congreso debe aprobar el presupuesto y la cuenta general (art. 102-4). Si el proyecto de presupuesto no es remitido por el Congreso al Ejecutivo para el 30 de noviembre, se promulga por decreto (art. 80).
República Dominicana	El Ejecutivo puede objetar proyectos de ley y devolverlos al Congreso. Puede superarse el veto con 2/3 en ambas cámaras (art. 41).	Cuando el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el presupuesto de ingresos y la ley de gastos públicos, seguirá rigiendo la ley de gastos públicos del año anterior (art. 115-4).
Uruguay	Veto total y parcial del Ejecutivo, puede superarse con 3/5 partes del voto en la Asamblea General (arts. 137 y 138).	Si no hay pronunciamiento de las dos cámaras en 45 días respecto al proyecto de presupuesto, se considerará rechazado (art. 217).
Venezuela	Los actos del Legislativo en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto de otros poderes (art. 159). El presidente puede pedir al Congreso su reconsideración a fin de que se modifique una disposición o se levante la sanción total o parcial a alguna ley. Decidirán si procede la petición y pueden darle una nueva redacción a las disposiciones en sesión conjunta y con 2/3 de votación. Si la decisión se toma por mayoría simple, el presidente puede optar por promulgar la ley o devolverla al Congreso.	Ninguna.

Como puede observarse, solamente Costa Rica y Honduras prohíben el veto del Ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestaria. No obstante, en estos países el efecto de esta disposición se ve aminorado por el hecho de que en ambas naciones existen previsiones para la eventualidad de que el presupuesto no haya sido aprobado en los tiempos que marca la ley.

La mayoría de los países de sistema presidencial han adoptado la norma de que en caso de no aprobación por el Congreso, el presupuesto del año anterior siga en vigor. Otros países (Colombia y Panamá) tienen reglas distintas dependiendo de si la iniciativa del Ejecutivo es rechazada (en cuyo caso el presupuesto del año anterior entra en vigor) o no es aprobada a tiempo (en cuyo caso entra en vigor el presupuesto por el Ejecutivo).

A diferencia de la gran mayoría de los sistemas presidenciales, en México no hay un mecanismo alguno que prevea una solución expedita a la eventual falta de acuerdo y la consecuente no-aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Respecto a tal situación, que resultaría inconveniente para cualquier país, la propuesta que apoyaría es que se prorrogara el presupuesto del año anterior con una evaluación inflacionaria, con la finalidad de evitar una parálisis institucional como lo argumenta Carbonell.

DISPOSICIONES EN CASO DE NO APROBACIÓN  
DEL PRESUPUESTO

<b>Entra en vigor el presupuesto del año anterior</b>	<b>Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo</b>	<b>El gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa</b>	<b>No puede ejercerse el gasto</b>
Argentina	Bolivia (si no se aprueba)	Bolivia	México
Colombia (si se rechaza)	Chile	Brasil	
Ecuador (para las agencias descentralizadas)	Colombia (si no se aprueba)	Honduras	
República Dominicana	Costa Rica		
El Salvador	Ecuador (para el gobierno central)		
Guatemala	Jamaica		
Panamá (si se rechaza)	Nicaragua		
Paraguay (si se rechaza)	Panamá		
Uruguay	Paraguay (si no se aprueba)		
Venezuela	Perú		

## PRESUPUESTO, VETO Y DEMOCRACIA ■

---

JULIO BOLTVINIK

**E**l Poder Ejecutivo es lo que solemos llamar gobierno. Parte fundamental de la tarea de gobernar es la de llevar a cabo programas públicos de atención a las necesidades de la población (política social) y de impulso al desarrollo económico del país (a través de medidas de regulación y de la inversión pública). Todas estas actividades conllevan un componente de gasto público sin el cual no es posible llevarlas a cabo. Por eso el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento muy importante de la acción pública y, en consecuencia, el anuncio del presidente de la república de que “impugnaría jurídicamente” el Proyecto de Decreto del PEF para 2005 ha causado tanto revuelo. Como señalé en la entrega anterior (19 de noviembre), el texto constitucional no otorga al presidente la facultad de regresar a la Cámara de Diputados, con observaciones, el PEF, pero, como no lo excluye explícitamente, queda abierta la puerta a la interpretación y da cierto espacio al argumento de los antecedentes históricos.

El artículo 74 constitucional fue modificado este mismo año. Además de las modificaciones en las fechas de presentación de la iniciativa de PEF por el presidente y de aprobación por la Cámara de Diputados, cuya eficacia puse en duda en la entrega anterior, la reforma modificó la redacción de la fracción IV, que enuncia una de las *facultades exclusivas de la Cámara de Diputados* y que ahora dice:

---

■ Texto publicado originalmente en *La Jornada* el 26 de noviembre de 2004.

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, *en su caso, modificación* del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, *una vez aprobadas* las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El texto vigente antes de esta reforma, por absurdo que parezca, no incluía explícitamente la atribución de la Cámara de Diputados de *modificar* el proyecto de PEF.

En el artículo 72 aparece la falta de claridad. Está redactado con un encabezado inicial que termina con el signo de dos puntos, después de los cuales el resto está formado por incisos numerados con letras. Los incisos *B*, *C* y *J* se refieren a las observaciones presidenciales a los proyectos del Congreso. El encabezado que otorga sentido a todos estos incisos dice: “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”. De acuerdo con las reglas del lenguaje y de la lógica, que anteceden y dominan a las reglas del derecho, el encabezado, como se aprecia en el texto que he resaltado con cursivas, *excluye de la reglamentación que sigue a todos los proyectos de ley o de decreto que sean facultad exclusiva de alguna de las cámaras*. Como éste es el caso del PEF (que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), se desprende que las facultades presidenciales de devolver con observaciones (el “derecho de veto” en términos coloquiales) los proyectos de ley o de decreto excluyen al PEF.

Sin embargo, la fracción *J* del mismo artículo *excluye explícitamente algunas “resoluciones del Congreso”*, pero no incluye entre éstas al PEF. El texto del inciso es el siguiente:

*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.

Pero no incluye al PEF en este único inciso de exclusiones explícitas a la facultad de “veto”. Sin embargo, como he señalado, de acuerdo con las reglas del lenguaje, de este inciso *J*, como en todos los demás, han quedado excluidos los “proyectos de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”. Por tanto, el legislador no consideró prudente repetir una exclusión en uno de los incisos, si ya estaba en el encabezado que da sentido a todos.

Estos serían los argumentos en favor de la interpretación constitucional que señala que el Ejecutivo de la Unión no puede regresar con observaciones (vetar) el PEF a la Cámara de Diputados. Quienes argumentan que sí puede hacer las observaciones, que han sido sobre todo los panistas, no se han basado en una exégesis del texto constitucional, sino en antecedentes históricos. Han citado casos en que presidentes de la república han devuelto con observaciones el PEF a la Cámara. Sin embargo, Ernesto Zedillo no lo hizo cuando en 1997 la primera Cámara de Diputados con mayoría opositora en muchas décadas modificó sustancialmente el proyecto que él envió.

Si el presidente tuviese las facultades de observar el PEF, y prevaleciese la interpretación de que el artículo 72 (tal como está redactado) incluye también al PEF, ello significaría que en la práctica, cuando el Ejecutivo así lo quisiese, sólo podrían pasar las modificaciones al PEF, realizadas por la Cámara de Diputados, que tuviesen al menos dos tercios (66.7 por ciento) de los votos. Esto es así porque la fracción *C* del artículo 72 establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen” y después añade que se requeriría que “fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos”. Es decir, según el texto vigente para todas las leyes o decretos no exceptuados, sólo prevalece el punto de vista del Congreso cuando éste cuenta con mayoría calificada.

Más allá de la polémica de si el presidente tiene o no tiene facultades para regresar el proyecto de PEF con observaciones, debemos preguntarnos *si debería tener tales facultades*. Otra manera de plantear el asunto es preguntando ¿quién debe decidir en qué se gastan los recursos de la nación? ¿El Ejecutivo, el Legislativo, entre ambos? Lo ideal es que no fuera ninguno de ellos, sino la población. Más allá de las dificultades severas para implantar mecanismos de democracia directa en poblaciones tan numerosas como la nuestra, tenemos

que partir del hecho de que vivimos en una democracia representativa y no en una democracia directa.

Los ciudadanos y ciudadanas eligieron a Vicente Fox en 2000 para encabezar el Ejecutivo Federal por seis años, pero en 2003 determinaron que la oposición tuviera no sólo mayoría, sino mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En México no existe el mecanismo de revocación del mandato, ni se somete al voto popular la ratificación del mandato de un gobernante. Por tanto, las elecciones intermedias (de diputados) son una forma de referéndum. Casi a la mitad del periodo de gobierno de Fox, el PAN no fue capaz de obtener la mayoría en la Cámara, ni siquiera un tercio. La población expresó, mayoritariamente, que no estaba satisfecha con el desempeño del gobierno federal. Siendo así, hay un mandato implícito de la ciudadanía a la oposición, constituida en mayoría en la Cámara de Diputados, para reorientar las políticas públicas federales, mediante la modificación sustancial del proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo. Si el año pasado se hicieron modificaciones de menor cuantía al PEF 2004, este año la Cámara ha actuado de manera más consecuente. La disputa en curso es previsible en un régimen presidencialista en el cual el presidente en turno puede tener minoría en el Congreso. Donde la voluntad de la población se congela seis años.

La solución, en mi opinión, pasa por una profunda reforma del Estado que hiciera imposible que la voluntad popular (cambiante) no se reflejase (porque quedase congelada la de una elección federal previa) en la integración del Ejecutivo, como ocurre ahora. Nótese que la integración de la Cámara de Diputados, en cambio, refleja con bastante fidelidad la voluntad popular existente cada tres años. El instrumento clave sería la ratificación obligatoria del mandato presidencial a la mitad del periodo, de modo que la población pudiera ratificar o rectificar su postura expresada tres años antes. En países en los cuales el periodo presidencial es más corto (cuatro años, como en los Estados Unidos), esta necesidad no es tan aguda.

De cualquier manera, dado el multipartidismo existente en el país, que permite que un presidente sea electo, incluso con menos de la tercera parte de los votos, y la posibilidad de que la población vote de manera cruzada, en una misma elección puede resultar un presidente electo con baja representación en ambas cámaras. En los regímenes parlamentarios este problema no existe, ya que los gobiernos

tienen, por definición, mayoría para gobernar. Cuando la pierden, se tiene que formar otro gobierno con otra coalición de partidos. La introducción de elementos de tipo parlamentario en nuestra legislación, o de plano la transformación de nuestro régimen presidencialista en un régimen parlamentario, sería la solución radical de este problema.

Mientras tanto, adicionalmente a la ratificación del mandato, y como complemento a su establecimiento, es necesario establecer un mecanismo de equilibrio entre poderes para lograr un presupuesto óptimo. Un presidente que estuviese sujeto a la ratificación de mandato *debería tener facultades para observar los contenidos del PEF* aprobado por la Cámara de Diputados. Cuando un gobierno se propone echar a andar un programa específico (digamos en un área en donde hay consenso de que se necesita actuar en el nivel federal), y éste es rechazado en la cámara, se puede crear un vacío, dado que ésta no tiene facultades, ni capacidad, para diseñar un programa que lo remplace. Situación distinta es asignar más o menos recursos a programas existentes. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados decidimos asignar muchos más recursos que en la iniciativa oficial a las universidades públicas, mientras rechazamos la biblioteca faraónica que se propone llevar a cabo el gobierno. En este caso no se crea vacío alguno (o se crea uno en un área donde no hay consenso sobre la necesidad de actuar en cierta dirección). Simplemente se trata de una opinión diferente sobre las prioridades nacionales.

En los casos de observación presidencial a leyes y, si se ampliara la facultad al PEF, puede ocurrir que una minoría (digamos de 35 por ciento) de la Cámara de Diputados fuese decisiva en la asignación de los recursos de la nación, puesto que, devuelto el proyecto con observaciones, una mayoría amplia de 65 por ciento no podría convertirlo en presupuesto vigente. Por esta razón propongo que no sólo para el presupuesto, sino también para las leyes observadas, la proporción requerida para reafirmarlas disminuya a las tres quintas partes (60 por ciento).

Por último, una parte del desacuerdo entre dos partes, en cualquier campo, pero con mayor razón en materia de presupuesto, es la falta de diálogo. Debe institucionalizarse, como parte de un proceso amplio de reformas en la materia, sesiones de diálogo entre las comisiones de la Cámara de Diputados y el gobierno federal, que permitan

que las diferencias se ventilen y queden registradas por escrito. El diálogo seguramente permitirá reducir parte de las diferencias. Las que permanezcan deberán quedar registradas por escrito y hacerse públicas.



¿ Por qué decidió el presidente Vicente Fox que impugnará jurídicamente el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 que aprobó la Cámara de Diputados? ¿Por qué ha decidido hacerlo, cuando el presupuesto aprobado cumple con la meta del déficit de 0.2 por ciento y le da más recursos al gobierno para invertir en infraestructura, educación, salud, agua y el campo?

El presidente no tomó su decisión porque el Presupuesto pusiera en riesgo la estabilidad de la economía. Si bien es cierto que la SHCP aspiraba a un déficit de 0.1 por ciento y en la Ley de Ingresos quedó en 0.2 por ciento, la diferencia no tiene mayor importancia ni para los economistas más ortodoxos.

El presidente no tomó su decisión porque el Congreso de la Unión no hubiera aprobado los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria. Nunca envió al Congreso las iniciativas correspondientes. Y si no lo hizo es porque pensó que éstas no le eran convenientes o por lo menos porque sabía que no tenían detrás de sí el consenso legislativo necesario.

El presidente no tomó su decisión porque se estuvieran afectando los programas educativos, de salud o de seguridad. El presupuesto que aprobó la Cámara de Diputados, por el contrario, lo que hace es darle más recursos a la educación y a la salud. También le da más recursos a los estados para que puedan fortalecer sus programas de seguridad pública.

---

■ Texto publicado originalmente en *El Universal*, el 22 de noviembre de 2004.

Los números son contundentes. Los diputados sólo reasignamos 38 mil millones de pesos, o sea, 2 por ciento del Presupuesto, que provinieron fundamentalmente de recortes al gasto corriente, reducción de las adefas y de una reducción de 6 mil millones a la deuda del IPAB. El resto de los recursos, 74 mil millones, provienen de un precio del barril de petróleo de 27 dólares, en vez de los 24 dólares que contenía el proyecto del Ejecutivo; de un déficit de 0.2 por ciento en vez de 0.1 por ciento; y de ingresos por incorporación de nuevos contribuyentes.

El presidente no tomó su decisión porque el Congreso hubiera hecho un reparto clientelar y partidista de los recursos. Será el Ejecutivo quien aplique los recursos.

Si dicha impugnación no se explica por las razones que el presidente Vicente Fox arguyó en su mensaje en cadena nacional, entonces: ¿cuáles son las razones reales de su disgusto, o cuál es su cálculo político?

El presidente está enojado porque el Congreso de la Unión le quitó márgenes de discrecionalidad y lo obliga a transparentar sus decisiones. Con un precio del petróleo alto, el gobierno no podrá ocultar ingresos petroleros o distribuirlos conforme a sus propios criterios.

El presidente está enojado porque la percepción de los actores políticos, principalmente los gobernadores y los actores sociales, será que ahora, con quien hay que arreglarse, es con los diputados y senadores, pues de ellos dependen decisiones importantes de ingreso y gasto.

Para empezar, los gobernadores de los estados saben que, a partir de ahora, la Comisión de Presupuesto es un nuevo centro de poder real.

Al presidente le molestó que la Cámara de Diputados le haya tocado el presupuesto de su oficina, el de algunos de sus colaboradores y que se le haya reducido la partida de pagos al IPAB.

Entonces, el presidente está molesto porque el paso dado por la Cámara de Diputados le quita poder sobre la bolsa y le resta discrecionalidad. El Congreso está tocando uno de los soportes del presidencialismo.

Sin embargo, en su decisión no sólo hay enojo. También hay cálculo político.

En una situación que se perfila como de extrema debilidad presidencial, el presidente intenta reposicionarse. Si los gobernadores saben que él ya no decide sobre las reasignaciones; si el Tribunal le

concedió al PRI la victoria en Veracruz, Oaxaca y Tijuana; si la propia decisión sobre el presupuesto y la competencia sobre las futuras elecciones debilita el frente PAN-PRI contra AMLO; y si el PAN le reclama todo lo anterior, el presidente prefirió enfrentarse al Congreso.

Vicente Fox sabe que el crecimiento de la economía en 2005 será menor que el de este año. Que la situación política creará nerviosismo. Que su gobierno ya no tiene capacidad de iniciar nada. Que la lucha por la Presidencia ya empezó. Que ha sido derrotado en todos los frentes.

Ante ello, decide replegarse a una posición partidista (abiertamente en favor del PAN y contra PRI y PRD) y enfrentarse al Congreso.

Su cálculo es que, si gana la controversia, avanza. Si logra negociar algo con la Cámara de Diputados, avanza. Y si no gana la controversia, o no acepta la Cámara recibir las observaciones, o las recibe, para imponer su mayoría calificada de dos tercios en favor del presupuesto ya aprobado, tendrá el pretexto para echarle la culpa a sus opositores y montar con ello la polarización de 2006.

El presidente Vicente Fox no debiera estar enojado con una cámara de diputados que le asegura la estabilidad macroeconómica y le da más recursos para el gasto social y la inversión en infraestructura. Tampoco debiera darse por vencido políticamente antes de tiempo, al optar por una estrategia prematura de polarización.

La Cámara de Diputados tampoco debe llevar este diferendo a un límite que arriesgue la estabilidad política. Con mesura y firmeza se podrán dar pasos inteligentes que resuelvan este conflicto y que abran otros espacios de negociación, antes de que los temores y las ambiciones acaben con la racionalidad de los actores políticos.



## SOLUCIÓN CONSTITUCIONAL ■

---

MANUEL CAMACHO SOLÍS

**E**l veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 y la controversia constitucional si éste es rechazado, serían decisiones que pueden colocar al país en un callejón legal y político sin salida. El conflicto entre los poderes sólo se va a resolver con una solución que sea a todas luces constitucional y legítima para la Cámara de Diputados y para el Ejecutivo.

El conflicto que se ha generado entre los poderes debiera, en un régimen presidencial bien construido, tener la posibilidad de resolverse mediante el ejercicio de un veto acotado. El presidente regresaría a la Cámara el Presupuesto con sus observaciones, y con ello se abriría la posibilidad de una negociación entre los poderes.

Sin embargo, esta solución ideal en un régimen presidencial, no es posible en el régimen actual. Nosotros venimos de una situación de un presidencialismo muy fuerte con una Constitución donde el Ejecutivo es muy débil. Aunque el presidente conserva en gran medida el control autoritario del Presupuesto, ya no tiene la mayoría en el Congreso. Sin la mayoría que tuvo el PRI, el presidente está descubriendo que, por ejemplo, no tiene un derecho claro de veto sobre el Presupuesto.

Para los constitucionalistas más prestigiados de nuestro país (salvo la informada opinión de Ignacio Marván), el Ejecutivo no tiene derecho de veto sobre el PEF, y si lo hace, estará fuera de la Constitución. Conforme a su criterio, la Cámara debería rechazar el veto del Ejecutivo, pues si lo acepta, también quedaría fuera de la Constitución.

---

■ Texto publicado originalmente en *El Universal*, el 29 de noviembre de 2004.

El otro camino, el de la controversia sobre el veto, resulta del todo inconveniente. La experiencia internacional es clarísima: en una transición a la democracia, forzar una intervención agresiva de la Suprema Corte sería un gran error. Como lo ha afirmado el reconocido constitucionalista de la Universidad de Yale, Bruce Ackerman, sólo una Suprema Corte con el prestigio de tantos años como la estadounidense, puede intervenir con éxito en casos de alto conflicto (como fue la decisión sobre la primera elección de George W. Bush). En un país en transición, el efecto puede ser devastador, como ocurrió en Rusia en el conflicto entre el presidente Yeltsin y el Parlamento. Cuando la Corte decidió en contra del presidente, quedó liquidada, pues el Parlamento no contaba con el apoyo de la sociedad; hubiera ocurrido lo mismo, si la decisión hubiera sido la contraria. ¡No coloquemos a nuestra Corte en una disyuntiva de esa naturaleza, cuando se está consolidando como un auténtico tribunal constitucional! El Ejecutivo puede recurrir a otros recursos, como una controversia por algún posible conflicto con alguna ley. Podría, también, recurrir a algún recurso legal que deslegitime la decisión del Congreso con base en alguna formalidad, como invocar la fecha de su aprobación, para de esa forma dar, ante la opinión pública, la impresión de un triunfo sobre la Cámara, sin que se resuelva el fondo del problema.

El presidente tiene, en cambio, otro recurso legal y legítimo: una nueva iniciativa que modifique el Presupuesto, tal como ya se hizo en otros momentos; recientemente, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

Pero si en vez de ello, el presidente se empecina en mantener el conflicto político, con un veto, una controversia sobre el veto, o un recurso formalista sin sustento constitucional, la responsabilidad con el Estado y el país debería venir del Congreso.

Lo ideal sería que, mediante una reforma constitucional y en un acto de responsabilidad suprema con la democracia, el Congreso (y las legislaturas) le otorgara al Ejecutivo facultades expresas para regresar el Presupuesto con observaciones. Esta solución, sin embargo, se vuelve imposible cuando el Ejecutivo deliberadamente está tratando de sacarle ventaja política a la confrontación con el Congreso, el punto no está consensuado y no hay tiempo para su aprobación oportuna.

Otra fórmula sería que, mediante un acto de interpretación constitucional, fuera el Congreso quien resolviera el conflicto. El Congreso

estadounidense ha resuelto posibles conflictos constitucionales, haciendo él la interpretación constitucional. Un ejemplo de ello es el War Powers Resolution Act, que le otorgó al Ejecutivo la facultad restringida y delimitada en el tiempo de ordenar el uso de las Fuerzas Armadas en situaciones de riesgo extremo, sin que el Congreso perdiera su facultad original.

La crisis constitucional en puerta no se va a resolver por la vía del veto, la controversia sobre el veto o una triquiñuela que golpee al Congreso ante la opinión pública.

Sería mucho mejor camino una solución constitucional y políticamente legítima. Están: la posibilidad de una nueva iniciativa del Ejecutivo que reconozca la facultad de la Cámara; o de una ley del Congreso que, sustentada en el artículo 126 constitucional, dé expresión a una negociación legítima; o de una interpretación constitucional por el Congreso que corrija el problema de fondo.

Si el presidente de la república no evita ir al callejón sin salida del veto, o si coloca a la Suprema Corte de Justicia ante la necesidad de realizar una intervención agresiva, entonces el Congreso debe evitar la crisis constitucional y política con una nueva ley, o mediante un acto de interpretación constitucional, sobre el cual convendría consultar a la propia Corte.

Soluciones constitucionales y políticamente equilibradas para el presidente y la Cámara, las hay. Lo que está por verse es si habrá visión y responsabilidad para tomarlas.





**ANEXOS**



**ANEXO I. PROYECTO DE ARTÍCULO 72  
CONSTITUCIONAL PRESENTADO  
POR VENUSTIANO CARRANZA  
AL CONGRESO CONSTITUYENTE  
DE 1917<sup>■</sup>**

---

**A**rtículo 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 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 estuviere reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

---

■ Tomado del Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, y reproducido en *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, t. VII, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados-LVII Legislatura, México, 2000, pp. 708-709.

Las votaciones de ley o decretos son nominales.

*D.* Si algún proyecto de ley o decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción *a*; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

*E.* Si un proyecto de ley o decreto fuere sólo 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 poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción *A*. Pero si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren desechadas por mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión, dichas adiciones y reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción *A*; mas si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones y reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados 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 y los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de

los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

*I.* Cuando se presentare en una cámara una iniciativa de ley o decreto, preferentemente se discutirá primero en ésta, a menos que hubiese transcurrido un mes desde que se pasó a la comisión dictaminadora sin que haya presentado 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 ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.



**ANEXO II. DICTAMEN DE LA COMISIÓN  
DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917  
AL PROYECTO DE ARTÍCULO 72  
CONSTITUCIONAL ■**

---

11 de enero de 1917

A discusión en la sesión del día 13.

Los dictámenes sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, y 93, dicen:

“Ciudadanos diputados:

“El presente dictamen contiene los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Todos ellos son referentes a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes.

“Aunque la Comisión ha presentado dictámenes especiales sobre gran parte de estos artículos, se permite exponer en el presente las miras de conjunto que fundamentan el sistema que se adopta, en la inteligencia de que se refiere a aquellos dictámenes especiales para ciertas observaciones de detalle, que pueden pasar inadvertidos en éste.

“Para poder darse cuenta exacta de la influencia que puede tener la intervención del Ejecutivo en el funcionamiento de las cámaras, en el funcionamiento del Congreso, cabe examinar en seguida las atribuciones de éstas, que fija desde luego el artículo 65 en sus tres fracciones. Éstas consisten, principalmente, en la revisión de la cuenta y en el examen del presupuesto, así como en el estudio de los demás asuntos que les encomienda la ley. Para cumplir con esto, el Congreso,

---

■ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 11 de enero de 1917, pp. 226-227.

según el proyecto, debe reunirse el 1º de septiembre de cada año, y permanecer reunido cuando más hasta el 31 de diciembre del mismo año, pudiendo cerrar sus sesiones antes de esta fecha, siempre que haya acuerdo entre una cámara y el Poder Ejecutivo (artículo 66). Puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (artículo 67). Y se previene que las cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar, (artículo 68) y que recibirán un informe del presidente de la república cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (artículo 69).

“El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73, que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso (que es propia y exclusivamente facultad y no obligación, como se indica en una iniciativa mandada a esta comisión), contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

“El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

“El artículo 77 se refiere a lo que cada cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

### **“Diferencias entre este sistema y el de la Constitución de 1857**

“Lo anterior constituye un sistema completo que contiene algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución, diferencias que esta comisión pasa a explicar, mostrando, sucintamente la razón de ser de ellas y el juicio que sobre las mismas se ha formado.

“El Congreso, en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias, que en junto duraban cinco meses, más la facultad de prorrogar cada uno de sus periodos por 30 y por 15 días respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto, por la necesidad de ocupar sus actividades. Los inconvenientes de este sistema han sido puestos de



manifiesto en nuestra experiencia constitucional, y a ellos se ha referido esta comisión en sus dictámenes sobre los artículos 66 y 67, que los ciudadanos diputados deben tener a la vista.

“En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica; pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel muy importante, en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa, pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las cámaras legisladoras.

“En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del legislativo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso (c) del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa. La Comisión se refiere, para más detalles, al dictamen especial que ha dado sobre el inciso (c) del artículo 72.



### ANEXO III. ARTÍCULO 72 VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**A**rtículo 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 acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes,

volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

*E.* Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse 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 aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

*F.* En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

*G.* Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

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

*I.* Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se 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.



## ANEXO IV. VETO DE VENUSTIANO CARRANZA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1919 ■

---

—El mismo C. secretario, leyendo:

“Poder Ejecutivo Federal.—México.—Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Gobernación.—(Con anexo.)

“Sección de Relaciones Interiores y de Gobernación.—Número 3 639.

“A los ciudadanos secretarios de la honorable Cámara de Diputados.—Presente.

“Para los efectos del inciso (c) del artículo 72 de la Constitución General de la República, y por acuerdo del ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tengo la honra de devolver a esa honorable Cámara el decreto de 31 de diciembre de 1918, relativo al presupuesto de egresos para el presente año.

“Los considerandos del decreto de 8 de enero explican las razones por las cuales el Ejecutivo, en uso de la facultad que le otorga el inciso (b) del artículo 72 de la Constitución, consideró de su deber abstenerse de promulgar el expedido por la Cámara de Diputados. En el ramo primero del presupuesto que aprobó la Cámara, sección 3a., partidas 45 y 65, se asignan cinco pesos diarios a cada uno de los ciudadanos diputados y senadores para gastos de representación, aumento de sus dotaciones que, indudablemente, tiene el carácter de compensación por los servicios públicos que prestan los expresados ciudadanos, pues no puede concebirse que tuvieran carácter distinto.

---

■ *Diario de los Debates*, 3 de septiembre de 1919.

“Según el artículo 127 de la Constitución federal, la ley que aumente o disminuya las compensaciones de que disfrutaban el presidente de la república, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y los demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, no podrá tener efecto durante el periodo en que tales funcionarios ejerzan los cargos respectivos.

“El aumento de la compensación, contenido en la Ley de Egresos expedida por la Cámara el 31 de diciembre, entraña, por lo tanto, una violación perfectamente perceptible del expresado precepto constitucional, tanto más, cuanto que la Ley de Presupuestos, por su carácter esencialmente transitorio, no puede aplazarse en su ejecución para el tiempo en que los ciudadanos diputados y senadores cuyas retribuciones fueron aumentadas, hayan cesado en el ejercicio de su mandato.

“En el ramo segundo, sección 8ª, partida 1 001, de la propia Ley de Egresos expedida por la Cámara el 31 de diciembre, se aumentó la compensación del ciudadano presidente de la república, pues si bien es cierto que la señalada por esa partida, no es mayor que la del presupuesto de 1918, debe tenerse presente que, en acatamiento del precepto constitucional ya citado, el presidente declinó en el año de 1918 percibir la diferencia, sin que entonces se considerara necesario el hacer observaciones, puesto que, tratándose de un decreto cuyo cumplimiento corresponde al Ejecutivo, podía éste mantener la inviolabilidad del texto constitucional, limitándose a hacer la renuncia del excedente que le fue asignado por la Cámara. Este segundo motivo es otra causa de inconstitucionalidad que afecta el tantas veces citado decreto de 31 de diciembre de 1918.

“Los dos motivos anteriores bastarían para justificar las observaciones del Ejecutivo; pero todavía cabe anotar el siguiente: en el artículo 15 de la Ley de Egresos del 31 de diciembre de 1918 se establece que las asignaciones señaladas en el mismo para los funcionarios y empleados civiles de la Federación, dependientes del Ejecutivo, y para los generales, jefes y oficiales del Ejército y de la Armada nacional, deberán ser satisfechas en la proporción que fijará el propio Ejecutivo en vista de los recursos económicos y de las existencias en efectivo disponibles, durante el año fiscal; y que las partidas correspondientes al Poder Legislativo y al Poder Judicial habrán de ser cubiertas íntegramente, siendo necesaria la autorización expresa de la Cámara de Diputados, para proceder de otra suerte.



“El Ejecutivo considera que este artículo no está ajustado a los principios de la equidad, ya que establecía un privilegio en favor de dos grupos de funcionarios y empleados de la Federación, lo que es contrario al espíritu de nuestras instituciones y opuesto a las consideraciones de solidaridad que deben prevalecer entre los diferentes elementos de la Administración Pública.

“Al rogar a ustedes se sirvan dar cuenta con lo anterior, me es satisfactorio reiterar a ustedes las seguridades de mi atenta consideración.

“Constitución y Reformas.—México, septiembre 1º de 1919.—El secretario, **Aguirre Berlanga**.”—Recibo, a las comisiones unidas de Presupuestos y Cuenta, e imprímase.

—**El C. Trejo**: Reclamo el trámite. Pido la palabra para reclamar el trámite, señor presidente.

—**El C. presidente**: Tiene usted la palabra.

—**El C. Trejo**: Considero, señor presidente, que ese asunto debe ser turnado a la Comisión de Presupuestos y Cuenta y a la Comisión de Puntos Constitucionales en turno.

—**El mismo C. secretario**: El artículo 131 del Reglamento, dice así:

“Las observaciones y modificaciones hechas a un proyecto de ley por la cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen pasarán a la comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este reglamento; pero solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.”

En acatamiento a esta disposición, se turna a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que fue la que dictaminó.

—**El C. Trejo**: En vista de que el señor presidente de la república hace las objeciones a ese proyecto de decreto desde un punto de vista constitucional, diciendo que ha sido violado uno de los artículos de la Constitución, yo considero que para dilucidar el caso es indispensable, señores diputados, que este asunto, además de a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, pase a la Comisión de Puntos Constitucionales en turno. (Aplausos.)

Desde este punto de vista, yo solicito de la Asamblea, que tenga a bien dar su voto en el sentido de que se revoque el trámite de la Presidencia y se acepte el que yo propongo. (Voces: ¡Sí! Aplausos.)

—**El mismo C. secretario**: La Presidencia, con el fin de obtener una resolución que exprese el sentir de la Asamblea, hace presente

que no tiene deseo de sostener su trámite; pero que lo pone a votación para saber si se aprueba o se modifica en el sentido que lo ha pedido el C. Trejo. El trámite dice: “Recibo, a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, e imprímase.” Está a votación. Los ciudadanos que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie.

No se aprueba el trámite.

Se reforma en el sentido solicitado por el C. Trejo.

RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
SOBRE EL VETO DE VENUSTIANO CARRANZA

—**El C. secretario García Ruiz**, leyendo:

“Honorable Asamblea:

“El Ejecutivo de la Unión, con fecha 1º del mes actual presentó ante vuestro honor las objeciones que considera pertinentes hacer a las partidas 45, 65 y 1 001 del Presupuesto de Egresos aprobado por esta honorable cámara el año anterior, y que se refieren al subsidio de cinco pesos diarios, que en calidad de gastos de representación, se decretó para cada uno de los ciudadanos diputados y senadores al Congreso de la Unión, y al sueldo asignado por el ciudadano presidente de la república.

“El Ejecutivo hace también observaciones referentemente al pago íntegro de emolumentos que deben percibir los miembros del Poder Legislativo y Judicial.

“Turnando el expediente relativo a las comisiones de Presupuestos y Cuenta y 1ª de Puntos Constitucionales, presentamos a la consideración de esta honorable Asamblea los siguientes razonamientos:

“Conforme al inciso (b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo de la Unión tiene derecho para hacer observaciones a los proyectos de ley que se le envíen para su promulgación, dentro de los diez días siguientes a aquel en que le fueron remitidos. Si en ese periodo, el Ejecutivo no presenta sus observaciones al Legislativo, o, cuando éste hubiere clausurado sus sesiones antes del vencimiento de dicho plazo, no las presentare en el primer día del periodo siguiente, la ley deberá ser promulgada y deberá surtir sus efectos como si no se hubiere observado.

“El ramo de presupuestos correspondiente al Poder Legislativo fue remitido al otro poder el 17 de diciembre de 1918, y el Ejecutivo de la Unión no hizo observaciones ni dentro de los diez días siguientes, ni aun en el resto del mes de diciembre. No cabe duda que las observaciones que presenta el Ejecutivo con fecha 1º de septiembre

---

■ *Diario de los Debates*, 4 de septiembre de 1919.

son extemporáneas, y por tal concepto no deben de ser tomadas en consideración, y creemos que la Asamblea deba resolver que el presupuesto del Poder Legislativo, comprendidas las partidas 45 y 65, debe surtir sus efectos desde el 1º de enero del año en curso.

“A este razonamiento se objeta que, siendo una sola la Ley de Presupuestos y habiéndose enviado todas las subsecuentes partidas hasta el 31 de diciembre del año próximo pasado, el Ejecutivo no podía hacer objeciones sino el primer día útil del actual periodo de sesiones, y que por este motivo las observaciones presentadas están dentro del término. Pero esto no ha sido así; el Ejecutivo ha considerado que los diversos ramos del Presupuesto de Egresos constituyen por separado una ley que se relaciona con los diversos de la administración pública a la cual rige, supuesto que en vez de abstenerse de promulgar la totalidad de la Ley de Presupuestos hasta que no se hubiera resuelto acerca de las objeciones que tuviera que presentar, la promulgó y la puso en vigor en todas sus partes, con excepción solamente del ramo a que se refieren las observaciones.

“En consecuencia, considerando por el mismo Poder Ejecutivo como una ley separada el ramo del Presupuesto de Egresos que el 1º de septiembre observó, debió objetarlo dentro del término legal que expiró el día 28 de diciembre último, ya que en caso contrario, debió promulgarlo junto con los demás ramos del presupuesto, o abstenerse de hacer la promulgación parcial.

“Examinando las observaciones del Ejecutivo, las comisiones encuentran que las relacionadas con las partidas en que se decreta el subsidio de cinco pesos diarios a los ciudadanos diputados y senadores para gastos de representación, fueron expuestas, esgrimidas y sostenidas por la Comisión de Presupuestos en el debate relativo, y la honorable Asamblea resolvió por una mayoría de votos, que no estaba en pugna con la Constitución decretar gastos de representación, con carácter de renunciables para los miembros del Poder Legislativo.

“El Ejecutivo, refiriéndose a la partida 1 001, dice que no puede aceptar que se le asigne un subsidio igual al que figuró en el presupuesto del año pasado, porque entonces tampoco aceptó ese sueldo.

“Las comisiones creen que el Ejecutivo debe tener presente que ese sueldo no es renunciable, y ya que el ciudadano presidente de la

república demuestra que no tiene necesidad de él, bien puede cederlo para instrucción pública, pero en todo caso las comisiones no pueden obligarlo a que lo perciba.

“La responsabilidad e independencia que deben tener el Poder Legislativo y el Poder Judicial exigen el pago íntegro de sus emolumentos, y por esta razón no hay desigualdad ni puede haberla con los demás funcionarios y empleados de la Federación, teniendo en cuenta, por otra parte, que las atribuciones de unos y otros son absolutamente diferentes.

“Pero si lo expuesto no fuere bastante, la Comisión ha tenido en cuenta el decreto del 8 de enero del año actual, en que el Ejecutivo conviene en que el presupuesto que mandó expedir entonces se compondrá de las partidas allí anotadas y de las demás que apruebe la Cámara después de oír las observaciones que el propio Ejecutivo hará, pero en el concepto de que tanto unas como otras partidas, surtirán sus efectos desde el 1º de enero del año actual.

“En esta virtud, proponemos a la Cámara el siguiente proyecto de ley:

“Primero. Se ratifican las siguientes partidas del Presupuesto de Egresos aprobado por esta honorable Cámara en diciembre del año anterior:

“Partida 43. Para gastos de representación de doscientos cuarenta ciudadanos diputados, a \$5.00 diarios, \$1 825.00.—\$438 000.00.

“Partida 65. Para gastos de representación de cincuenta y ocho ciudadanos senadores, a \$5.00 diarios, \$1 825.00.—\$105 850.00

“Segundo. Los emolumentos asignados a los miembros de los poderes Judicial y Legislativo deberán ser pagados íntegramente, a contar del 1º de enero del año actual.

“Transitorio. La Cámara se dirigirá a quien corresponda para obtener la inmediata ejecución de los dos artículos anteriores.”

“Sala de Comisiones de la honorable Cámara de Diputados.—México, a 3 de septiembre de 1919.—**José Castillo Torre.**—**Candelario Garza.**—**Amado J. Trejo.**—**Enrique Suárez.**—**M. Castillo Nájera.**”

Está a discusión. (Aplausos y siseos.)

(...)

—**El C. secretario García Ruiz:** Se procede a la votación de la Mesa. (Se recogió aquélla.) Votaron por la afirmativa 138 ciudadanos diputados.

—**El C. prosecretario Rocha:** Votaron por la negativa 14 ciudadanos diputados.

—**El C. secretario García Ruiz:** En consecuencia, queda aprobado el proyecto de ley y pasa a la Comisión de Estilo en turno.

—**El C. presidente,** a las 7.16 p. m.: Se levanta la sesión pública y se pasa a secreta.

■ RESPUESTA DE VENUSTIANO CARRANZA  
A LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ■

—El mismo C. secretario, leyendo:

“Poder Ejecutivo Federal.—México.—Estado Unidos Mexicanos.—Secretaría de Gobernación.—Sección de Relaciones Interiores y Gobernación.—Número 3 881.

“A los ciudadanos secretarios de la honorable Cámara de Diputados.—Presente.

“Se recibió en esta Secretaría el decreto expedido por esa honorable Cámara, ratificando las partidas 43 y 65 del Presupuesto de Egresos de la Federación en el año 1919, y enviado al Ejecutivo para su promulgación.

“Habiendo dado cuenta al ciudadano presidente de la república con el citado decreto, tuvo a bien acordar, en respuesta, que las razones que le asistieron para formular observaciones al decreto expedido por la honorable Cámara de Diputados el 31 de diciembre del año próximo pasado, subsisten en su totalidad, lo mismo las de carácter económico que las de incompatibilidad con el texto de la Constitución Política del país. Las primeras, no obstante, podrían vencerse; pero la entidad de las segundas es insuperable, pues estriba en la nulidad substancial de la resolución legislativa.

“El acuerdo de la honorable Cámara, a la cual me es satisfactorio dirigirme, aprobando separadamente y en ley especial, dos de las partidas que figuraban en el presupuesto de egresos para el año fiscal en curso, deja en pie la misma imposibilidad legal, que ha obrado en contra de la cuota de cinco pesos diarios para cada uno de los ciudadanos diputados y senadores. Si el decreto del día 5 del presente mes se redujera al artículo 1º, que fija la citada erogación, el Ejecutivo federal se hallaría en la patente obligación de aprobarlo, en los términos de cualquiera ley; pero su artículo 2º mantiene la cuestión fuera de la órbita explícita y terminante del código supremo, pues previene que los emolumentos de que se trata, deberán ser pagados íntegramente, a contar del 1º del pasado enero, por lo que el decreto

---

■ *Diario de los Debates*, 17 de septiembre de 1919.

resulta nulo originariamente, de pleno derecho, al contradecir la letra del artículo 127 de la carta magna, según la cual, la ley que aumente o disminuya las compensaciones de los funcionarios de nombramiento popular, no produzca efecto en el periodo en que ejerzan su cargo. El Ejecutivo, a no mediar el mandato del artículo 2º del decreto, se vería en el deber ineludible de promulgarlo, para que se cumpliera, de acuerdo con el artículo 127 citado, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; mas no siéndole dable desmembrar las leyes, se reduce a poner su veto al conjunto, en términos absolutos, ya que a ninguna ley ni autoridad les es permitido hacer nada que pugne con los mandatos de ese código.

“El concepto de gastos de representación en que se intenta fundar el aumento en la retribución diaria de los miembros de ambas cámaras, no basta a librar la cuota votada por los ciudadanos diputados, de su carácter ostensiblemente violatorio de la Constitución, porque dicho concepto no le quita su naturaleza real, tratándose de los miembros del Congreso, cuya representación no implica gastos especiales, según lo demuestra la constante práctica de sus funciones. De manera que el repetido aumento sólo podría percibirse, en realidad, por los servicios públicos desempeñados por los componentes de la Legislatura federal, siendo inadmisibles cualquier otro presupuesto.

“Una razón particular que pugna con el mismo concepto de gastos, estriba en que éstos siempre se comprueban, y no se puede concebir que los ciudadanos diputados o senadores quedaran sujetos a comprobar la inversión de la cuota que se pretende añadir a la dotación de que gozan a la fecha.

“Los artículos 87, 97 y 128 de la Constitución Política, incorporan invariablemente en la fórmula de protesta de los servidores de la nación, el compromiso de guardar y hacer guardar aquella suprema ley, y el Ejecutivo, celoso de su cometido, nunca promulgará las leyes que contravengan la carta magna, cuya inviolabilidad, por otra parte, está sancionada en su artículo 136 de modo formal y las únicas vías para variar su texto son las consagradas en el artículo 135, que estatuye los requisitos de las adiciones y de las reformas.

“La observancia del inciso (b) del artículo 72 de la Constitución, exclusivamente se liga con aquellas leyes que, siendo viables jurídicamente, den lugar a un disentimiento entre la opinión de los dos



poderes; mas en absoluto cabe referirla a las leyes viciosas en su origen y en su naturaleza intrínseca, porque sería temerario aceptar que el trámite de sujetar las observaciones del Ejecutivo al voto de las dos terceras partes de la Cámara, subsanase la ilegitimidad cardinal de la ley. Con otro criterio, menospreciando por medio de un trámite externo los mandatos constitucionales, se incurriría en un sistema dictatorial, que ningún poder es capaz de representar, frente a las instituciones republicanas.

“Por lo expuesto, el Ejecutivo de la Unión, que siempre se ha empeñado en cultivar la más cordial armonía entre los poderes, pero consecuente con las obligaciones inherentes a su investidura, se abstiene de promulgar el decreto a que me he venido refiriendo, por ser violatorio de la Constitución General de la República, en los términos anteriormente expresados.

“Lo que me honro en comunicar a ustedes para sus efectos, protestándoles las seguridades de mi consideración muy distinguida.

“Constitución y Reformas, México, D.F., 15 de septiembre de 1919.—El secretario, **Aguirre Berlanga**.” (Siseos. Voces: ¡Trámite!)

(...)

—**El mismo C. secretario**, interrumpiendo: A la 1ª Comisión de Puntos Constitucionales.

—**El C. García de Alba**: ¡Ahora sí!

—**El mismo C. secretario**: En votación económica se consulta a la Asamblea si se aprueba. Los que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Aprobado.

NUEVA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
SOBRE LA RESPUESTA DE VENUSTIANO CARRANZA<sup>■</sup>

—El C. secretario Aguilar, leyendo:

“1ª Comisión de Puntos Constitucionales.

“Honorable Asamblea:

“A la 1ª Comisión de Puntos Constitucionales, para que dictaminara relativamente, fue turnado el oficio 3 881, fechado el 15 de este mes en la Secretaría de Gobernación, y en el cual se dan a conocer las razones que cree tener el Ejecutivo federal para poner su veto al decreto de cinco de los corrientes.

“La Comisión referida estudió cuidadosamente la indicada nota, y cree que vuestra soberanía debe resolver estas dos cuestiones, que son de trascendencia:

“I. ¿Tiene el Ejecutivo de la Unión la facultad de veto?

“II. ¿Puede el Ejecutivo de la Unión dejar de promulgar una ley ratificada en los términos del inciso (c) del artículo 72 de la Constitución Política que nos rige?”

“La Comisión dictaminadora ha considerado estas dos cuestiones desde el punto de vista abstracto y desde el punto de vista concreto, y pasa a fundar su opinión negativa.

“Primera cuestión: **¿Tiene el Ejecutivo de la Unión la facultad de veto?** El presidente de la república sólo puede hacer, en el ejercicio de sus funciones, aquello que le está permitido expresamente por la carta magna. El artículo 89 de este código especifica cuáles son las facultades del representante del Poder Ejecutivo, y ninguna de las cláusulas de ese precepto concede autorización al presidente de la república para poner veto a las leyes que se le envíen para su promulgación.

“El veto es el derecho que en ciertos gobiernos tiene el jefe de Estado para negar su sanción a las leyes, para no promulgarlas, para impedir que se cumplan. Y como este derecho no se encuentra consignado en el artículo 89 de la Constitución, ni en ninguno de los 136 que integran el código de Querétaro, claro está que el Ejecutivo de la Unión no puede, y mucho menos debe, poner su **veto** a las leyes.

---

■ *Diario de los Debates*, 22 de septiembre de 1919.

“El artículo 72 del código supremo faculta al Ejecutivo para hacer observaciones, dentro de plazo improrrogable, a las leyes que para su promulgación le envíe el Congreso o alguna de las cámaras en los asuntos de su resorte.

“El Ejecutivo federal tiene una participación más o menos directa en la confección de las leyes; y porque casi siempre está en aptitud de darse cuenta de circunstancias que pudieran haber pasado inadvertidas a los legisladores, se le ha concedido la facultad de hacer observaciones. Pero el ejercicio de esta facultad, el ejercicio de ese derecho, está limitado en el tiempo, y el plazo está fijado por el inciso (b) del artículo 72 de la Constitución.

“Las observaciones presentadas en tiempo, hacen que el cuerpo legislativo que expidió el proyecto de ley delibere una segunda vez acerca de ese proyecto, y según el mandato imperioso de la carta fundamental, es preciso que las dos terceras partes de los votos de los individuos presentes aprueben en esta ocasión el proyecto para que *ipso facto* sea ley, y el Ejecutivo se encuentre en la necesidad imprescindible de promulgarlo, sin excusa alguna, como dijeron los constituyentes de Querétaro.

“De esta somera exposición resulta demostrado que el Ejecutivo tiene facultad para hacer observaciones a los proyectos de ley o de decreto que emanen del Legislativo, pero en lo absoluto carece del derecho de **veto**.

“Segunda cuestión: **¿Puede el Ejecutivo de la Unión dejar de promulgar una ley ratificada en los términos del inciso (c) del artículo 72 de la Constitución?** Este precepto señala el proceso que se sigue para la confección de las leyes. En el artículo indicado se concede autorización al Ejecutivo para hacer observaciones dentro de diez días útiles a los proyectos que emanen del Legislativo. Hechas las observaciones, el cuerpo legislativo deliberará nuevamente acerca del proyecto, y si las dos terceras partes de los votos de los individuos presentes le dan su aprobación, se convertirá en ley por ese solo hecho, y volverá al Ejecutivo para que la promulgue. El inciso (c) del artículo 72 es imperativo, constriñe al presidente de la república a promulgar la ley o decreto sin excusa. Esta fue la mente del Constituyente de Querétaro, manifestada en la exposición de motivos del indicado artículo 72. Es claro, pues, que el Ejecutivo no puede abstenerse de promulgar una ley o un decreto en los términos del inciso (c) del artículo 72.

“Resueltas negativamente, y en abstracto, por la 1ª Comisión de Puntos Constitucionales las dos cuestiones acerca de las cuales debe deliberar vuestra soberanía, pasa a hacer el mismo estudio desde el punto de vista concreto.

“La Comisión lamenta que esta cuestión afecte directamente a los miembros del Congreso; pero, al hacer el examen de este asunto, sólo tendrá en cuenta el interés jurídico, y espera que la Asamblea se desentienda de cualquier otro interés.

“En diciembre del año anterior aprobó la Cámara de Diputados las partidas 43 y 65 del Presupuesto de 1919, en las cuales se consignaron gastos de representación para los miembros del Congreso. Esos gastos de representación, con carácter de renunciables, se devengarían desde el 1º de enero de este año. El presupuesto del Ramo Primero se envió al Ejecutivo el 16 de ese mes. El día último de diciembre, la Cámara resolvió que los emolumentos de los miembros de los poderes Judicial y Legislativo debían ser pagados íntegramente.

“El Ejecutivo no hizo observaciones al Ramo Primero dentro de los diez días que señala la Constitución, feneciendo ese plazo el 28 del repetido diciembre, y el 1º de septiembre de este año, al inaugurarse el segundo periodo de la XXVIII Legislatura, presentó el Ejecutivo su pliego de observaciones.

“Como las razones esgrimidas por el Ejecutivo ya habían sido objeto de una minuciosa discusión en esta cámara, ella, en la segunda deliberación, ratificó ambas partidas por 138 votos contra 14. Esto se consignó en el artículo 1º del decreto de 5 del actual.

“El Ejecutivo hizo también observaciones acerca del pago íntegro de los emolumentos que corresponden a los miembros de los poderes Legislativo y Judicial, y teniendo en consideración la Cámara de Diputados que debe procurarse independencia económica a ambos cuerpos, ratificó el concepto expuesto en 31 de diciembre, y así se hizo constar en el artículo 2º del decreto de 5 de septiembre.

“Estos son los antecedentes de la cuestión. Llegado a este caso, el Ejecutivo debió haber promulgado el referido decreto, sin excusa de ningún género. Pero por conducto de su secretario de Gobernación, dijo a vuestra soberanía que ponía su **veto** en términos absolutos a ese decreto, y que para conocimiento de esta Asamblea exponía sus razones:

“La 1ª Comisión de Puntos Constitucionales deja asentado ya que el Ejecutivo no tiene derecho de **veto**, y que no puede ni debe dejar

de promulgar un decreto debidamente ratificado. Pero la Comisión quiere hacer un análisis, sólo desde el punto de vista constitucional, del escrito de 15 de septiembre.

“El Ejecutivo, en concreto, afirma que el decreto de 5 de septiembre es anticonstitucional, y que por ello resulta nulo originariamente.

“La Comisión de Puntos Constitucionales no estudiará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este decreto. Acerca de él sólo dice que la XXVI Legislatura estableció el antecedente de que los miembros de un Congreso pueden percibir gastos de representación decretados por él.

“El 9 de octubre de 1912, la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura acordó que diariamente se abonara a cada uno de los miembros del Congreso la cantidad de \$8.25, por concepto de gastos de representación. Seis días después, el Ejecutivo hacía las mismas observaciones que en 1º de septiembre de este año hizo el presidente de la república, y la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura ratificó su acuerdo de 9 de octubre, y el presidente de la república salva responsabilidad, y para **no violar** la Constitución, promulgó aquel decreto. Otros antecedentes podrían citarse.

“Pero si la Comisión 1ª de Puntos Constitucionales, por no ser del caso, no se dedica a estudiar la constitucionalidad del decreto de 5 de septiembre, sí se plantea esta cuestión. ¿Toca al Ejecutivo resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley? Y la respuesta negativa es terminante. El Ejecutivo carece de tal facultad. Ella está encomendada a otro poder, y según las circunstancias.

“También el Ejecutivo declara que el decreto de 5 de septiembre es nulo de origen, y aparte de que resulta más que discutible, casi desconocida la nulidad de origen, en una ley, no toca al ciudadano presidente de la república, en nuestro régimen, calificar el valor de las leyes.

“Dice asimismo el Ejecutivo, que en términos absolutos opone su **veto** al decreto de 5 de septiembre, porque a ninguna autoridad le es permitido hacer nada que pugne con los mandatos de la Constitución, y que nunca promulgará las leyes que contravengan la carta magna. Queda asentado que no toca al Ejecutivo calificar la constitucionalidad y la validez de una ley, ya que si la Constitución le dejara esa facultad, lo transformaría en el peor de los tiranos. Pero es verdad que el Ejecutivo no debe hacer nada que pugne con la Constitución, y con el hecho de negarse a promulgar las leyes que debidamente

ratificadas le envíen el Congreso o las cámaras, viola flagrantemente el artículo 73 en el inciso (c) y el artículo 89 de la fracción I de la Constitución Política de la República.

“A este respecto, la Comisión transcribe los siguientes conceptos contenidos en la obra denominada *La Constitución y la dictadura*:

Sobre que toda reglamentación es necesariamente la limitación de un precepto general, la ley reglamentaria puede invadir inconsiderablemente la esfera de acción del Ejecutivo, y éste no tendrá más caminos para elegir que, o la desobediencia, declarándose juez de la constitucionalidad de la ley, o la sumisión. En el primer extremo, surge el conflicto entre los poderes, que hemos visto en Chile encender la revolución congresista contra Balmaceda...

Para resistir esa usurpación, que se solapa con las facultades legítimas del Congreso, no tiene el Ejecutivo medio legal que lo proteja, porque la inconstitucionalidad de una ley sólo puede considerarla (declararla no) la Corte Suprema en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se afectan derechos personales...

“Página 269:

Hay que tener en cuenta igualmente, que aunque el Ejecutivo en el régimen presidencial es representante de la nación, lo mismo que el Congreso, tiene atribuciones respecto a las cuales es simple agente de aquél. En tales casos, sólo le toca obedecer y el Congreso puede ordenar y exigir que sus mandatos se cumplan; sirvan de ejemplo la promulgación de las leyes, la declaración de guerra...

“Por lo demás, la Comisión no duda ni por un momento que la misión del Ejecutivo ha sido y será siempre acatar la Constitución, y que si por segunda vez se abstuvo de promulgar el decreto en que se asignan gastos de representación para los miembros del Congreso, eso se ha debido exclusivamente a que el ciudadano presidente de la república desea dejar a salvo su responsabilidad. Pero la Comisión cree, además, que el Ejecutivo previó el caso de encontrarse constreñido para promulgar el referido decreto, ya que esto se desprende de los artículos 1º, 15 y 17 del decreto de 18 de enero de 1919, que a la letra dicen:

*Artículo 1º.* El Presupuesto de Egresos de la Federación que deberá regir en el año fiscal comprendido del 1º de enero de 1919 al 31 de diciembre del propio año, se compondrá de las partidas correspondientes a los ramos que en seguida se expresan y las que la honorable Cámara de Diputados tenga a bien adicionar, después de discutir las observaciones que hará el Ejecutivo al Proyecto de Ley de Egresos que le envió la misma.

*Artículo 15.* Las asignaciones que señala este presupuesto serán pagadas en la proporción que designe el Ejecutivo, en vista de los recursos económicos y de las existencias en efectivo de que disponga durante el presente año fiscal. El mismo Ejecutivo determinará la forma en que deban reconocerse las cantidades que dejen de percibirse.

*Artículo 17.* El artículo 15 queda sujeto a las modificaciones que apruebe la honorable Cámara de Diputados al discutir las observaciones al Proyecto de Ley de Egresos que el Ejecutivo federal presentará el primer día útil del próximo periodo de sesiones.

“Después de todo lo dicho, conviene insistir en que si el Ejecutivo dejara de promulgar el decreto de 5 de septiembre, establecería un precedente funestísimo, que los futuros gobernantes no vacilarían en seguir, desvirtuando en lo absoluto el orden constitucional.

“Hemos dicho que no discutiremos si la Cámara, en el decreto de 5 de septiembre ha violado la Constitución; pero resulta completamente indiscutible que el Ejecutivo de la Unión sí está violando, los artículos 72 y 89, absteniéndose de promulgar el aludido decreto, y no hay que olvidar que esta violación es funestísima.

“En vista de lo expuesto, la repetida Comisión de Puntos Constitucionales propone a vuestra soberanía el siguiente acuerdo económico:

**Único.** Con inserción de la parte expositiva de este dictamen, dígase al Ejecutivo de la Unión que la Cámara de Diputados no le reconoce, ni le puede reconocer, el derecho de **veto**, y que la Constitución le obliga a promulgar inmediatamente el decreto de 5 de septiembre del año actual.

“Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso General.—México, 22 de septiembre de 1919.—**Enrique Suárez.**—**Amado J. Trejo.**—**Ramón Blancarte.**”

Está a discusión el acuerdo económico. Los ciudadanos diputados que deseen hacer uso de la palabra, sírvanse pasar a inscribirse. (Voces: ¡Aprobado!)

¿No hay quien haga uso de la palabra? En votación económica se consulta a la Asamblea si se aprueba. Los que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. (Voces: ¡Todos!)

Aprobado. (Voces: ¡Por unanimidad!)



## ANEXO V. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE VICENTE FOX QUESADA EN MATERIA DE VETO Y RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL <sup>■</sup>

---

**C** Diputado Ricardo Francisco García Cervantes  
Presidente de la Cámara de Diputados  
● del Honorable Congreso de la Unión

Me dirijo a usted con el objeto de poner a consideración del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

Bajo las condiciones de cambio democrático que vive nuestro país, la reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación es un elemento fundamental para construir un nuevo marco institucional que provea mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y para propiciar un ámbito de estabilidad y certidumbre en cuanto a los procesos de aprobación de dichas disposiciones.

Como consecuencia de una conformación más plural y participativa del H. Congreso de la Unión, desde 1997, han sido presentadas por los C. legisladores de los distintos partidos políticos y legisladores independientes, diversas iniciativas que establecen un plazo más amplio para que el Poder Legislativo examine, discuta y apruebe estas iniciativas.

---

■ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 5 de abril de 2001.

Los legisladores han propuesto diversos mecanismos en caso de que las iniciativas de ingresos y gastos no se encuentren aprobadas al inicio de un ejercicio fiscal, mecanismos conocidos en la doctrina jurídica como “reconducción presupuestaria”; lo anterior, a fin de resolver la laguna constitucional que en la actualidad padece el procedimiento institucional y evitar la parálisis del Estado. En este sentido, ha sido manifiesta la preocupación de los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión por proveer a nuestras instituciones con un procedimiento que permita continuar con las funciones esenciales del Estado, mientras se logran los acuerdos necesarios para aprobar las iniciativas señaladas.

Los legisladores también han propuesto reformas a temas específicos, como el correspondiente a la facultad de la H. Cámara de Diputados para modificar la iniciativa de Presupuesto de Egresos, la reglamentación o supresión de la partida secreta y la necesidad de prever programas y proyectos que abarquen varios ejercicios fiscales.

Con base en las consideraciones anteriores, la presente iniciativa retorna las propuestas realizadas por los legisladores en diversos momentos, presentando una propuesta que es parte además de la reforma para la Nueva Hacienda Pública Distributiva, para dar certidumbre al procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además de los temas anteriormente descritos, esta iniciativa propone incorporar principios de responsabilidad fiscal que sean compatibles con el desarrollo del país, así como precisar la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones sobre los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos aprobados por parte del Legislativo.

Es patente el sentir de la sociedad por contar con procedimientos que den seguridad jurídica y promuevan la estabilidad en los procesos de toma de decisiones del H. Congreso de la Unión, con el objeto de evitar la tensión política e institucional al fin de cada año en la aprobación de dichas iniciativas. Sobre todo, es importante para la sociedad, eliminar la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, resultado de que no se cuente con la aprobación de las correspondientes iniciativas, y esto implique la cancelación de la prestación de servicios públicos como salud, educación, energía eléctrica, seguridad pública, entre otros o, en su caso la

imposibilidad de dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público.

La iniciativa de reforma constitucional que se presenta es la primera etapa de un proceso para modernizar los procedimientos e instituciones en materia presupuestaria. En la segunda, los principios que se proponen a nivel constitucional serán desarrollados y precisados en el ordenamiento legal correspondiente, el cual será en su oportunidad sometido a consideración del Honorable Congreso de la Unión. Asimismo, en dicha reforma se incorporarán propuestas que contribuyan a modernizar el sistema presupuestario y para hacer que los recursos públicos se apliquen con base en resultados y de manera transparente.

A efecto de que las disposiciones constitucionales puedan aplicarse plenamente al inicio del ejercicio fiscal de 2002 y se consolide la reforma al sistema presupuestario, se prevé que las definiciones que requieren detallarse a nivel de la ley se publiquen a más tardar el 1º de enero del referido año, de contarse con la aprobación del Poder Legislativo.

I. PROCEDIMIENTO  
PARA LA APROBACIÓN  
DE LA LEY DE INGRESOS  
Y DEL PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La presente iniciativa de reformas a la Constitución contempla establecer en los artículos 72, 74 y 75, el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende las etapas de presentación de las respectivas iniciativas; la discusión y votación de las mismas; las modificaciones a las iniciativas por parte del Poder Legislativo; la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del Legislativo.

Contiene también el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente. La presente iniciativa comprende las siguientes disposiciones:

## 1. ARTÍCULO 72

APROBACIÓN DE LA LEY  
DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
(ARTÍCULO 72, FRACCIÓN *K*)

Puesto que la Ley de Ingresos debe entrar en vigor a partir del día 1º de enero de cada año, se adiciona un inciso *K* al artículo 72, para prever que la ley sea aprobada en el primer periodo ordinario de sesiones o, en su caso, en el periodo extraordinario de sesiones que para tal efecto deberá convocar inmediatamente la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

En caso de que el 1º de enero aún no estuviere aprobada esta ley, se aplicará el mecanismo que se establece en el apartado *B* del artículo 75, el cual se detalla más adelante.

Con estas modificaciones se excluiría a la Ley de Ingresos de las siguientes reglas, que se encuentran establecidas en el artículo 72, relativas al procedimiento de aprobación de las leyes:

- El procedimiento establecido en las fracciones *B* y *C*, relativo a la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo a los proyectos de leyes aprobados por el Legislativo, y la resolución de dichas observaciones por el H. Congreso de la Unión. El procedimiento aplicable se establece en el apartado *A* del artículo 75 de esta iniciativa, como más adelante se explica;
- La disposición contenida en la fracción *D*, relativa a la prohibición de volver a presentar en el mismo periodo de sesiones un proyecto que fuese rechazado en su totalidad por segunda ocasión en la cámara revisora;
- La disposición prevista en la fracción *E*, relativa a la prohibición de volver a presentar un proyecto en el mismo periodo de sesiones, cuando la cámara revisora insista en llevar a cabo las adiciones o reformas que haya propuesto, y que habían sido rechazadas previamente por la cámara de origen. Asimismo, que se pueda promulgar la ley sólo con los artículos aprobados, reservando aquellos adicionados o reformados, para su examen y votación en las sesiones siguientes, y
- La disposición establecida en la fracción *G*, la cual establece que el proyecto de ley desechado en la cámara de origen, no podrá presentarse nuevamente en las sesiones del año.

## 2. ARTÍCULO 74

La presente iniciativa propone utilizar la fracción III del artículo 74 (actualmente derogada), para establecer las disposiciones relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación, manteniendo en la fracción IV del artículo mencionado las disposiciones sobre la Cuenta Pública. Por otro lado, se propone recorrer la actual fracción VIII a la fracción VI (actualmente derogada). Lo anterior, a efecto de darle un mejor orden al artículo.

La fracción III del artículo 74 incluiría las siguientes disposiciones:

FACULTAD DEL EJECUTIVO  
PARA ELABORAR LAS INICIATIVAS  
DE LEY DE INGRESOS Y DE PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 74,  
FRACCIÓN III, INCISO A)

Se ha discutido ampliamente desde el ámbito académico a quién corresponde el derecho de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, coincidiendo la mayoría de los autores en que al ser el Ejecutivo el encargado de la administración pública y derivado de la complejidad técnica que implica la elaboración de las mismas, corresponde a éste elaborar el plan financiero anual de la administración.

Cabe destacar que existen antecedentes constitucionales en el sentido de que corresponde al Ejecutivo la elaboración de las mencionadas iniciativas; concretamente en el artículo 69 de la Constitución de 1857 se establecía que: “El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior...”. Asimismo, se ha interpretado que el actual segundo párrafo del artículo 74 constitucional otorga al Ejecutivo el derecho de iniciativa en la materia al señalar que éste “...hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...”.

Conforme a lo expuesto anteriormente y a efecto de evitar ambigüedades en el texto constitucional, se propone precisar que corresponde al Ejecutivo Federal elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, y al Legislativo analizarlas, discutir las, modificarlas en su caso, y aprobarlas.

ADELANTO

A LAS FECHAS DE PRESENTACIÓN  
DE LAS INICIATIVAS DE LEY  
DE INGRESOS Y DE PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III,  
INCISO A)

Actualmente el plazo contemplado en la Constitución para que el H. Congreso de la Unión analice, discuta y apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, y para que la H. Cámara de Diputados haga lo propio respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es insuficiente. Diversos legisladores han presentado iniciativas de reforma constitucional para ampliar el plazo de análisis y discusión de las iniciativas de ingresos y gastos.

Esa preocupación es compartida por el Ejecutivo Federal, que considera que el Poder Legislativo debe contar con un plazo adecuado para analizar de manera detallada las iniciativas en esta materia que presente el Ejecutivo.

La experiencia en países latinoamericanos y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, muestra que sus respectivos poderes legislativos cuentan con un plazo mayor al otorgado en el nuestro para aprobar dichas iniciativas.

A efecto de establecer un plazo adecuado para el análisis, discusión y aprobación de las iniciativas de ingresos y gastos en el Legislativo, debe también tomarse en consideración la fecha que requiere el Poder Ejecutivo para concluir la elaboración de las mismas. En este sentido, debe destacarse que entre más se adelante la fecha de presentación, los elementos necesarios para definir una política de ingresos y gasto son menos sólidos. Derivado de lo anterior, se considera que los elementos más sólidos para proponer la política de ingresos y gasto se conocen hasta el mes de octubre, por lo que se propone anticipar la fecha de presentación al día 15 de dicho mes.

Por lo que se refiere a la presentación de las iniciativas en fecha posterior a la señalada anteriormente, se mantiene la actual disposición constitucional, en casos suficientemente justificados, a juicio de la H. Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN  
DE LAS INICIATIVAS CUANDO  
INICIA SU ENCARGO EL PRESIDENTE  
DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 74,  
FRACCIÓN III, INCISO B)

La situación relativa a los plazos de presentación de las iniciativas de ingresos y gastos se complica aún más en el año en que inicia su encargo el Ejecutivo Federal, toda vez que la Constitución otorga al mismo un plazo de 15 días contados a partir de su toma de posesión para que elabore las correspondientes iniciativas, así como 15 días al Legislativo para que apruebe las mismas. Los plazos mencionados anteriormente hacen que sea materialmente imposible para el Ejecutivo elaborar dichas iniciativas y que el análisis y la discusión de las mismas en el Legislativo se realice en un plazo reducido.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, se propone establecer que en el año en que inicia su encargo el presidente de la república, las iniciativas de ingresos y gastos se presenten en la misma fecha prevista para los demás ejercicios fiscales, conforme a lo siguiente:

- Se prevé un precepto que obliga al Ejecutivo Federal que concluye su administración para elaborar las iniciativas para el siguiente ejercicio fiscal, en coordinación con el presidente electo.
- Asimismo, el Ejecutivo Federal que concluye su encargo quedaría obligado a incluir en las iniciativas las recomendaciones del presidente electo, para asegurar que dichas iniciativas se ajusten a los objetivos y prioridades de la nueva administración.
- El Ejecutivo Federal que concluye su administración tendrá que presentar dichas iniciativas a más tardar el 15 de octubre.
- Una vez que el presidente electo tome posesión de su cargo el 1º de diciembre, podrá presentar a más tardar el día 3 del mismo mes modificaciones a las iniciativas enviadas con anterioridad, con el objeto de poder corregir cualquier error u omisión que pudiera haber cometido la anterior administración. Dichas modificaciones formarán parte de las correspondientes iniciativas.
- Para evitar que en la práctica se pudieran aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, antes de que el Ejecutivo que inicia su encargo tuviera la posibilidad de presentar modificaciones a dichas iniciativas, se establece

que la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público ante la H. Cámara de Diputados se realice a más tardar el 5 de diciembre, y que no podrán aprobarse las iniciativas sino hasta después de la comparecencia.

Con esta propuesta se lograría por un lado que el Poder Legislativo cuente con un plazo adecuado para analizar, discutir y aprobar las iniciativas de ingresos y gastos y, por el otro, se establece un mecanismo de cooperación institucional entre el Ejecutivo que termina su encargo y la nueva administración, evitando que esta colaboración dependa de la voluntad del gobierno saliente y la coyuntura política.

#### PROYECTOS

DE INVERSIÓN MULTIANUALES

(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III,

INCISO C)

Se propone establecer que la H. Cámara de Diputados podrá autorizar programas y proyectos de inversión cuya realización abarque uno o varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizadas las asignaciones fiscales durante el desarrollo del programa o proyecto. La propuesta considera además que únicamente dicha cámara podrá modificar o cancelar dichos programas y proyectos, de acuerdo a los requisitos que establezca la ley.

En la ley de la materia, el Ejecutivo Federal propondrá reformas que contemplen someter cada año a la H. Cámara de Diputados, una relación detallada y debidamente fundamentada de los programas y proyectos de inversión que requieran ser autorizados, modificados o cancelados.

Con esa disposición se pretende que la ejecución de los programas y proyectos pueda ser llevada a cabo en los plazos originalmente previstos, lo que se traduciría en un beneficio concreto para el desarrollo del país, y en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

La posibilidad de que la H. Cámara de Diputados pueda modificar o cancelar los programas y proyectos de inversión anuales o que abarquen más de un ejercicio fiscal obedece, entre otros, a cambios tecnológicos, a integración de nuevos programas o proyectos de inversión y a nuevas necesidades de infraestructura del país.



## GASTOS DE CARÁCTER

CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 74,  
FRACCIÓN III, INCISO D)

La partida secreta ha sido objeto de críticas por no existir mecanismos que permitan revisar su aplicación. A partir de 1999 no se han incluido recursos para dicha partida en el Presupuesto de Egresos. A pesar de que en la práctica se ha eliminado el uso de la partida secreta, esta administración del Ejecutivo Federal propone eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado.

No obstante lo anterior, debe tomarse en consideración que existen gastos del Estado, concretamente los relacionados a la seguridad pública o nacional, que podrían requerir cierta confidencialidad para su ejercicio. Tales gastos se relacionan por ejemplo con acciones de combate al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, y acciones para salvaguardar la soberanía del Estado. En caso de que dichos gastos no estuvieren sujetos a criterios de confidencialidad, podrían dificultarse las acciones descritas anteriormente.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa propone eliminar la partida secreta y crear la categoría de gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, los cuales estarían sujetos a principios de transparencia al ser revisados por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se considera la instancia idónea para que sea la encargada de fiscalizar la aplicación de estos recursos. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recientemente aprobada por esa H. soberanía, contempla que la Auditoría pueda tener acceso a información confidencial cuando ésta se relacione con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales; asimismo, establece la obligación para que los servidores públicos de la Auditoría mantengan estricta reserva sobre dicha información hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. En esta iniciativa, por tratarse de gastos relacionados con la seguridad pública o nacional, se propone que sólo se pueda hacer pública esta información cuando de su revisión se derive el fincamiento de responsabilidades.

Cabe destacar que en países como Alemania, Estados Unidos, España y Suiza, se cuenta con este tipo de mecanismos para gastos confidenciales, principalmente relacionados con seguridad nacional e inteligencia.

En suma, este mecanismo permitiría que el Estado pudiera realizar gastos esenciales de seguridad pública o nacional de manera confidencial, sujetos a la aprobación de la H. Cámara de Diputados y a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, la cual podrá revelar dicha información cuando promueva el fincamiento de responsabilidades.

OBLIGACIÓN DE PREVER EN EL PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
(ARTÍCULO 74, FRACCIÓN III, INCISO E)

Se propone incluir en el artículo 74, fracción III, la disposición actualmente contenida en el artículo 75 constitucional, relativa a la obligación de prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación la retribución que corresponda a los empleos públicos.

Lo anterior, considerando que esta disposición es un mandato a la H. Cámara de Diputados que puede quedar comprendida en la fracción III, toda vez que en esta fracción se establecerían las atribuciones y obligaciones de dicha cámara en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, se propone esta modificación para que en el artículo 75 se regule el procedimiento de aprobación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, como se explica más adelante.

Se considera que esta disposición debe mantenerse en el texto constitucional, en congruencia con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción IV, el cual establece la obligación de fijar en los presupuestos los salarios de los servidores públicos, así como con la facultad del H. Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XI, relativa a la creación o supresión de empleos públicos y el aumento o reducción de sus dotaciones.

3. ARTÍCULO 75, APARTADO A

La iniciativa propone que en este artículo se incluyan las siguientes disposiciones:

APROBACIÓN DE LOS INGRESOS  
PREVIAMENTE A LA APROBACIÓN DE LOS GASTOS  
(ARTÍCULO 75, APARTADO A)

La fracción IV del artículo 74 de la Constitución establece que la H. Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación “discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo”. Sin embargo, no resulta claro que los ingresos deban aprobarse antes de los gastos. Por lo tanto, se propone realizar esta precisión.

MODIFICACIONES A LAS INICIATIVAS DE LEY DE INGRESOS  
Y DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
(ARTÍCULO 75, APARTADO A, FRACCIÓN I)

En el inciso *K* del artículo 72 de la presente iniciativa, se establecen las excepciones aplicables al procedimiento de discusión y votación de la Ley de Ingresos de la Federación, a efecto de que pueda entrar en vigor al inicio del ejercicio fiscal. Asimismo, será aplicable al procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos la disposición establecida en el artículo 75, apartado A, fracción I, relativa a que las modificaciones a la iniciativa que proponga el H. Congreso de la Unión, deberán motivarse en el dictamen correspondiente, señalando los costos y beneficios que se deriven de las mismas. Lo anterior tiene por objeto establecer un principio de transparencia a efecto de que la sociedad conozca las razones por las cuales el Poder Legislativo decide modificar la iniciativa de ingresos.

En relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la H. Cámara de Diputados comúnmente ha realizado cambios a la iniciativa presentada por el Ejecutivo. Sin embargo, se ha discutido ampliamente si la Cámara cuenta formalmente con dicha atribución, en virtud de que la fracción IV del artículo 74 constitucional no contempla expresamente que dicha cámara esté facultada para hacer modificaciones. La presente administración del Ejecutivo Federal coincide con la mayoría de los autores en el sentido de que la H. Cámara de Diputados sí cuenta con dicha atribución; sin embargo, se considera que la Constitución debe señalarlo expresamente.

Hasta 1986, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establecía una regla relativa a las modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la

cual tenía que sujetarse la H. Cámara de Diputados; dicha regla establecía: “Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones”. Dicho artículo fue derogado el 26 de diciembre de 1986.

Por su parte, el artículo 22 de la misma ley, el cual se encuentra vigente, prevé otra regla en materia de modificaciones a la iniciativa de Presupuesto de Egresos, la cual consiste en que si una propuesta de aumento o creación de gastos altera el equilibrio presupuestario, dicha propuesta deberá incluir la correspondiente iniciativa de ingreso.

Existen señalamientos sobre la magnitud de los cambios que la H. Cámara de Diputados puede realizar a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, argumentándose por un lado que la Cámara podría llegar a modificar los programas del Ejecutivo a tal grado que estaría realizando funciones de planeación y de administración sin ser responsable de la rendición de cuentas, rompiendo con ello el equilibrio de poderes; por el otro lado, las opiniones en contrario señalan que no puede limitarse a la representación popular en cuanto a dichas modificaciones.

A efecto de encontrar un mejor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en la materia, se propone establecer que la H. Cámara de Diputados puede realizar cualquier modificación a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que se observe lo siguiente:

- Que en el dictamen correspondiente se señalen los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas, por las mismas razones expuestas para el caso de las modificaciones a la Ley de Ingresos.
- Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento. Asimismo, procederán cuando en el dictamen respectivo se señalen las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes, para cubrir los incrementos en los gastos de otros programas o los nuevos

gastos. Estas disposiciones impulsarían el equilibrio presupuestario y lograrían que las modificaciones que se propongan se justifiquen ampliamente ante la sociedad.

Las reglas descritas para modificar las iniciativas de ingresos y gastos tienen por objeto hacer más transparente la toma de decisiones, abriendo el proceso de aprobación a la sociedad en general, ante la cual deberán justificarse los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

##### A LAS MODIFICACIONES APROBADAS

POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN A LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO A, FRACCIÓN II, INCISO A)

Toda vez que actualmente la Ley de Ingresos de la Federación se aprueba conforme al procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal está facultado para realizar observaciones al proyecto de Ley aprobado por el H. Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto en las fracciones *B* y *C* del referido artículo. Sin embargo, puesto que la Ley de Ingresos tal como se explicó anteriormente debe entrar en vigor el día 1 de enero, en la presente iniciativa se prevé un procedimiento con plazos específicos y una regla que establece lo que sucedería en caso de que el H. Congreso no logre la votación calificada para superar las observaciones del Ejecutivo, toda vez que el actual artículo 72 no señala qué pasa con las disposiciones observadas si el H. Congreso no logra confirmarlas.

En este sentido, se prevé un plazo de tres días contados a partir de la aprobación del proyecto de Ley de Ingresos, para que el Ejecutivo presente observaciones. Asimismo, se establecen plazos de cinco días para cada cámara a efecto de que discutan las observaciones del Ejecutivo y realicen la votación correspondiente. Si las modificaciones que fueron observadas se confirman por dos terceras partes de los miembros presentes tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, el proyecto se remitirá al Ejecutivo para que se promulgue inmediatamente. En caso de que no se logre la votación calificada, el Ejecutivo deberá promulgar el proyecto de Ley de Ingresos sin las modificaciones observadas; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Por otro lado, en caso de que el Ejecutivo presentara observaciones en el periodo ordinario de sesiones, pero éste concluyera antes de que se desahogue el procedimiento, se propone establecer la obligación de la Comisión Permanente de convocar inmediatamente a periodo extraordinario de sesiones para que se lleve a cabo la votación correspondiente. Asimismo, para el caso en el que las observaciones fuesen presentadas por el Ejecutivo una vez concluido el periodo ordinario de sesiones, se prevé que la Comisión Permanente reciba las observaciones y convoque inmediatamente al H. Congreso a periodo extraordinario para resolver sobre éstas conforme a lo expuesto anteriormente.

Cabe destacar que en caso de que el Ejecutivo presente observaciones sobre las modificaciones realizadas a la Ley de Ingresos de la Federación, también tendrá que devolver el proyecto de Presupuesto de Egresos a la H. Cámara de Diputados, toda vez que no podría promulgarse este último sin estar aprobada la Ley de Ingresos en congruencia con el principio relativo a que la aprobación de los ingresos debe preceder a la de los gastos.

OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL  
A LAS MODIFICACIONES APROBADAS  
POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
A LA INICIATIVA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS  
DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO A,  
FRACCIÓN II, INCISO B)

En relación con la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, existen también argumentaciones a favor y en contra; sin embargo, existen antecedentes sobre observaciones que el Ejecutivo ha presentado sobre las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, por ejemplo en los presupuestos de egresos correspondientes a los ejercicios fiscales de 1920 y 1923.

En este sentido, algunos juristas han considerado que el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, realizando una interpretación *a contrario sensu*, de la fracción *J* del artículo 72 constitucional. Es decir, toda vez que dicha disposición establece expresamente las resoluciones del H. Congreso o de una sola de sus cámaras, que no pueden ser observadas por el

Ejecutivo, aquellas resoluciones de una sola de las cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

Cabe señalar que la facultad del Ejecutivo Federal de presentar observaciones sobre las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, se concibe como un mecanismo que mejora el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, toda vez que si este último no contara con dicho mecanismo, podría verse imposibilitado para defender su propuesta de política de gasto para el siguiente año e incluso algunos programas que sean prioritarios para su administración.

Por otro lado, en la mayoría de los países latinoamericanos y países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Poder Ejecutivo cuenta con el recurso de realizar observaciones a las modificaciones que efectúe el Poder Legislativo a su proyecto de presupuesto anual. Asimismo, tal como se prevé en la presente iniciativa, el Poder Legislativo puede superar esas observaciones.

En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Para desahogar este procedimiento se propone un plazo de tres días para formular observaciones, así como de cinco días para que resuelva dicha cámara. En caso de que la H. Cámara de Diputados confirmara 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; es decir, prevalecerían las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Finalmente, en caso de que el Ejecutivo presentara observaciones en el periodo ordinario de sesiones, pero éste concluyera antes de que se desahogue el procedimiento, se propone establecer la obligación de la Comisión Permanente de convocar inmediatamente a periodo extraordinario de sesiones para que se lleve a cabo la votación correspondiente. Asimismo, si las observaciones fuesen presentadas por el Ejecutivo una vez concluido el periodo ordinario de sesiones, se prevé que la Comisión Permanente reciba las observaciones y convoque inmediatamente a la H. Cámara de Diputados a periodo extraordinario para resolver sobre éstas, conforme a lo expuesto anteriormente.

#### 4. ARTÍCULO 75, APARTADO B

La presente iniciativa de reformas a la Constitución prevé establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, con base en las consideraciones siguientes.

Para que el Estado esté en posibilidad de funcionar en los términos previstos por la Constitución, es necesario que se puedan recaudar las contribuciones para cubrir los gastos públicos, así como debe existir un Presupuesto que autorice realizar los gastos durante el año. Sin embargo, nuestra ley fundamental no prevé un mecanismo institucional en caso de que al inicio de un ejercicio fiscal no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o este último; por lo tanto existe una laguna jurídica al respecto, lo cual podría implicar la parálisis del Estado.

Al respecto, en materia de ingresos, existe jurisprudencia en el sentido de que aquellas contribuciones que no estén aprobadas anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, no pueden ser susceptibles de cobro, ya que dicha ley constituye un catálogo de gravámenes tributarios que condiciona la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial. Asimismo, el endeudamiento neto anual que se autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación, el cual prevé el financiamiento para el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera, carecerían de base jurídica para su contratación.

En materia de gasto público el artículo 126 constitucional establece que todo pago debe estar previsto, en el Presupuesto o en ley posterior. Por su parte, el artículo 75 señala que en caso de que la H. Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el presupuesto anterior. Del análisis de los artículos mencionados, se podría llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos no procedería ningún pago, salvo las remuneraciones de los servidores públicos.

Derivado de lo anterior podría presentarse una parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de



obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; así como se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Esta administración considera que en la Constitución no debe existir laguna jurídica alguna que pueda llevar a la paralización del Estado. Por lo anterior, se considera que la Constitución debe prever un procedimiento de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos, ya que el no contar con él promueve la incertidumbre jurídica y económica y, en última instancia, representa un gran riesgo institucional para el adecuado funcionamiento del Estado y el bienestar de sus habitantes.

Los mecanismos de reconducción han sido incorporados en varios países a efecto de eliminar la incertidumbre económica y evitar la paralización de las actividades del Estado. En el caso de países como Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, el mecanismo adoptado prevé que se aplique el presupuesto de ingresos y gastos del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, con los siguientes ajustes que el Ejecutivo realiza: se eliminan las erogaciones que no deben repetirse; se ajustan los gastos para garantizar la continuidad en la prestación de servicios y producción de bienes públicos y el pago del servicio de la deuda, entre otros. Por otro lado, en países como Chile se prevé que si el Congreso Nacional no aprueba el presupuesto de ingresos y gastos, se aplica el proyecto del Ejecutivo. Finalmente, en países como Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Italia y Suiza, se prevé como mecanismo de reconducción la aplicación parcial del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior, por mes, trimestre o cuatrimestre, con la opción en algunos países de realizar ajustes, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto.

Asimismo, recientemente algunas entidades federativas de nuestro país han incorporado mecanismos al respecto en sus constituciones. En los estados de Chihuahua y Zacatecas se ha establecido que en caso de no aprobarse el presupuesto por parte del Poder Legislativo, se aplicará el presupuesto del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, pudiendo realizar ajustes el Ejecutivo estatal en el

caso de Chihuahua. Asimismo los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz, entre otros, prevén mecanismos de prórroga provisional.

En virtud de lo anteriormente expuesto y tomando en consideración las iniciativas de reforma constitucional que han presentado a partir de 1997 los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias, en las cuales se inclinan por un mecanismo de reconducción presupuestaria de carácter provisional, a continuación se explican las características del mecanismo propuesto a esa H. soberanía a través de la presente iniciativa.

MECANISMO DE RECONDUCCIÓN  
PARA LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
(ARTÍCULO 75, APARTADO B, FRACCIÓN I)

El mecanismo que se propone para poder continuar recaudando las contribuciones para cubrir los gastos públicos, es que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior, conservando la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales especiales vigentes, tales como las leyes del Impuesto al Valor Agregado; del Impuesto sobre la Renta; del Impuesto al Activo, o del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; así como aquellos regímenes fiscales específicos que se regulen en dicho ordenamiento, como puede ser el correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.

En relación con los ingresos provenientes de financiamiento, se propone que el endeudamiento neto público sea hasta por el equivalente al del año anterior, en los términos que prevea la ley. Cabe señalar que el endeudamiento neto público comprende el déficit público presupuestado; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera. En la ley reglamentaria se propondrá que no se pueda incurrir en déficit presupuestado, debiéndose éste reducir a cero, salvo que existiera la necesidad de utilizar los ingresos provenientes del déficit presupuestario para cubrir el costo financiero de la deuda pública, derivado de una variación significativa en las condiciones de pago del costo financiero.

Asimismo, se propone que los ingresos excedentes, es decir, los provenientes de ingresos fiscales derivados de contribuciones,

productos y aprovechamientos, incluyendo los ingresos petroleros, que rebasen los montos originalmente previstos en la Ley de Ingresos del año anterior, no puedan utilizarse para cubrir gastos del Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de generar ahorros en el sector público y con ello contribuir a mejorar el equilibrio presupuestario. Así, esta administración propone que dichos ahorros se destinen al pago de la deuda pública o a constituir reservas para atender gastos relacionados con pensiones, desastres naturales o algún otro tipo de contingencia.

#### MECANISMO DE RECONDUCCIÓN

PARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS (ARTÍCULO 75, APARTADO B, FRACCIÓN II)

El mecanismo que se propone en el caso del Presupuesto de Egresos es el de la reconducción provisional para gastos obligatorios. Este mecanismo se aplica en países como Alemania, Dinamarca y Estados Unidos de América, a través del cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Aunque este tipo de mecanismo garantiza que el gobierno continúe ejerciendo sus atribuciones esenciales, paraliza parcialmente sus funciones, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo.

En este sentido se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto de Egresos del año anterior, únicamente respecto a los siguientes gastos obligatorios:

- Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir, aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.
- El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de

apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior, en términos reales; es decir, ajustado conforme a la inflación.

- Los salarios de los servidores públicos.
- Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.
- El pago de la deuda pública, incluyendo el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera.

Asimismo, se propone que sea el Ejecutivo Federal el responsable de determinar la prioridad de los gastos conforme a los criterios que señale la ley.

PERIODO EXTRAORDINARIO PARA QUE SE APRUEBEN  
LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS  
DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 75, APARTADO B,  
FRACCIÓN III)

Asimismo se prevé que al entrar en funcionamiento el mecanismo de reconducción, automáticamente se active un periodo extraordinario de sesiones para que el H. Congreso o en su caso la Cámara de Diputados, lleguen a un acuerdo definitivo sobre las iniciativas de ingresos y gastos, o en su caso sobre esta última.

## II. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

### ARTÍCULO 126

Como parte fundamental de la propuesta de reforma constitucional, se incorporan disposiciones en materia fiscal con el objeto de establecer parte de las condiciones de estabilidad económica que requiere

el desarrollo del país. En la Constitución de Alemania y en las leyes fundamentales de Brasil y Chile, se encuentran disposiciones semejantes que tienen propósitos como los que se señalan en esta iniciativa para el caso de México. En países de tradición anglosajona como Australia y Nueva Zelanda, se han incorporado esas disposiciones con resultados muy favorables para la estabilidad económica y el bienestar social. Con base en lo anterior, la presente administración propone elevar a rango constitucional algunos preceptos de carácter fiscal que ya se encuentran en nuestro marco jurídico, así como fortalecer el principio de equilibrio presupuestario.

#### NO PROCEDEN LOS PAGOS FUERA DE PRESUPUESTO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO PRIMERO)

Este principio se encuentra previsto en este artículo, por lo cual se propone únicamente fortalecer los principios de universalidad y unidad de los gastos públicos, para que la totalidad de los mismos tengan que ser aprobados por la H. Cámara de Diputados en un solo documento. El primero de estos principios, según la doctrina, prevé que el gasto público sólo puede ejercerse a través de un presupuesto aprobado por el Legislativo. El segundo principio establece que todos los gastos públicos deben aprobarse por el Legislativo en un solo documento, con el fin de que éstos puedan ser conocidos en su conjunto. Por otro lado, se propone conservar el principio de que una ley posterior al Presupuesto podrá aprobar nuevos gastos, pero se establece que en estos casos se deberá señalar la fuente de ingresos de donde provendrán los recursos para cubrir dichos gastos.

#### EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO SEGUNDO)

Cada vez de forma más generalizada se reconoce la contribución que tiene la disciplina fiscal mediante el equilibrio presupuestario para el desarrollo de los países. Las finanzas públicas sanas se reflejan en estabilidad, certidumbre y crecimiento económico. Finanzas públicas sanas no implica reducir la atención del gobierno en las tareas del desarrollo, por el contrario, es parte de un proceso para acrecentar las posibilidades del mismo.

Con finanzas públicas sanas se evita el endeudamiento excesivo por parte del sector público; se propicia que los recursos financieros

que genera la economía, así como los provenientes del exterior, puedan ser asignados a un gran número de actividades productivas; se facilita el acceso al crédito por parte de los particulares. Esta política es un elemento que contribuye de manera significativa a generar crecimiento económico. A su vez, éste a través de una mayor recaudación, permite incrementos en los gastos públicos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación, para atender la salud de cada vez más mexicanos, para brindar el impulso que requieren aquellos grupos de población con más carencias.

Países como nuestros socios comerciales en el mercado de América del Norte han adoptado una política de equilibrio fiscal, incluso hasta llegar a mantener un superávit, a fin de reducir sus niveles de endeudamiento público y con ello promover condiciones para lograr el desarrollo. Otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico como Australia, Corea, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Suecia y Noruega cuentan con superávit, mientras que Alemania, España e Italia orientaron su política fiscal para lograr el equilibrio presupuestario en el mediano plazo.

Asimismo, se prevé que el H. Congreso de la Unión, en caso de aprobar un presupuesto con déficit presupuestario, deberá establecer en el dictamen correspondiente su reducción progresiva en los tres años subsecuentes, para que en el cuarto año se haya eliminado totalmente. Esta propuesta se basa en el objetivo de lograr la desaparición del déficit público de manera sostenible. Es decir, que los ejercicios fiscales que, por cualquier causa, resulten en un déficit, sean excepcionales y que en todos los casos, se tomen las acciones necesarias, en un plazo perentorio para suprimirlo.

#### ESTIMACIONES ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFO TERCERO)

Con el fin de promover una planeación económica de mediano plazo, se prevé que las iniciativas de ingresos y gastos incluyan proyecciones acerca de las principales variables económicas. Diversos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, han adoptado este tipo de herramientas con resultados favorables. Esas estimaciones abarcan entre los tres y cinco ejercicios fiscales siguientes, con los ajustes que se requieran

conforme a la evolución económica prevaleciente. De esta forma, se establecen referentes que contribuyen a la certidumbre y estabilidad económica de mediano plazo. En este contexto, se propone fortalecer el horizonte de planeación económica de las iniciativas de ingresos y egresos.

La inclusión de proyecciones económicas en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos cumplen diversos propósitos. En primer lugar, constituyen una orientación acerca de los objetivos en materia económica que persigue el Ejecutivo Federal en un plazo superior a un año. Provee de información a empresas y familias, que puede ser utilizada para el desarrollo de sus actividades. Constituye una referencia para propósitos de evaluación, cuando por cualquier circunstancia la evolución de la situación económica se aleje significativamente de las proyecciones.

#### VARIACIÓN EN LOS INGRESOS

(ARTÍCULO 126, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO)

Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos constituyen los elementos más importantes para la conducción de la política económica y social del Ejecutivo Federal.

La aplicación adecuada de ellas permite establecer medidas que coadyuven al crecimiento económico, que fomenten una asignación más equitativa entre la población, de los productos que obtiene el país y que fomenten la generación de actividades en congruencia con el proyecto de país que se ha anunciado y para el que se está trabajando.

Mediante estos instrumentos, es como el gobierno de la república generará el bienestar de los habitantes de nuestro país, quienes son en última instancia, el motivo que justifica las actividades del gobierno.

Para que esos instrumentos produzcan los objetivos antes descritos, se requiere que su utilización no exceda los límites de una programación adecuada. De ahí que los párrafos mencionados del artículo 126 que se someten a su consideración tienen como sustento el propiciar un ejercicio de los ingresos y los gastos del sector público, atendiendo a criterios de finanzas públicas sanas que eviten el uso excesivo de endeudamiento público.

Derivado de que el endeudamiento público de nuestro país es muy elevado, por lo que es deseable, promover una política fiscal que genere ahorros que contribuyan a su reducción, esta administración

propone que se establezca un principio claro del manejo que deberá tener en el mediano y largo plazo el superávit presupuestario que se genere. Por ello, se prevé que el superávit pueda aplicarse para la amortización de la deuda pública o la creación de reservas para afrontar diversas contingencias.

Asimismo, se propone institucionalizar el principio de responsabilidad fiscal previsto desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986, relativo al ajuste del gasto público en caso de presentarse una disminución de los ingresos durante el año fiscal. Es patente que este principio ha contribuido a la estabilidad de las finanzas públicas, en específico cuando en ejercicios fiscales recientes se ha presentado la disminución de ingreso por la baja del precio internacional del petróleo. Sin embargo, el hecho de que este principio esté sujeto a la vigencia anual del ordenamiento presupuestario, no promueve el esquema institucional ideal de certidumbre y estabilidad. Por la relevancia de este principio se propone incorporarlo en el texto constitucional, a fin de lograr su carácter permanente.

Conforme a las consideraciones expuestas anteriormente y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ese honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

## DECRETO

**Artículo único.** Se reforman los artículos 74 fracciones III, IV, V y VI, 75 y 126; se adiciona la fracción *K* al artículo 72, y se deroga la fracción VIII del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

*Artículo 72 (...)*

*A) a J) (...)*

***K) La Ley de Ingresos de la Federación deberá aprobarse en el periodo de sesiones ordinarias en el que se presente, o en su caso en el periodo de sesiones extraordinarias que para tal efecto convoque inmediatamente la Comisión Permanente. En caso de que el Ejecutivo Federal realice observaciones al proyecto de Ley de***



**Ingresos, se estará a lo dispuesto en el artículo 75, apartado A, fracción II.**

*Artículo 74 (...)*

I (...)

II (...)

**III. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, conforme a lo siguiente:**

**a) El Ejecutivo Federal elaborará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales hará llegar a la Cámara a más tardar el 15 de octubre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas.**

**Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;**

**b) El Ejecutivo Federal, en el año en que termina su encargo, deberá elaborar dichas iniciativas en coordinación con el presidente electo, incluyendo las recomendaciones de este último, a efecto de presentarlas a la Cámara en la fecha a que se refiere el inciso anterior. Una vez que el presidente electo entre a ejercer su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, podrá presentar a la Cámara a más tardar el 3 de diciembre modificaciones a las iniciativas.**

**El secretario del despacho correspondiente comparecerá ante la Cámara para dar cuenta de las iniciativas y en su caso de las modificaciones a éstas, a más tardar el 5 de diciembre, y sólo a partir de esta fecha procederá la aprobación de las mismas;**

**c) La Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales; los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.**

**La autorización a que se refiere el párrafo anterior, así como la modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión, se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley;**

**d) La Cámara podrá autorizar gastos de carácter confidencial exclusivamente para erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional, que se emplearán por acuerdo escrito del presidente de la**

**república. La entidad de fiscalización superior de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos, la cual deberá guardar estricta reserva sobre la información correspondiente en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades;**

**e) La Cámara no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo;**

**IV. Revisar la Cuenta Pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y evaluar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.**

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

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

**Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, en los términos de la fracción III, inciso a, segundo párrafo, de este artículo;**

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

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

**Artículo 75. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las siguientes disposiciones:**

**A. La autorización de los ingresos deberá preceder a la de los gastos, conforme a lo siguiente:**

**I. El Congreso de la Unión o en su caso la Cámara de Diputados, deberán motivar en el dictamen correspondiente, los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**Las modificaciones que impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, procederán únicamente cuando en el dictamen respectivo se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, los cuales solamente podrán provenir de fuentes distintas al financiamiento, o bien cuando se señalen las reducciones a los programas correspondientes, y**

**II. Los proyectos aprobados de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente.**

**El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por el Congreso o en su caso por la Cámara de Diputados; en este caso devolverá a dicha cámara los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, o este último, dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación.**

**El Congreso o en su caso la Cámara de Diputados resolverán sobre las observaciones del Ejecutivo, conforme a lo siguiente:**

**a) Las observaciones a la Ley de Ingresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas; si las modificaciones fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, el proyecto pasará a la Cámara de Senadores, la cual contará con un plazo igual para discutirlos. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que el Congreso no confirmare las modificaciones, el Ejecutivo promulgará la Ley de Ingresos sin incluir las mismas;**

**b) Las observaciones al Presupuesto de Egresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Si las modificaciones de la Cámara fuesen confirmadas por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes, se devolverá el proyecto de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo para su promulgación; en caso contrario, se promulgará el Presupuesto sin incluir dichas modificaciones;**

**c) Cuando el periodo ordinario de sesiones no sea suficiente para llevar a cabo las votaciones a que se refieren los incisos anteriores, la Comisión Permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario de sesiones.**

**En caso de que haya concluido el periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo presentará las observaciones a la Comisión Permanente, la cual convocará inmediatamente al Congreso o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones para llevar a cabo la votación a que se refiere esta fracción.**

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

**I. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente, y:**

***a)* La recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes;**

***b)* El endeudamiento público podrá ser hasta por el equivalente al aprobado para el año anterior, en los términos previstos en la ley;**

***c)* Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias;**

**II. En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.**

**Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:**

***a)* Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes;**

***b)* El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley;**

***c)* Las remuneraciones de los servidores públicos;**

***d)* Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública;**

***e)* El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior;**

**El Ejecutivo Federal determinará los gastos a los cuales se dará prioridad, conforme a los criterios que establezca la ley, y**

**III. La Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de**

**sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o en su caso este último.**

**Artículo 126.** No **procederá** pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto **de Egresos de la Federación** o determinado por ley posterior; **en este último caso el Congreso tendrá que señalar la fuente de ingresos para cubrir los pagos.**

**La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán contribuir al equilibrio presupuestario. En caso de que el Congreso de la Unión apruebe endeudamiento público para cubrir el Presupuesto de Egresos, deberá establecer en el dictamen correspondiente la reducción progresiva de dicho endeudamiento dentro de los tres años siguientes, hasta su eliminación en el cuarto año.**

**La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación incluirán estimaciones económicas que impliquen una planeación de mediano plazo.**

**Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, éstos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias.**

**En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente.**

**La ley establecerá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo.**

## TRANSITORIOS

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**Segundo.** Las reformas y adiciones a las leyes que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este decreto, deberán entrar en vigor a más tardar el 1º de enero del año 2002. Hasta antes de dicha fecha, continuarán aplicándose las disposiciones vigentes en lo que no se opongan a este decreto.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas y adiciones establecidas en el presente decreto.

Reitero a usted, ciudadano presidente de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

*Palacio Nacional, a 3 de abril de 2001*

*Sufragio efectivo. No reelección.*

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
*Vicente Fox Quesada* (rúbrica)

**ANEXO VI. MENSAJE A LA NACIÓN  
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,  
VICENTE FOX QUESADA  
(18 DE NOVIEMBRE DE 2004) ■**

---

**M**uy buenas noches mexicanas y mexicanos. Hoy en la Cámara de Diputados se aprobó un Presupuesto de Egresos de la Federación que afecta los intereses de todos los mexicanos. He decidido impugnarlo jurídicamente porque mi obligación es defenderlos. Quiero explicar a ustedes las razones que me llevan a tomar esta decisión.

Soy un ferviente defensor de la separación y equilibrio entre los poderes de la Unión. Mi gobierno se ha distinguido por respetar sus atribuciones. Uno de los cambios fundamentales de la democracia ha sido el fin de la etapa del presidencialismo autoritario. Sin embargo, eso no significa que deba ser sustituido por un parlamentarismo irreflexivo.

En reiteradas ocasiones, los legisladores de oposición han bloqueado las iniciativas del Ejecutivo. Ellos se han opuesto a las reformas que necesita el país para crecer de manera sana, generar los empleos que demanda la población. Al rechazar las reformas estructurales, la oposición ha bloqueado el avance de México.

El presupuesto aprobado por los diputados de oposición es muestra del rechazo sistemático a las propuestas del Ejecutivo. Este proyecto opera con una lógica política que compromete el bienestar de las y los mexicanos. Impugnaré este proyecto, por incongruente e inviable. El presupuesto que se aprobó hoy, dificulta las tareas y los servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos.

---

■ Tomado de <[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)>.

Las y los diputados de oposición hicieron a un lado los acuerdos consensados de manera unánime en la Convención Nacional Hacendaria. De nada valió que en estos acuerdos participaran gobernadores, presidentes municipales, representantes de los congresos locales de sus propios partidos.

Eliminar los recursos del programa Enciclomedia, que más podría favorecer la educación de todos los niños de quinto y sexto año de primaria, es incomprensible. Esto les quita a las y los niños de México el acceso a la tecnología educativa del siglo XXI.

La decisión de negar los recursos destinados a mejorar y extender la red nacional de bibliotecas cancela la posibilidad de fomentar el conocimiento a través de la lectura. Asumo el compromiso de realizar todos los esfuerzos para dar continuidad a estos programas.

Entre las medidas aprobadas por la mayoría opositora está la reducción de 7 mil millones de pesos que afectarían principalmente los recursos destinados a los gastos de maestros, médicos, enfermeras y policías.

Sin una justificación válida, se afectan la calidad de vida y el futuro de las familias con mayores carencias que se benefician con los programas sociales.

Los legisladores de oposición han decidido ignorar una de las demandas más sentidas de la sociedad que es garantizar una seguridad pública que permita a las familias mexicanas vivir tranquilas. En ese presupuesto se contempla un recorte de 5 500 millones de pesos al Poder Judicial de la Federación, así como una disminución de 674 millones, de los recursos asignados a la Procuraduría General de la República.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal instrumento de política económica y social del gobierno. Manejarlo con sesgos partidistas o, peor aún, con fines electorales, es una irresponsabilidad que el presidente no puede ni debe admitir. El reparto partidista que se ha hecho del presupuesto y los mecanismos que definió la Cámara para distribuirlo afecta la transparencia y fomenta el clientelismo.

Con estas acciones, los partidos de oposición en la Cámara de Diputados pretenden bloquear al gobierno federal e impedirle que cumpla con el compromiso de mejorar el bienestar de los mexicanos y generar mayores oportunidades para todos.



Reconozco el esfuerzo de los diputados de la fracción parlamentaria de Acción Nacional, para lograr una propuesta común de presupuesto que contribuya al ejercicio de un gobierno responsable ante la ciudadanía.

Los representantes de la ciudadanía nos debemos a ella; atender sus demandas, sus intereses y proteger su bienestar, esa es nuestra obligación. Es por ello que he decidido impugnar jurídicamente el presupuesto federal para que se rectifique el camino adoptado. Junto con la investidura presidencial, asumí el compromiso de velar por el bien del país y de sus habitantes. Este compromiso seguirá vigente hasta el último día de mi gobierno.

Este es el momento de fortalecer a la república. Es mi convicción que juntos Legislativo y Ejecutivo reencontremos el camino del acuerdo que nos permita distribuir mejor el gasto público, garantizar el crecimiento económico, combatir la pobreza, dar seguridad a la gente y crear más empleos. Esto es lo que demanda la sociedad, de nosotros.

Muchas gracias.

Muy buenas noches.



**ANEXO VII. POSICIÓN DE LOS GRUPOS  
PARLAMENTARIOS DEL PRI, PRD,  
PVEM, PT Y CONVERGENCIA  
DE LA HONORABLE CÁMARA  
DE DIPUTADOS SOBRE LA APROBACIÓN  
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS  
DE LA FEDERACIÓN PARA EL AÑO 2005  
(19 DE NOVIEMBRE DE 2004)**

---

**C**onciudadanos:

La Cámara de Diputados concluyó la aprobación del Presupuesto para el año 2005. Lo hizo pensando antes que nada, en los millones de mexicanos que no sólo no han recibido respuestas a sus necesidades y urgencias, sino que han experimentado con desesperación el constante agravamiento de su situación económica.

Cinco de los seis partidos que integran la Cámara –el PRI, el PRD, el Partido Verde, el Partido del Trabajo y Convergencia– votamos por el nuevo presupuesto. Casi el setenta por ciento del total de los diputados. Formamos una inmensa mayoría que de manera reflexiva consideramos que el Gobierno se había equivocado con su iniciativa de Presupuesto presentada en septiembre pasado.

En la aprobación del Presupuesto, la Cámara se apegó a los ingresos acordados por el Congreso. No se va a gastar más de lo estrictamente autorizado.

De cada peso contenido en el proyecto del presidente, sólo se ha modificado la distribución de dos centavos, y ésa ha sido la razón esgrimida por el Gobierno para impugnar la decisión de la Cámara, generando así a la república una gran incertidumbre, por las consecuencias que todo litigio implica.

Dos centavos de cada peso que han servido para darle a la educación más de 19 mil millones de pesos adicionales a los que el

presidente proponía. Este cambio fue votado por nuestros compañeros diputados maestros, que entienden de manera integral lo que es el proceso de enseñanza y que saben de los dolorosos rezagos que todavía padecemos en cientos de comunidades de nuestra patria. Ojalá tuviéramos pizarrones digitales, pero también escuelas dignas, materiales de apoyo didáctico, mejores oportunidades de capacitación magisterial y sobre todo estímulos a quienes hacen posible el proceso educativo.

Nunca en la historia se apoyó tanto a las universidades e institutos tecnológicos como en el presupuesto recién aprobado. A pesar de que el Ejecutivo proponía una reducción en este rubro de dos mil millones de pesos, se asignaron finalmente a este renglón más de ocho mil millones adicionales.

Con esos dos centavos se destinaron a la salud 4 mil millones de pesos más. No tocamos el programa de Seguro Popular que el presidente ha echado a andar, porque no nos inspiran fines de obstruccionismo, sino el deseo de concurrir en la elevación del nivel de vida de los mexicanos.

Respetamos íntegramente el programa Oportunidades, pero con cargo a esos dos centavos se otorgó a los estados del país 17 mil millones de pesos más para carreteras, que significan comunicación, generación de empleo e infraestructura para la nación.

El problema del siglo XXI es el del agua. La Cámara aprobó más de cinco mil millones de pesos para los sistemas de agua potable.

El Gobierno se queja de que la Cámara de Diputados no respetó el aliento federalista que significó la Convención Nacional Hacendaria, pero fue el mismo gobierno, de manera incongruente, quien hizo inviable ese espíritu al no proponer ninguna cantidad al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. La Cámara, en cambio, les asignó más de 17 mil millones de pesos, además de haber incrementado sus participaciones, permitiendo que, a través de estos dos rubros, los estados y el Distrito Federal puedan elevar su gasto en materia de seguridad pública.

El campo, al que la administración federal ha abandonado, recibirá por decisión de la Cámara más de 20 mil millones de pesos adicionales para programas productivos y de inversión. ¿Quién puede decir que es irreflexiva esta propuesta? ¿Quién puede válidamente suponer que ya es inútil dedicarle recursos a los campesinos de México?

En la Cámara de Diputados están presentes maestros, médicos y enfermeras que votaron por las modificaciones propuestas por los cinco partidos políticos. Las afectaciones a los rubros de servicios personales están destinadas a moderar el gasto de los mandos medios y superiores de la administración pública. No es veraz afirmar que se afecta a los trabajadores del Estado, y menos amedrentar con la falaz amenaza del despido de más de 30 mil empleados públicos.

La discusión y aprobación del Presupuesto pone en relieve, más que una crisis constitucional que no existe, o una oposición sistemática para la que ninguno de nosotros trabajamos, que hay diferentes vertientes y visiones de país y de política económica. La del Gobierno, derrotada por una realidad que se empecina en mostrar miserias y carencias; y las otras, que en beneficio de la mayoría de los mexicanos, se expresaron modificando el destino de dos por ciento de los recursos propuestos por el Ejecutivo.

En el fondo del autoritarismo está siempre la necesidad. No hay necesidades democráticas, pues todas son autoritarias.

Cuando se quiere el diálogo y el acuerdo, se trabaja para ellos.

Cuando se opta por la vía del litigio, debe asumirse también la responsabilidad de los riesgos que se abren para el país.

Los diputados de Convergencia, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional no queremos inmovilizar a México ni perjudicar al Gobierno. Tampoco queremos renunciar a nuestras responsabilidades constitucionales.

Esta representación nacional dará en cualquier caso certidumbre a todos los mexicanos.

Seguimos recordando en la cada vez más remota distancia, una de las frases del mensaje inaugural del presidente: “El presidente propone, el Congreso dispone”.

Hoy que el Congreso ha dispuesto, queremos que la sensatez de todos se refleje en respeto y colaboración. Por el bien de México.

*Palacio Legislativo de San Lázaro,  
19 de noviembre de 2004*

*Dip. Emilio Chuayffet Chemor*

Coordinador del Grupo Parlamentario  
del Partido Revolucionario Institucional

*Dip. Pablo Gómez Álvarez*

Coordinador del Grupo Parlamentario  
del Partido de la Revolución Democrática

*Dip. Manuel Velasco Coello*

Coordinador del Grupo Parlamentario  
del Partido Verde Ecologista de México

*Dip. Alejandro González Yáñez*

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

*Dip. Jesús Martínez Álvarez*

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia

*El veto presidencial al presupuesto de egresos* fue impreso en diciembre de 2004 en Offset Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, col. Granjas San Antonio, tel. 5581-7701, bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias. El tiraje consta de 2 000 ejemplares.

