

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN BAÑALES ARÁMBULA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Ramón Bañales Arambula, diputado federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los pilares del constitucionalismo moderno, de acuerdo con la concepción que se desprende de la lectura y la interpretación del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, son la división de poderes y la garantía de determinados derechos.

Por otra parte, en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América se privilegió un esquema de frenos y contrapesos con una serie de atribuciones interrelacionadas entre los diferentes poderes constituidos, privilegiando el poder del presidente como elemento integrador y de personalización de la Unión entre las diferentes colonias que conformaron los futuros estados.

En efecto, las constituciones que se crearon a partir del siglo XVIII y XIX, incorporaron en mayor o menor medida estos elementos, con la integración de mayores o menores facultades para las autoridades y con el reconocimiento de más amplios o más restringidos derechos fundamentales.

En el caso de la génesis de la Constitución mexicana, se incorporaron elementos de ambas escuelas constitucionalistas, con lo que se logró una personalidad propia y perfectamente diferenciada de sus antecesoras.

Durante el siglo XVIII, los embates en el constitucionalismo mexicano no pesaban sobre la necesidad o no de la división de poderes o los mecanismos de control, sino de la histórica pugna entre un modelo centralista y uno federalista. A principios del siglo XIX esta pugna se resolvería a favor de los federalistas, en una etapa tardía de la Revolución Mexicana hacia 1916.

En efecto, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, México es una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.¹

En esta concepción del Estado mexicano impera, además, el principio de división funcional de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de tratarse del conocido modelo tripartita que privilegia la coordinación entre las entidades del Poder público, así como sus frenos y sus contrapesos, el diseño constitucional mexicano cuenta con ciertas reglas básicas que son compartidas con otros sistemas de corte presidencial. Por mencionar algunos ejemplos: (i) el titular del Ejecutivo es electo mediante el voto universal y directo de las y los ciudadanos (por ello el presidente no tiene un vínculo directo o inmediato con el partido mayoritario representado en el Congreso de la Unión); (ii) existe identidad personal del titular del Ejecutivo como jefe de Estado y como jefe del gobierno (en el primer caso, el

titular se erige como el representante de la nación mexicana al exterior; en el segundo, se encarga del nombramiento de secretarios de despacho y de la administración pública federal).

No obstante las bases presidencialistas sobre las que se funda el constitucionalismo mexicano, desde la redacción original del documento signado en 1917, el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se ha ido haciendo más complejo, al compartir, por una parte, **atribuciones de coordinación**, y por otra, diversos **mecanismos recíprocos de control**. Con ello se ha buscado contener la prevalencia de un Poder frente a otro.

Por mencionar algunos ejemplos de las **atribuciones de coordinación**, existe la posibilidad de que una legislación fundamental, como es la relativa al gasto y los ingresos públicos, requiera la colaboración de ambas instancias por su distribución competencial. En otros casos, el nombramiento de funcionarios públicos y titulares de dependencias requieren la designación o propuesta de un poder, generalmente el Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sobre todo, con los recientemente incorporados “gobiernos de coalición” en el ordenamiento jurídico mexicano.

Por otra parte, **en cuanto a los mecanismos de control** a favor del Ejecutivo, frente a la actuación del Legislativo, el más importante es la posibilidad de realizar observaciones sobre los diferentes productos normativos generados por el Congreso de la Unión.

El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en los Apartados A, B y C del artículo 72. En ellos se establece el proceso legislativo y la atribución de realizar observaciones por parte del Ejecutivo. El proceso se resume en los siguientes puntos: (i) con la aprobación de un proyecto en una de las Cámaras del Congreso [de origen], (ii) se turna a la otra [revisora], Diputados o Senadores respectivamente, y habiéndose aprobado por ambas Cámaras, (iii) se remite al presidente de la República quien tiene oportunidad de hacer observaciones al proyecto y (iv) regresarlo a la Cámara de origen para un nuevo procedimiento de aprobación.

Este segundo procedimiento de aprobación sobre el proyecto modificado puede seguir dos vías: (i) se recogen las observaciones hechas por el Ejecutivo federal y se turna nuevamente a la legisladora, o bien, (ii) se rechazan por una mayoría calificada en la Cámara de origen y se envía a la legisladora para ser aprobada por la misma mayoría para ser enviada de nueva cuenta al Ejecutivo para el solo efecto de su promulgación y publicación. Recordemos, en ambos casos, es necesaria una aprobación de dos terceras partes del número total de votos de legisladores.

El proceso descrito de la norma constitucional no limita al legislador, sino que únicamente lo obliga a generar los consensos necesarios para que el proyecto de ley o reforma supere o acepte las modificaciones propuestas.

El veto presidencial, como mecanismo de control, no es absoluto. Existen dentro del cuerpo normativo constitucional algunas excepciones que se justifican plenamente por los principios de autonomía, de división funcional de poderes y de autonormación del parlamento. Por mencionar sólo algunos ejemplos, hay una imposibilidad legal por parte del Ejecutivo para hacer observaciones en los siguientes casos: (i) tratándose del decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos (artículo 29); (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral (artículo 72 J); (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado (artículo 72 J); (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal (artículo 72 J); (v) cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72 in fine), y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión (artículo 70).

Por otra parte, es oportuno recordar que el 17 de agosto de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 72, Apartado B, de la Constitución Federal. Con esta modificación se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo omitiera la publicación de alguna disposición legal aprobada por el Congreso de la Unión, con lo que tácitamente se postergaba su inicio de vigencia. El texto actual establece un plazo de 30 días para que el

Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación 10 después de la fecha de tácita promulgación.

Con esta reforma se buscó eliminar la omisión o dilación del Ejecutivo en la publicación de la normatividad aprobada por el Legislativo. Es decir, el “veto de bolsillo”. De esta manera se ha restringido el término del Presidente de la República para hacer observaciones a leyes y decretos de reforma.

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.

Por otra parte, Entre los conflictos constitucionales de los que ha conocido el Poder Judicial, relacionados con la atribución de observación del Ejecutivo, se desprende una interesante tesis aislada, que señala los alcances del veto:

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de **los primeros diez días** contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.²

Si bien esta tesis aislada ha quedado superada por la referida reforma de agosto de 2011, al considerar aún que el Ejecutivo cuenta con 10 días para realizar observaciones, el resto de la tesis establece la serie de límites a los que se encuentra sujeta la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo. Tal como lo establece el razonamiento jurisdiccional, no existe límite material sobre el contenido que pueden tener las observaciones del Ejecutivo. Sus observaciones pueden ser jurídicas, políticas, referirse a la oportunidad, a los intereses económicos, a cuestiones de carácter social. Es por ello que el veto es considerado un control de carácter político más que jurídico.

Las observaciones que el Ejecutivo realiza a las leyes y decretos aprobadas por el Congreso de la Unión implican enviar la totalidad del proyecto al procedimiento establecido en el apartado C del artículo 72 constitucional, referido líneas arriba. De esta forma, el trabajo legislativo, que puede incluir una gran cantidad de disposiciones perfectamente estudiadas y consensadas, se ve paralizado por lo que pudiera ser una minúscula observación de carácter técnico-jurídico.

En ese contexto, la presente iniciativa persigue dos objetivos principales:

1. Diferenciar expresa y puntualmente el **veto total** de decretos y leyes, del **veto parcial**.
2. Incorporar la posibilidad de **publicación total y parcial** de decretos y leyes aprobados, cuando hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal.

La distinción entre **veto parcial y publicación parcial** es importante porque, aunque la primera sí está considerada en el texto constitucional, la segunda resulta inviable e improcedente.

En efecto, cuando el Ejecutivo federal hace observaciones a una mínima parte de un proyecto, la totalidad del mismo sufre una suerte de parálisis hasta en tanto el Congreso de la Unión acepta dichas modificaciones mediante una votación por mayoría simple, o bien, las rechaza mediante una votación por la mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de sus Cámaras.

En el derecho mexicano existe la figura del veto parcial en tanto que el artículo 72 textualmente 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”.

No obstante, como hemos ilustrado líneas arriba, el hecho de que en el derecho mexicano exista como medio de control el veto parcial de las leyes y decretos, no implica que exista la posibilidad de hacer promulgaciones y publicaciones parciales atendiendo a las observaciones que hiciera el ejecutivo sobre las normas aprobadas.

Existen en el derecho comparado, disposiciones que permiten apoyar la idea de la necesidad de la publicación parcial de decretos observados. Por mencionar un ejemplo, en la moderna Constitución de la Nación Argentina de 1994, se prevén las figuras del veto y de la publicación parcial de leyes en los siguientes términos:

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.

De acuerdo con la disposición transcrita de la Constitución Argentina, la validez constitucional de la promulgación parcial estaría supeditada al cumplimiento de dos condiciones:

1. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] conserve lo que se denomina autonomía normativa.
2. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] no se vea alterada en su espíritu ni unidad del proyecto.

Ambas condiciones son razonables pues se puede advertir que en el afán de garantizar celeridad y eficacia al trabajo legislativo de las Cámaras no se puede permitir que el Ejecutivo publique una serie de disposiciones desarticuladas o secundarias de lo que sería la totalidad del proyecto aprobado por el órgano legislativo.

En otras palabras, la posibilidad de la publicación parcial de decretos y leyes no debe servir para que el Ejecutivo federal desvirtúe el sentido de las normas, las haga inoperantes o las convierta en ley vigente pero en letra muerta desde el primer día de su publicación.

No obstante, la publicación parcial de leyes y decretos, con la obligación de ser resueltas con prontitud por el Congreso de la Unión, presenta una serie de puntos positivos más allá de los riesgos que anteriormente hemos adelantado. Por mencionar algunos:

- Promovería la creación y el perfeccionamiento de las leyes con prontitud pues obligaría a las Cámaras del Congreso a sesionar para modificar u aprobar lo observado por el Ejecutivo.
- Fomentaría la eficacia y la continuidad de la producción legislativa que realizan en conjunto las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal.
- Se traduciría en un espacio de conformidad entre las políticas públicas del gobierno federal y los objetivos originalmente planteados en los decretos y leyes propuestas.

Como bien lo establece el doctor Gregorio Badeni, académico de la Universidad de Buenos Aires:

...la promulgación parcial presenta la virtud de preservar la eficaz continuidad de la actividad estatal. Permite ofrecer respuestas rápidas a las necesidades sociales con un ritmo acorde al que impera en la vida moderna. Por otra parte, la solución es razonable. En efecto, el veto parcial presupone la conformidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con ciertos contenidos del proyecto de ley. Hay una manifestación de voluntad del órgano legislativo que es compartida parcialmente por el Poder Ejecutivo, y como las Cámaras ya no pueden modificar las partes no vetadas del proyecto, no se advierte razón alguna de carácter sustancial que impida la promulgación de esas partes cuando se respeta la Estructura general del proyecto.

La presente iniciativa de reforma busca incorporar al texto constitucional las figuras del **veto parcial** y la consecuente **publicación parcial** de decretos observados por el constituyente. La iniciativa tendría los siguientes objetivos, características y alcances:

1. Mediante la publicación parcial de leyes y decretos observados, se lograría establecer claramente la dicotomía entre el veto parcial y el veto total como facultad del Ejecutivo federal.
2. Se promovería la continuidad y el perfeccionamiento de los decretos y leyes aprobados por las Cámaras del Congreso de la Unión, dado el grado de especialización con que cuenta la administración pública federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, en general, cualquier dependencia del gobierno federal, sin generar la parálisis que en ocasiones se da cuando el Ejecutivo realiza observaciones.
3. Se fomentaría la comunicación entre los expertos del gobierno federal y las comisiones dictaminadoras en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con pleno respeto a las atribuciones y competencias de cada instancia pública, y garantizando el principio de división funcional de poderes.

En consecuencia, en caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, estaría facultado para promulgar y ordenar la publicación de las no observadas, y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el Proyecto, con la finalidad de continuar el procedimiento establecido en el Apartado C del artículo 72 constitucional.

Desde luego, no pasamos por alto las objeciones que se pudieran plantear frente a la posibilidad de la observación y publicación parcial de leyes y decreto, en particular, aquella relacionada con la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera observar de tal forma la ley que pudiera hacerla inoperante.

Ante esta posibilidad, la propuesta establece que la publicación podrá hacerse, siempre que lo publicado conserve, por sí mismo, autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Un segundo mecanismo de control para perfeccionar la normatividad vigente, es la atención prioritaria que ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán prestar a las observaciones hechas por el Ejecutivo federal, en el mismo lapso que hoy existe para la iniciativa preferente, que es de 30 días por cada una de sus Cámaras.

Desde luego, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, se otorga la facultad a la Comisión Permanente para acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto.

De esta manera, se promueve la actuación inmediata, tanto del Ejecutivo federal para ejercer su atribución y realizar observaciones a los proyectos de ley y decretos, con la posibilidad de que la nueva normatividad pueda ser promulgada y publicada si no se afecta su sentido y alcance, pero además, con la oportunidad para que el Congreso de la Unión atienda con celeridad las observaciones hechas por el Ejecutivo o, en su caso, supere sus observaciones con la mayoría calificada que mandata la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano; y se adicionan un segundo y tercer párrafo al Apartado A, y un segundo párrafo al Apartado C del mismo artículo, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. ...

En caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, mandará publicar las no observadas y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el proyecto para el efecto de continuar con el procedimiento establecido en el Apartado C de este artículo.

La publicación parcial de las disposiciones de un proyecto observado podrá realizarse siempre que lo publicado conserve por sí mismo autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

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

El proyecto de ley o decreto observado parcialmente por el Ejecutivo deberá ser discutido de manera prioritaria y de forma sucesiva por ambas Cámaras del Congreso de la Unión en el lapso de 30 días en cada Cámara. En caso de que el Congreso de la Unión no se encontrare reunido, la Comisión Permanente deberá acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las

observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto. En caso de que el decreto fuese confirmado se deberá verificar la misma votación calificada señalada en el párrafo anterior.

Artículo Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 se reconoció el carácter laico de la República Mexicana. Por su parte, la reforma del 29 de enero de 2016 modificaría la nomenclatura y mención del Distrito Federal por el de Ciudad de México.

2 Registro número 167267; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009; página 851; Tesis: 1a. LXXXVII/2009; Tesis Aislada.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 28 de abril de 2016.

Diputado Ramón Bañales Arámbula (rúbrica)