

DECRETO # 147

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA

RESULTANDO PRIMERO.- Con fecha 17 de diciembre de 2010, se dio a conocer, en Sesión Ordinaria del Pleno de esta Legislatura, el oficio número D.G.P.L. 61-II-2-833 suscrito por las Diputadas María Dolores del Río Sánchez y María de Jesús Aguirre Maldonado Secretarías de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, dirigido a los Diputados Secretarios del Honorable Congreso del Estado de Zacatecas.

Con tal oficio remitieron a esta Asamblea Popular el expediente con Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal remisión tuvo como objeto dar cumplimiento al artículo 135 de la Carta Magna.

RESULTANDO SEGUNDO.- Por acuerdo del Diputado Presidente de la Mesa Directiva de esta LX Legislatura del Estado de Zacatecas, se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, en fecha 17 de diciembre del 2010, la Minuta Proyecto de Decreto, mediante memorándum 0161, dejando a su disposición el expediente relativo, para su análisis y la elaboración del correspondiente dictamen.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

CONSIDERANDO PRIMERO.- Que el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisito para que las adiciones y reformas a la Ley Suprema formen parte de la misma, que el Congreso de la Unión las acuerde por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, y que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Que de acuerdo con el artículo 65, fracción II de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, es facultad de esta Legislatura promover y aprobar las reformas a la Constitución General de la República.

Que la Minuta que nos ocupa, reúne los requisitos previstos en el artículo 98 de nuestro Reglamento General, toda vez que incluye exposición de motivos, estructura lógico-jurídica, así como artículos transitorios.

CONSIDERANDO SEGUNDO.- Que a la letra, la Minuta establece textualmente:

M I N U T A

PROYECTO

DE

DECRETO

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCION POLITICA 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 Congresos y sus reglamentos respectivos** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

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 los 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 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.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

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.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

CONSIDERANDO TERCERO.- Para esta Asamblea Popular, de manera coincidente con las diversas iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, en materia del Veto Presidencial, la consolidación y vigencia del estado de derecho, depende del rediseño constitucional y legal que permita adecuar la organización del poder público y el funcionamiento de las instituciones democráticas a las exigencias de una sociedad plural y cada día más demandante.

Para lograr esta meta, el equilibrio entre los poderes resulta fundamental; pues el fortalecimiento real de las instituciones municipales; el ejercicio efectivo del derecho a la información; la participación en la cosa pública; la efectiva rendición de cuentas, así como la voluntad política de las instituciones para cooperar entre sí, se encuentran aún inacabadas, restringiendo con ello la consolidación democrática del país.

En este sentido, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, radicada ante esta Soberanía Popular por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, propone cambios significativos al proceso legislativo, a efecto de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales trabajen de manera conjunta para reformar las leyes que el país requiere, dotando de claridad a las reglas del proceso legislativo, abonando y dando legitimidad a las decisiones de gobierno con alcance nacional. El éxito de este loable propósito, depende de la capacidad de encauzar institucionalmente este tipo de reformas dentro del marco constitucional, y así responder a las demandas ciudadanas con efectividad y oportunidad.

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

La Minuta se refiere particularmente al tema del veto presidencial, como un derecho del Poder Ejecutivo frente a las decisiones del Honorable Congreso de la Unión, razón por la cual, nos remitimos a los siguientes antecedentes y opiniones doctrinarias sobre el particular, en los términos siguientes.

El Constituyente de 1917 concibió el veto presidencial como una institución de alcances limitados y de efectos suspensivos. Su razón de ser, es que el Presidente de la República pueda hacer llegar a las Cámaras del Congreso de la Unión, información, datos y razones que ilustren el debate y que hubieran sido ignorados o desconocidos al momento de aprobarse un proyecto de ley o decreto.

En nuestra tradición constitucional, el veto nunca fue conceptualizado como instrumento de carácter absoluto e insuperable, que entregara al Ejecutivo la decisión última en el proceso legislativo.

En México, las normas que regulan el veto presidencial contienen lagunas e imprecisiones jurídicas que hasta hace pocos años no representaban riesgo alguno. Sin embargo, la reciente alternancia en el poder y la pluralidad en la integración de ambas Cámaras de Congreso de la Unión, nos coloca ante nuevas realidades que pueden distorsionar la naturaleza jurídica del veto y potenciar los conflictos entre poderes.

Doctrinariamente, el veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso 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. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo.

El veto, según Jorge Carpizo MacGregor, significa “prohibir”, con lo cual coincide con Andrés Serra Rojas. Este autor expone que las finalidades de la institución 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”.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es entonces, un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero en el caso de México han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente de 1857, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con *primera discusión*, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar, si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero, en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71 de la referida Carta Fundamental, el Congreso podría dispensar los trámites señalados en el artículo anterior, es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

En el año 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Decía el ministro de Juárez “en todos los países donde hay sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo”. Pero las reformas de 1874 modificaron sólo pequeños detalles, disponiendo que hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones por el Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

Ignacio Burgoa Orihuela apuntaba que veto procede del verbo latino vetare, o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", y lo conceptúa como la facultad del presidente 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.

El veto persigue dos finalidades principalmente, la de corresponsabilizar al Ejecutivo en la formación de la ley y la de proteger al Ejecutivo frente al Legislativo de leyes o decretos que afectan sus intereses o potestades, que pudieran afectar negativamente el país; o que vayan en contra de las políticas de su gobierno.

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

Al respecto Ignacio Burgoa Orihuela establecía que el veto presidencial tiene sólo carácter suspensivo, pues su ejercicio no se traduce en la prohibición o el impedimento insuperable para la entrada en vigor de una ley o decreto, sino la mera facultad de formular observaciones al mismo, devolviendo el proyecto al Legislativo, a fin de que, tomándolas en consideración, el proyecto vuelva a ser estudiado por cada Cámara. El Congreso puede desestimarlas, teniendo el Ejecutivo, en este caso, la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Doctrinariamente la institución del veto tiene alcances bastante limitados, ya que sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión. Incluso los artículos 70 y 72 inciso j), constitucionales refieren aquellos supuestos en los que dicho veto no procede por tratarse de materias en las que el Ejecutivo federal no debe participar en aras de conservar una sana división de poderes.

En su redacción actual, el citado inciso j) se refiere a las resoluciones del Congreso cuando ejerce "funciones de cuerpo electoral o de jurado". Si bien es cierto que la justicia electoral ya no es parte de las atribuciones del Poder Legislativo, podemos decir que hay nuevos actos que encuadran en esta hipótesis, por lo que deben quedar plasmados en el texto constitucional.

Desde el 24 de noviembre de 1923, fecha de la última reforma al inciso j) del artículo 72 constitucional, el veto no procede contra:

1. Las determinaciones que adopte el Congreso por las responsabilidades de servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución.
2. La convocatoria a periodo extraordinario de sesiones del Congreso, emitido por la Comisión Permanente.

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

3. La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión a la que se hace referencia en el artículo 70 constitucional.

4. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, a que se refiere el artículo 77 constitucional.

Así las cosas, queda claro para esta Legislatura, como lo afirman las Colegisladoras del Honorable Congreso de la Unión, 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 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 que corresponde al ente Soberano Popular; y la de promulgación y publicación de leyes o decretos, que de conformidad con lo establecido en la primera fracción del artículo 89 del mismo ordenamiento corresponde al Poder Ejecutivo.

Al igual que los cuerpos colegiados dictaminadores, esta Soberanía Popular coincide en que nuestra división de poderes 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, al igual que los autores del dictamen del que deriva la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideramos que una fase del proceso legislativo de una

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

disposición legal se ve afectada ante la decisión del Ejecutivo de no promulgarla y publicarla, cuando no fue objeto de observaciones, ni haya sido devuelta al Legislativo, para que éste pueda ejercer su facultad de superar el veto con mayoría calificada. Por ello estimamos procedente aprobar el contenido de la minuta enviada a esta Soberanía Popular para los efectos del artículo 135 de la carta Fundamental, en razón de que la reforma aprobada al inciso B del artículo 78 Constitucional por el Poder Legislativo Federal, 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 siguientes a su recepción, vencido que sea este plazo, el Poder Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto, 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.

Cabe destacar que del cuerpo de los dictámenes en que se funda la minuta federal, se desprende que fue analizada la procedencia constitucional de la reforma consistente en la promulgación *ipso jure* y la orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación por cualesquiera de las Cámaras de origen del Honorable Congreso de la Unión, concluyendo 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

LX

LEGISLATURA ZACATECAS

de 2002), por lo que así las cosas, esta Asamblea Popular aprueba la minuta en referencia.

Así mismo esta reforma no pretende obstruir la labor del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se elimina el derecho a vetar leyes, ya que, como se dijo con antelación, ello es parte del equilibrio de poderes, y el hecho de que se pretenda acabar con el veto suspensivo y crear el marco normativo para que el Ejecutivo cumpla su obligación de promulgar las leyes expedidas por el Congreso, y con esto respetar los acuerdos y reformas que emita el Congreso de la Unión dota de certidumbre jurídica a sus decisiones.

Otra de las modificaciones realizadas al párrafo primero del invocado artículo 72 Constitucional consiste, en que 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**, lo anterior sin duda fortalece la organización interna de las Colegisladoras puesto que se clarifica que para la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones se estará a las disposiciones reglamentarias exclusivas de cada una de las Cámaras, modificaciones que esta Asamblea Popular estima procedente aprobar.

Respecto de la reforma planteada al artículo 78 Constitucional, concretamente a su fracción III, estimamos que también debe aprobarse en sus términos, toda vez que se faculta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para 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 período de sesiones.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

Por lo anterior, esta Asamblea Popular aprueba en sus términos, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las consideraciones expuestas y para los efectos del artículo 135 de la Carta Fundamental en referencia.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 65, fracción I de la Constitución Política del Estado; 140 y 141 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de decretarse y se

DECRETA

ÚNICO.- Se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto por el que reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos transcritos en el Considerando Segundo de este Instrumento Legislativo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

SEGUNDO.- Remítase la documentación correspondiente a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para los efectos constitucionales correspondientes.

LX

LEGISLATURA
ZACATECAS

**COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.**

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima
Legislatura del Estado a los veintidós días del mes marzo del año
dos mil once.

PRESIDENTE

DIP. JORGE LUIS GARCÍA VERA

SECRETARIA

SECRETARIA

DIP. ANA MARÍA ROMO FONSECA

DIP. MARIVEL LARA CURIEL