HONORABLE ASAMBLEA

El que suscribe Ciudadano Víctor Manuel Báez López, Diputado de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, e integrante de la fracción parlamentaria del Movimiento de Regeneración Nacional **"MORENA",**con fundamento en lo dispuesto por los artículos 46 Fracción I y 48 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 9 Fracción I y 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa **de Reforma a los artículos 49, 50 y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano Tlaxcala**al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La División de poderes entendida como el procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas,el cual, tradicionalmente se ha basado en la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control. Además, en los sistemas democráticos se concibe como un complemento a la regla de la mayoría, ya que gracias a él se protegen mejor las libertades individuales. Los formuladores de la teoría de la división de poderes, parten de la necesidad de que las decisiones no deben concentrarse, por lo que los órganos del poder han de autocontrolarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios. Montesquieu uno de los principales teóricos de la división de poderes, lo sintetizó de manera magistral en el siguiente texto: "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él yendo hasta donde encuentra límites..." Por tanto, para

que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.

Las anteriores referencias vienen a colación, por la importancia de la presente iniciativa y es relevante destacarlo en ánimo de fundar la propuesta, que tiene como objetivo hacer efectivo el proceso legislativo, con miras a darle respuesta pronta y expedita a la población tlaxcalteca.

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 está en la vida de la sociedad". [1]

El Maestro Ignacio Burgoa, señalo que la palabra veto procede del verbo latino "*vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir"*, consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República, titular del poder ejecutivo, 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. [2]

1Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. pág. 1064

2Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional. pág. 776

A decir verdad, en el caso que nos ocupa el conocido como **veto de bolsillo** señala Sartori "le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley
(así llamado por que figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto." [3]
El problema se incrementa aún más, cuando se trata del presupuesto de egresos, ejemplo claro y preciso, que 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. [4]

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

De igual forma en el ámbito local, el Artículo 49 de nuestra Constitución, se contempla esta figura jurídica, utilizando el término "***objeción***", estableciendo que "El Gobernador deberá sancionar los proyectos de Ley o Decreto que le envíe el Congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna objeción, en cuyo caso los devolverá al Congreso"… omitiendo el acuerdo, ya que solo establece ley o decreto, haciendo mención que Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de

3Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Pág. 178
4Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional.* Ed. Oxford. México, 1999, Pág. 323

Tlaxcala establece en el Artículo 9,lo siguiente: “Toda resolución que dicte el Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo.”

Es por lo anterior, que el veto se constituye como un medio a través del cual el Ejecutivo puede intervenir en el proceso legislativo; mediante éste se introduce en la discusión de una ley o decreto, que el Ejecutivo 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". [5]
De tal modo, “*el Derecho incidirá en la distribución de los bienes y servicios que en un país resulten escasos para su población (función distributiva de la Justicia); verá los medios que se requieren para poder realizar esa distribución, a través de la organización de tribunales de justicia, código de procedimientos, entre otras medidas (función de organización de la Justicia); tenderá a la comprensión y aceptación integrativa de las mismas por toda la sociedad e inclusive intentará despertar el interés en la iniciativa o promocionarla, con sanciones positivas para sus destinatarios. (Función educativa, integrativa y promocional de la Justicia)”*.[6]

Con este ejemplo, la aplicación del veto por parte del titular del Ejecutivo Estatal, generaría un problema económico al estado, causando un detrimento al patrimonio estatal de los poderes y desde luego a la esfera social Tlaxcalteca.

A lo anteriormente expuesto, agregamos el veto a las reformas constituciones, hecho que es en detrimento del trabajo legislativo, bajo esta tesitura se recaba la opinión de Jorge Carpizo que nos dice: "tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) del artículo 72 si es susceptible de ser vetado. Sin embargo, no es así, porque la regla sobre lo que puede vetar el presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos

5Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Segunda sala Tomo XC. Pág. 1188

6 Manuel Atienza, “El sentido del derecho”, Editorial Ariel, 2da. Edición revisada, Barcelona, 2004, página 159

"cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado".

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, siendo la Constitución Local la ley suprema del Estado de Tlaxcala, elaborada por un poder constituyente, no puede ser vetada por un órgano constituido.

Tomando en consideración que nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el Capítulo I, relativo a los PRINCIPIOS GENERALES establece:

"Artículo 14.- En el Estado de Tlaxcala todas las personas gozarán de los derechos humanos que se garantizan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano y leyes secundarias. Su ejercicio implica deberes correlativos de respeto a los derechos de los demás y de solidaridad a la familia, a los sectores vulnerables, a la sociedad y al Estado".

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas en la protección más amplia".

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y

reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”.

Por lo tanto las leyes deben de circunscribirse a la ampliación a su máxima expresión los derechos de las personas y garantizar la eficacia jurídica.

Entrando en materia de la presente reforma,el artículo 49 de nuestra Constitución Local plantea que *“El Gobernador deberá sancionar los proyectos de ley o decreto que le envíe el Congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna* ***objeción****, en cuyo caso los devolverá al Congreso con las correspondientes observaciones, dentro de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así, se reputarán aprobados. Si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna.”* Como podemos apreciar el texto constitucional utiliza el término “***objeción***”, queimpide otorgar reconocimiento jurídico a alguna iniciativa o decreto, aprobada en este órgano legislativo, dando paso a lo que establece el artículo 50 que a la letra señala *“Toda ley devuelta por el Ejecutivo con observaciones, volverá a sujetarse a discusión, y si fuere confirmada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente a aquél para que sin más trámite dentro del término de cinco días hábiles, la promulgue.* ***La omisión a este mandato será motivo de responsabilidad.”***

He aquí el meollo del asunto, puesto que si el Ejecutivo Estatal a pesar de que ha tenido la posibilidad de hacer objeciones a los proyectos de ley o decreto aprobados y en un segundo momento el legislativo confirma con una mayoría de dos terceras partes, el ejecutivo puede recurrir a la omisión, situación que traería como consecuencia el inicio de un proceso judicial que retardaría la promulgación de una ley o decreto.

En este caso es importante abundar que lo que establece el glosario de términos de información legislativa de la Cámara de Diputados donde expone lo siguiente:

"Para crear una ley, reformar o adicionar las existentes se desarrolla un proceso que contempla…

Aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remitirá al Ejecutivo, el que de no tener observaciones, lo promulgará y publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El ***artículo 72*** *constitucional establece también la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones (conocidas como veto) a proyectos de ley o decreto emanados del Congreso y señala que se reputará aprobado por él todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo ese término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que esté reunido. El proyecto desechado en todo (veto total) o en parte (veto parcial) por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Revisora, la que de sancionarlo por la misma mayoría, remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación.*

6. *El proceso legislativo concluye cuando un proyecto de ley o decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación y pasa a ser parte de la legislación vigente."*

Por otra parte, la presente reforma tiene como objetivo precisar el tiempo en que surte efectos una ley o decreto, en este sentido el artículo 53 de la Constitución señala que "*Las leyes son obligatorias desde el día siguiente al de su publicación, excepto cuando la misma Ley fije el día en que deba comenzar a surtir sus efectos.";* del análisis sistemático de esta parte del texto constitucional entendemos que como las leyes son obligatorias a partir de su publicación, la fecha distinta debe ser necesariamente posterior a la fecha de publicación. Por ejemplo: si una ley se publica el día de hoy, pero un transitorio establece una fecha distinta de entrada en vigor será posterior a la fecha del día de hoy, no

anterior. Esto es necesario aclararlo porque el legislativo no puede ni debe interpretar de manera distinta algo que literal y sistemáticamente es muy preciso.

Por ejemplo la aprobación de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtenco, misma que se publicó a través del Decreto de fecha 10 de noviembre, sin embargo el artículo Primero Transitorio establece que la Ley entrara el vigor el 1 de enero de 2017; ahora bien un caso en contrario fue la recién aprobada Reforma a la Constitución donde se modifican y derogan varios artículos referentes al fuero constitucional, estableciendo en su artículo segundo que *"El presente Decreto iniciará su vigencia el día siguiente al de su publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; sin embargo, no será aplicable a los diputados, al Gobernador del Estado, a los Magistrados, al Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, ni a los Consejeros integrantes del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, que se encuentren en ejercicio de sus funciones, o cuyo nombramiento esté vigente, al momento de la aprobación de este Decreto por el Congreso del Estado, específicamente por el tiempo para el que, en la actualidad, hayan sido electos o nombrados."* De lo anterior se puede desprender que contrario a lo que establece la Constitución los legisladores aprobaron la reforma constitucional estableciendo criterios que contradicen lo dispuesto en el artículo 53 de nuestra carta magna local.

Estos dos ejemplos ponen de manifiesto la doble interpretación que dieron diputados de anteriores legislaturas y que sin duda generan vacíos legales e incertidumbre jurídica. Situación que no se debe permitir por ningún motivo.

Concluyendo en el planteamiento del problema de la presente iniciativa, es importante dejar atrás esta vieja práctica, que atenta contra la soberanía a este Poder Legislativo como órgano parlamentarioe integrante del gobierno del Estado. Lo que estamos haciendo es formalizar y definir con claridad los plazos entre la

promulgación de una ley y su publicación. Se reitera que al acabar con el 'Veto de bolsillo', “bajo ninguna circunstancia se dependerá del criterio unilateral del titular del ejecutivo local en turno para que las leyes o decretos, aquí votados surtan o no efectos; con esta iniciativa de reforma a nuestra Constitución Local las decisiones del Congresoserán soberanas e independientes”.

Asimismo, la presente iniciativa no interfiere con las facultades del Gobernador establecidas en la misma Constitución Local a saber:

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

I. En el orden federal, las que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen;

II. Sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las Leyes o Decretos que expida el Congreso, así como reglamentar y proveer en la esfera administrativa lo necesario a su exacto cumplimiento;

III. Hacer observaciones a los proyectos de Ley o Decretos en los términos que establece el Artículo 49 de esta Constitución;

Dicho análisis es coherente, tomando en consideración que la ley es obligatoria para todos, que no es admisible invocar su desconocimiento como excusa para su incumplimiento, y que, por otra parte, la claridad de la ley contribuye eficazmente ala seguridad jurídica y por ende a la paz social, tenemos la necesidad de dar a las leyes una composición y redacción sobria, concisa y unívoca. Ocurre que el proyecto no sólo nos interesa como unidad, sino, en tanto parte integrante -en un futuro factible- del Ordenamiento Jurídico; por eso debe concordar con las demás disposiciones vigentes, evitando como hemos explicado, las reiteraciones y contradicciones en el mismo.[7]

7 Enrique R. Aftalión, Fernando García Olano y José Vilanova, “Introducción al derecho”, Tomo I, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1956.

Ahora bien para finalizar analizaremos si ¿Existe legislación sobre la misma materia de qué trata el proyecto?, y la respuesta es sí, ya que en la actual Ciudad de México, existe disposición que regula el problema planteado, ya que con fecha treinta de agosto del año dos mil dieciséis, se reformo y adecuando la ley, tal y como se ilustra a continuación:

El 30 de agosto de 2016, se publicó en la gaceta oficial de la Ciudad de México, sendas reformas tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal,así como la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismas que establecen un procedimiento que precisa el tema del denominado veto del ejecutivo y da certeza al proceso legislativo, mismo que como se ha referido concluye con la publicación de las leyes.

En este mismo orden de ideas, la actual Constitución de la Ciudad de México establece el mismo mecanismo pero aún más precisado sobre la publicación de las leyes que pasa por la posibilidad del veto del ejecutivo. Para mayor ilustración se transcribe:

“Articulo 30…

4. Cada decreto de ley aprobado por el Congreso de la Ciudad de México será remitido a la o el Jefe de Gobierno para su consideración; si ésta o éste tuviere observaciones, las remitirá durante los treinta días naturales a partir de su recepción al Congreso para su análisis; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de hasta diez días naturales para promulgar el decreto. Transcurrido este segundo plazo, el proyecto será ley, se considerará promulgado y la mesa directiva del Congreso contará con un plazo máximo de diez días naturales para ordenar la publicación del decreto.

5. Tras el análisis de las observaciones del Ejecutivo, si el Congreso insistiese en el mismo decreto con la confirmación de dos terceras partes de los presentes, el proyecto será ley. El Congreso lo remitirá al Ejecutivo, quien contará con quince días naturales para su promulgación y publicación. Si no lo hiciere en este término se considerará promulgado y la mesa directiva del Congreso ordenará la publicación del decreto en los siguientes diez días naturales…"

Por tanto, al ser afirmativo, que existe legislación similar en la Ciudad de México, y tomando en consideración que el orden jurídico debe evolucionar de acuerdo a las necesidades de la sociedad, consecuentemente, se considera necesario modificar la legislación existente, para armonizar la esfera jurídica, social, política y económica de los poderes del estado.

Por los razonamientos anteriormente expuestos, me permito someter a la consideración de esta Asamblea Legislativa, el siguiente:

P R O Y E C T O
D E
D E C R E T O

ARTÍCULO ÚNICO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, **se reforma** el artículo 49, 50 y 53 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo 49. Cada Decreto o Ley aprobado por el Congreso del Estado será remitido al Gobernador para su consideración; si éste tuviere observaciones, las remitirá durante los ocho días naturales a partir de su recepción al Congreso para

su análisis; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de hasta cinco días naturales para promulgar la Ley o Decreto. Transcurrido este segundo plazo, el proyecto será Ley o Decreto y se considerará promulgado, la mesa directiva del Congreso contará con un plazo máximo de cinco días naturales para ordenar la publicación de la Ley o el Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo 50. Tras el análisis de las observaciones del Ejecutivo, si el Congreso insistiese en la misma Ley o Decreto con la confirmación de dos terceras partes delos presentes, el proyecto será Decreto o Ley. El Congreso lo remitirá al Ejecutivo, quien contará con diez días naturales para su promulgación y publicación. Si no lo hiciere en este término se considerará promulgado y la mesa directiva del Congreso ordenará la publicación delaLey o Decreto en los siguientes cinco días naturales en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO 53. Las leyes o decretos son obligatorias a partir del día siguiente al de su publicación, excepto cuando la misma Ley o Decreto fijen un día diferente, y que este día deberá ser posterior al de su Publicación.

T R A N S I T O R I O S

ARTÍCULO PRIMERO. En términos de lo previsto por el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, remítase el presente Decreto a los sesenta ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, para el debido cumplimiento a este precepto**.**

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente Decreto iniciará su vigencia el día siguiente al de su publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO TERCERO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE PUBLICAR

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los once días del mes de octubre del año dos mil dieciocho.

A t e n t a m e n t e

Diputado Víctor Manuel Báez López
Coordinador del Grupo Parlamentario de morena y Presidente de la Junta de Coordinación y Concertación Política de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala