



Gaceta Parlamentaria

Año XIV

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 9 de diciembre de 2010

Número 3158-VI

CONTENIDO

Dictámenes a discusión

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anexo VI

Jueves 9 de diciembre

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 38 y 40 de las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

1. En sesión de 5 de abril de 2001, el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c) y adiciona el inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Asimismo, en sesión de 19 de abril de 2001, el Diputado Félix Castellanos Hernández, del Partido del Trabajo, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

- inciso c) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Así también, el 30 de mayo de 2001, el Congreso del Estado de Chihuahua, presentó ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 72, 88, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114; así como deroga el 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 4. Asimismo, el 20 de marzo de 2002, el Diputado Eduardo Rivera Pérez, del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 párrafo primero; se adiciona al artículo 72 un párrafo segundo al inciso b); se reforma el artículo 84 párrafos cuarto y quinto; se adiciona al artículo 90 un tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 5. El 8 de abril de 2003, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, después de hacer un análisis a las Iniciativas antes mencionadas aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 6. El 15 de abril de 2003, el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobó el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales enviándolo al Senado de la República para los efectos constitucionales.
 7. El 23 de abril de 2003, la Mesa Directiva del Senado de la República recibió el proyecto de dictamen antes mencionado, turnándola para los



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

efectos de ley a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

8. El 18 de junio de 2008, las Comisiones Unidas al emitir su dictamen consideraron por su importancia reformar los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con adiciones.
9. El 19 de junio de 2008, la Cámara de Senadores aprobó por mayoría el dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviándolo a la Cámara de Diputados con observaciones, para los efectos de ley.
10. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta mencionada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura.
11. El 20 de junio de 2008, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó por unanimidad, el dictamen a la Minuta enviada por la H. Cámara de Senadores, mismo que fue turnado a la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, quedando de primera lectura.
12. El 6 de octubre de 2009, la Mesa Directiva de la LXI Legislatura, envió a esta Comisión mediante oficio No. D.G.P.L 61 – II – 2 – 77, copia del dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 71, penúltimo párrafo; 72 primer párrafo y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de ley. Dicho dictamen en la pasada

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

legislatura había sido enviado por la Comisión a la Mesa Directiva de la Cámara, al que sólo se le dio primera lectura.

Es de explorado derecho que por el tiempo transcurrido y por considerar que su contenido robustece la minuta enviada por el Senado de la República en materia de derecho de veto, se enuncian las diversas iniciativas presentadas por diputados de las diversas fuerzas políticas entre los años 2004 y 2010, y que son:

1. El 26 de octubre de 2004, el Diputado Emilio Chuayffet Chemor presentó ante la LIX Legislatura, una iniciativa que fue aprobada el 28 de junio de 2005, turnándose al Senado de la República donde se encuentra aún pendiente de análisis, misma que se incluye en virtud de que su contenido ilustra conceptos que coinciden en esencia con las iniciativas y minuta que en este documento se dictaminan y dicho texto en lo correspondiente señala lo siguiente:

“En la redacción del artículo 71 constitucional resulta importante prever dentro de nuestro máximo cuerpo legal, no sólo la forma en que pueden presentarse iniciativas de ley ante el Congreso, sino que también, y dada la experiencia observada, se requiere establecer la obligatoriedad de dictaminar las iniciativas en un plazo determinado a efecto de dar certeza en las distintas etapas del procedimiento legislativo.

La sociedad conoce la existencia de un alto rezago legislativo, el cual en gran medida es el resultado de la no regulación de los plazos para dictaminar las iniciativas que se han venido presentando durante las diferentes legislaturas, ya que al no dictaminarse en plazos adecuados, han

Comisión de Puntos Constitucionales



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

quedado acumuladas para su atención en la subsecuente legislatura, lo que en la mayoría de los casos no se ha realizado pues, al ya no existir quien impulse dichas iniciativas pierden vigencia e interés, provocando que permanezcan intocadas o que el asunto que contienen pierda vigencia.

Por ello, y a efecto de buscar un mecanismo que agilice el conocimiento y análisis de las iniciativas que sean presentadas ante el Congreso para llegar a su dictamen oportuno, se propone establecer plazos razonables para que se traduzcan en un dictamen positivo o negativo, según lo estimen los legisladores, pero sobre todo oportuno.

Las adiciones que se proponen al artículo 72 constitucional en comento, tienen como objetivo fundamental impedir que se presenten casos de parálisis en la promulgación y publicación de los proyectos remitidos al Poder Ejecutivo, una vez que sean aprobados por el Congreso, pues existen diversos antecedentes que, ante la no previsión en nuestra Carta Magna, han quedado suspendidos en el tiempo y sin alcanzar los propósitos de la ley.”

2. El 9 de diciembre de 2004, el Diputado Iván García Solís, del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
3. El 28 de abril de 2005, el Diputado Jorge Kahwagi Macari, del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.

Comisión de Puntos Constitucionales



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

4. El 3 de agosto de 2005, el Diputado José González Morfín, del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 50, 66, 70, 71, 72, 78 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
5. El 6 de octubre de 2005, el Diputado José Antonio Cabello Gil, del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa que reforma los incisos c) y d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
6. El 20 de octubre de 2005, el Diputado René Meza Cabrera, del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa para reformar el primer párrafo y adicionar un segundo párrafo a la fracción A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
7. El 4 de octubre de 2007, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa que reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
8. El 29 de noviembre de 2007, el Diputado Obdulio Ávila Mayo, del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

proyecto de decreto que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.

9. El 19 de febrero de 2008, la Diputada Ma. Ángeles Jiménez del Castillo, del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
10. El 25 de marzo de 2010, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
11. El 22 de abril de 2010, la Diputada Claudia Ruíz Massieu Salinas, del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Cámara de Diputados Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.
12. El 22 de abril de 2010, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión para el estudio correspondiente.

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA.

Para un correcto entendimiento se transcribe el dictamen emitido por el Senado de la República para consideración de esta Comisión:

"Estas comisiones dictaminadoras coinciden, con la minuta enviada por la Colegisladora, toda vez que es necesario dar certeza a las últimas etapas del proceso legislativo, que culminan con la promulgación y publicación de la ley.

PRIMERA.- La minuta propone la reforma al primer párrafo del artículo 72 constitucional en los siguientes términos:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la ***Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos***, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

Se considera conveniente sustituir el término *Reglamento de Debates*, por considerarse un término anacrónico, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales **para que cuando el Congreso lo estime conveniente** exista una Ley General para el Congreso y que cada Cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido "la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos".

Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 Constitucional para tener congruencia en lo que respecta al Reglamento de Debates.

SEGUNDA.- Propone la minuta la reforma al inciso b) del artículo 72 constitucional para que quede de la siguiente manera:



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones *a la Cámara que se lo hubiese remitido, dentro de los treinta días hábiles siguientes. Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere este párrafo y no las hubiere hecho, el decreto o ley de que se trate, transcurridos diez días naturales, será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.*

Se considera necesario hacer algunas reflexiones respecto de la facultad del Ejecutivo Federal de participar en el proceso legislativo, contenida en el artículo 72 de nuestra Carta Magna.

El texto vigente del inciso b) del artículo referido establece:

Artículo 72. *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

a)...

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

c) al j)...

Comisión de Puntos Constitucionales



DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

De este precepto legal, se desprende que puede ocurrir que el Presidente de la República tenga algunas observaciones y propuestas de modificación que hacer a la ley o decreto, para lo cual se establece este mecanismo especial; de esta forma este derecho que ejerce el titular del Ejecutivo para formular observaciones y propuestas de modificación a la ley o decreto y devolverla al órgano legislativo, se conoce en la doctrina constitucional como "derecho de veto".

Actualmente este derecho de veto que tiene el Presidente de la República, consiste en otorgarle 10 días útiles posteriores para su ejercicio, de lo contrario se considerará aprobado si no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen.

Asimismo, establece la interrupción del plazo en el caso de que el Congreso hubiese cerrado o suspendido las sesiones ordinarias, lo que en definitivo provoca la prolongación del inicio de vigencia de una ley o un decreto.

Tal medida, se estableció por el Constituyente Permanente a efecto de asegurar la preclusión del derecho de observación de leyes y la consiguiente publicación de los instrumentos legislativos aprobados por el Congreso de la Unión, sin embargo, la ausencia de una disposición expresa que obligue al Ejecutivo a la publicación de leyes o decretos, permite que éste pueda postergar la publicación en el Diario Oficial de la Federación por tiempo indefinido, lo que sin duda obstaculiza y obstruye el trabajo legislativo para adecuar el marco legal a las circunstancias y necesidades de la actualidad.

La falta de un mecanismo de sanción al incumplimiento de dicha disposición, generó la existencia de una facultad meta constitucional que doctrinariamente se ha llamado "veto de bolsillo", el cual consiste en la negativa por parte del Ejecutivo para promulgar y publicar una ley o decreto, aun cuando formalmente no presente observación alguna ante la cámara de su origen y haya transcurrido



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

el término constitucional para hacerlo o aprobarla, es decir, el Ejecutivo "guarda en el cajón o en bolsillo" un proyecto de ley.

Considerando lo anterior, estas comisiones unidas coinciden con el objetivo de reformar el inciso b) del artículo 72 constitucional para avanzar en el perfeccionamiento del proceso legislativo, ante la necesidad de prevenir el acto suspensorio del Ejecutivo Federal al no promulgar un proyecto, por lo que se considera acertado facultar al Presidente de la cámara de origen, y no al de la cámara que lo remitió como se propone en la minuta (modificación que más adelante se detalla) a que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ello con el objetivo de dar seguridad y certidumbre a las decisiones legislativas.

Con la aprobación de esta propuesta, es obvio que no se cumpliría con lo señalado en el artículo 92 constitucional, que establece lo que la doctrina ha denominado el "refrendo ministerial". Refrendo significa firmar o volver a firmar un despacho después de la firma del superior, por lo que es de precisarse que las leyes cuya publicación ordene el Presidente de la cámara de origen al Ejecutivo, no requerirá refrendo alguno.

La minuta de mérito establece que "Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones". Ante esta situación, estas comisiones unidas estiman conveniente facultar a la Comisión Permanente para que pueda recibir las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Presidente de la República.

En nuestro país el proceso legislativo evidencia una clara colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; así el artículo 71 constitucional establece quiénes tienen facultad de iniciar leyes, en donde se incluye al Presidente de la República; el artículo 72 constitucional contempla lo que es el proceso legislativo, la relación que existe entre ambas cámaras integrantes del Congreso de la Unión, en cuanto a que sean de origen o en su caso revisora y, en este último



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

caso también se establece la relación de la revisora con el Ejecutivo, y el papel que juega en el proceso legislativo consistente en 2 etapas: la de aprobación; y la de promulgación y publicación de leyes o decretos, de conformidad con lo establecido en la primera fracción del artículo 89 del mismo ordenamiento.

Nuestra división del poder se basa en un sistema de pesos y contrapesos, con lo que es clara la colaboración del Ejecutivo en el proceso legislativo, ya que la existencia de una institución como el veto presidencial se traduce en la doctrina y en la práctica político-constitucional como una cuestión esencial para el equilibrio de poderes; sin embargo, estas comisiones dictaminadoras consideran que el Congreso de la Unión se ve en un estado de indefensión ante la decisión del Ejecutivo al no promulgar y publicar las leyes y decretos que no fueron objeto de observaciones, particularmente al no devolvérsela al Legislativo para que éste pueda ejercer su facultad de superar el veto con mayoría calificada. Es con esta propuesta de reforma como se obliga al Presidente de la República a agilizar la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso o bien en hacer las observaciones o vetos correspondientes en el plazo de treinta días naturales, y en caso contrario, se considerará promulgado el proyecto de ley o decreto y se faculta al Presidente de la cámara de su origen para ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y así concluir el proceso legislativo.

En cuanto a la constitucionalidad de esta promulgación *ipso jure* y de la orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación, es preciso señalar que, aunque se trata de atribuciones exclusivas del Ejecutivo -las referidas a la promulgación-, la Constitución puede establecer mediante la vía de la reforma constitucional excepciones a la norma constitucional prevista en el artículo 89 fracción I. Debe recordarse que en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que las reformas constitucionales no pueden ser inconstitucionales por razón de procedimiento ni de sustancia o materia (controversia constitucional 82/2001, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Quiatoni Tlacolula, Estado de Oaxaca. Fallada el 6 de septiembre de 2002)

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

La reforma que se plantea responde a un principio fundamental de todo Estado de Derecho que se precie de tal, que consiste en darle "fuerza normativa" a la Constitución, es decir, tanto los preceptos constitucionales como los legales, son aprobados para que tengan vigencia y validez, para que produzcan consecuencias en la realidad. Las normas no son aprobadas en el Congreso para quedar resguardadas en un cajón de escritorio o en un archivero, se producen y aprueban para que resuelvan o coadyuven a resolver problemas sociales, económicos o políticos. Las leyes aprobadas por el Congreso son expresión de la soberanía popular, la que se ejerce por medio de los poderes de la Unión (artículo 41 constitucional). Es decir, una ley aprobada representa no solamente la voluntad del Congreso, representa la voluntad de los ciudadanos y del interés general.

Del incumplimiento del Poder Ejecutivo de la obligación de promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso no pueden derivarse derechos y privilegios a favor de él, tal como ocurre con el llamado "veto de bolsillo", lo cual implica el ejercicio abusivo de atribuciones constitucionales, lo que es contrario a los principios de constitucionalidad y legalidad. Hay contrariedad con principio de constitucionalidad porque se infringe la supremacía constitucional, la que el presidente en todo momento debe acatar (artículo 78 y 128 de la Constitución) y hay antagonismo con el principio de legalidad porque las autoridades, incluido el Ejecutivo, sólo pueden hacer lo que las normas jurídicas expresamente les facultan. La Constitución puede, por tanto, establecer consecuencias jurídicas para el caso de ese ejercicio indebido de atribuciones constitucionales que entraña el "veto de bolsillo".

Estas dictaminadoras consideran que con esta reforma no se pretende obstruir la labor del Ejecutivo Federal, pues no se elimina el derecho a vetar leyes, ya que, como se ha referido, ello es parte del equilibrio de poderes, sino simplemente se pretende acabar con el veto suspensivo y que el Ejecutivo cumpla su obligación de promulgar las leyes expedidas por el Congreso, y con esto respetar los

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

acuerdos y reformas que emita el Congreso de la Unión dándole certidumbre jurídica a sus decisiones.”

III. CONSIDERACIONES DE ESTA COMISIÓN.

En lo General

El espíritu de la reforma en estudio, consiste en perfeccionar el procedimiento para la creación de las leyes, con ello el Poder Legislativo otorgará a los gobernados certeza jurídica, en cuanto a aquellas leyes elaboradas por el mismo, y evitar que éstas no sean obstaculizadas por discrecionalidad del Poder Ejecutivo, toda vez que la certeza jurídica no sólo se plasma en una Ley, sino también en el procedimiento mismo de emisión.

El derecho de veto, tiene como principal antecedente la teoría de la división de poderes como sistema rector del Estado, en cuanto a la existencia de medios de control político y control del ejercicio del poder, ello se explica desde el punto de vista jurídico político como la atribución que tiene el Presidente de la República, para detener y hacer observaciones a las iniciativas de ley aprobadas por el cuerpo legislativo, en el entendido que dicha atribución queda a plena consideración del Ejecutivo, con el objeto de proteger al pueblo, toda vez que siempre existe la posibilidad de que el órgano colegiado pretenda emitir leyes que impongan excesivas cargas económicas o rebasen y transgredan los derechos mínimos de todo individuo.

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

Además de lo anterior, al derecho de veto en nuestros días se le conceptualiza desde el punto de vista parlamentario y constitucional, como aquella atribución del Presidente de la República para tres funciones principales:

1. Precipitaciones legislativas.
2. Aprovechar la experiencia del presidente en la ejecución de la ley.
3. Escudo protector contra la invasión de esferas, así como la sobre imposición de la voluntad legislativa.

Como en toda ciencia del derecho, las doctrinas y teorías deben evolucionar en torno a las necesidades sociales. El derecho de veto hoy en día tiene que ser visto como un derecho cuyo ejercicio debe tener una temporalidad específica, ello con el fin de evitar discrecionalidades indebidas por parte del Presidente de la República.

Como lo menciona Hans Kelsen en su libro "*Teoría General del Derecho y del Estado*", la división de poderes debe ser entendida como una distribución de competencias, que más que separar los poderes, evita que se concentre el poder en uno solo.

Ahora bien, la división de poderes o distribución de competencias, se debe visualizar desde un plano protector de derechos y previsor de abuso del poder, pero sin caer en el extremo de considerarla inamovible, ya que si se persiste

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

en tal conceptualización, se convertiría en una fuente generadora del abuso de poder.

La Minuta en estudio está motivada en generar equilibrio político entre los poderes ejecutivo y legislativo, debido a que el derecho de veto es un medio de control de poder, y de aprobarse la reforma se evitará el abuso discrecional por parte del titular de tal facultad.

Con el objeto de fortalecer el criterio adoptado por esta Comisión es necesario realizar un breve pasaje por los antecedentes históricos que a continuación se enuncian.

El derecho de veto es una institución conocida desde la Constitución de 1824, en el artículo 55:

“Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasaran 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.”¹

¹ Compilación de la H. Cámara de Diputados de la LIV Legislatura del H. Congreso de la Unión. Las Constituciones de México 1814 – 1991, Ed. Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales, ed. 2ª. México 1991, p.83.



DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

Por su parte la Constitución de 1857, en su artículo 70 se expresaba:

“Las iniciativas o proyecto de Ley deberán sujetarse a los tramites siguientes:

I...

II...

III...

IV. Concluida esta discusión se pasara al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión ó exprese que no usa esa facultad.”²

Por último, el Constituyente de 1917, plasmó la facultad de veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances limitados, para que el Ejecutivo de la Unión estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo.

El derecho de veto, nunca se pensó como un instrumento que alterara la división de poderes, sino por lo contrario robustece el juego de pesos y contrapesos, siendo un instrumento valioso para establecer equilibrio entre dichos poderes.

² Ídem, p.183 y 184.

Comisión de Puntos Constitucionales



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

En lo particular

La Cámara de Senadores coincide en términos generales con la minuta enviada, pero realiza observaciones y modificaciones que en resumen son los siguientes:

- El Senado de la República, propone en el artículo 71, último párrafo, así como en el artículo 72, primer párrafo, *sustituir el término "Reglamento de Debates", por Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, ello con el fin de que en el futuro pueda existir un reglamento por cada Cámara.*
- Por lo que toca al artículo 72 fracción B, el Senado coincide con esta Cámara en que se amplíe el término que tiene el Ejecutivo Federal para hacer observaciones a la propuesta del Congreso, a treinta días, adicionalmente señala que el Ejecutivo Federal dispondrá de diez días naturales para publicar la Ley, si transcurrido dicho plazo no lo hace entonces el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los siguientes diez días la publicación.
- Por último, el Senado propone en el artículo 78 que la Comisión Permanente conozca de las observaciones que haga el Ejecutivo Federal a los proyectos de Ley o decreto.

Consecuentemente, con el ánimo de avanzar en el perfeccionamiento del proceso legislativo, se coincide con los cambios propuestos por la Colegisladora en los términos precisados anteriormente, ello en virtud, de que las

Comisión de Puntos Constitucionales



DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

observaciones realizadas por la Cámara revisora no alteran sustancialmente la propuesta original, si no por el contrario auxilia en precisiones no previstas por la iniciativa de origen.

CONCLUSIONES.

Primero. Es necesario que exista una Ley General del Congreso para que cada una de las cámaras expida su propio Reglamento y, de esa manera sustanciar el proceso de formación de las leyes y decretos en una manera más ágil.

Segundo. La reforma constitucional es procedente toda vez que no elimina el derecho de veto, sino que lo regula, estableciendo un término para observaciones y otro término para su promulgación o publicación, ello en aras del beneficio de los gobernados.

Tercero. Esta Comisión dictaminadora enfatiza la amplia coincidencia con la Minuta enviada por la Cámara de Senadores, ello en atención a que las modificaciones propuestas no alteran sustancialmente el proyecto enviado.

Cuarto. Con la presente reforma se evitará que la labor legislativa del Congreso de la Unión no se vea obstaculizada, ni mucho menos inutilizada por discrecionalidades del Poder Ejecutivo.

Comisión de Puntos Constitucionales



DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

Quinto. En virtud de que actualmente no hay una disposición constitucional ni secundaria que resuelva la hipótesis para cuando el Poder Ejecutivo detenga la publicación de una ley sin haber ejercido el derecho de veto; es necesario aprobar la reforma en estudio.

Sexto. La Colegisladora coincidió con esta Cámara de origen con el objetivo de reformar el apartado "A" del artículo 72 constitucional para avanzar en el perfeccionamiento del procedimiento legislativo, ante la necesidad de prevenir el acto suspensorio del Ejecutivo Federal de no promulgar un proyecto.

Y en ese tenor, consideró conveniente modificar la Minuta enviada, en el sentido de facultar al Presidente de la Cámara de origen, como aquella que ordene su publicación.

Séptimo. Por lo anterior, esta Comisión se suma a la modificación del dictamen, ello por ser necesario para favorecer el equilibrio entre poderes, así como para dar certidumbre jurídica a los proyectos de ley o decretos emanados del Congreso de la Unión.

Por lo tanto, esta Comisión coincide ampliamente en los términos de la Minuta enviada por la Cámara revisora, en consecuencia somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71.

I. a III.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que **designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.**

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el primer párrafo y la fracción B del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la **Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos**, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

Comisión de Puntos Constitucionales



DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

A ...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones **a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.**

C. ... a la J. ...

....

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78.

.....

I.

II.

Comisión de Puntos Constitucionales



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, **las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo** y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. a VIII.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los siete días del mes de diciembre de dos mil diez.

POR LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES:

DIPUTADOS: (Rúbricas).



Comisión de Puntos Constitucionales

LISTA DE VOTACIÓN

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

07/12/10

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 DIP. JUVENTINO CASTRO Y CASTRO. PRD PRESIDENTE		-----	-----
 DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ. PRD. SECRETARIO		-----	-----
 DIP. FELICIANO ROSENDO MARÍN DÍAZ. PRD. SECRETARIO		-----	-----
 DIP. REGINALDO RIVERA DE LA TORRE. PRI SECRETARIO		-----	-----
 FRANCISCO SARACHO NAVARRO. PRI. SECRETARIO		-----	-----
 HÉCTOR GUEVARA RAMÍREZ SECRETARIO		-----	-----



Comisión de Puntos Constitucionales

LISTA DE VOTACIÓN

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

07/12/10

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
		-----	-----
DIP. MORELOS JAIME CARLOS CANSECO GOMEZ. PRI. INTEGRANTE			
		-----	-----
DIP. FERMÍN G. ALVARADO ARROYO. PRI. INTEGRANTE			
		-----	-----
DIP. VICTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO. PRI. INTEGRANTE			
		-----	-----
DIP. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR. PRI. INTEGRANTE			
		-----	-----
DIP. FERNANDO FERREYRA OLIVARES. PRI. INTEGRANTE			
		-----	-----
DIP. DIVA HADAMIRA GASTELUM BAJO. PRI. INTEGRANTE			









Comisión de Puntos Constitucionales

LISTA DE VOTACIÓN

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

07/12/10

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 DIP. GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. PAN SECRETARIO	-----	-----	-----
 CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS. PAN SECRETARIO	-----	-----	-----
 DIP. GUILLERMO QUEVEDO. PVEM. SECRETARIO	-----	-----	-----
 DIP. JAIME F. CÁRDENAS GRACIA. PT SECRETARIO	-----	-----	-----
 DIP. JOSÉ LUIS JAIME CORREA. PRD. INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. DINA HERRERA SOTO. PRD. INTEGRANTE	-----	-----	-----




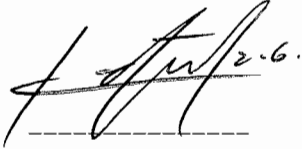

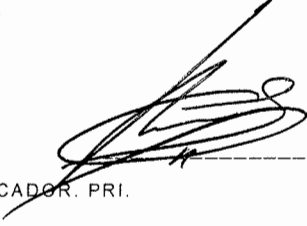




Comisión de Puntos Constitucionales

LISTA DE VOTACIÓN

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

07/12/10

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 DIP. RAFAEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ. PRI. INTEGRANTE.		-----	-----
 DIP. JOSÉ R. LÓPEZ PESCADOR. PRI. INTEGRANTE		-----	-----
 DIP. MIGUEL E. POMPA CORELLA. PRI. INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. GUADALUPE PÉREZ DOMÍGUEZ. PRI. INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. ROLANDO RODRIGO ZAPATA BELLO. PRI. INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. JUSTINO E. ARRIAGA ROJAS. PAN INTEGRANTE	-----	-----	-----








Comisión de Puntos Constitucionales

LISTA DE VOTACIÓN

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL.

07/12/10

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 DIP. VICTOR A. BALDERAS VAQUERA. PAN INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. MARIO A. BECERRA POCOROBA. PAN INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. OSCAR MARTÍN ARCE PANIAGUA. PAN INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. SONIA MENDOZA DÍAZ. PAN INTEGRANTE	-----	-----	-----
 DIP. CAMILO RAMÍREZ PUENTE. PAN. INTEGRANTE	-----	-----	-----

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXI Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Josefina Vázquez Mota, PAN, presidenta; Francisco Rojas Gutiérrez, PRI; Alejandro Encinas Rodríguez, PRD; Juan José Guerra Abud, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Reyes Tamez Guerra, NUEVA ALIANZA; Pedro Jiménez León, CONVERGENCIA.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, Jorge Carlos Ramírez Marín; vicepresidentes, Amador Monroy Estrada, PRI; Francisco Javier Salazar Sáenz, PAN; José de Jesús Zambrano Grijalva, PRD; secretarios, María de Jesús Aguirre Maldonado, PRI; María Dolores del Río Sánchez, PAN; Balfre Vargas Cortez, PRD; Carlos Samuel Moreno Terán, PVEM; Herón Agustín Escobar García, PT; Cora Cecilia Pinedo Alonso, NUEVA ALIANZA; María Guadalupe García Almanza, CONVERGENCIA.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>