

Artículo 72

año; el 70 que dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; el 72 que estructura el proceso legislativo o de formación de las leyes muy detalladamente; el 73 que otorga al Congreso sus facultades y entre ellas la de legislar, tanto en el ámbito federal o nacional, como en el correspondiente al del Distrito Federal, y el 89 fracción XX, que indica que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, están las demás que expresamente le confiere la Constitución y una de las cuales es la potestad de iniciar nuevas leyes o bien las reformas de las vigentes.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo VI, pp. 533-551; Ortiz Ramírez, Serafin, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 375-377; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 312-317; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

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) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto

será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobaré por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos

que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

- i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.
- j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

COMENTARIO: La Constitución Política de la Monarquía Española, expedida por las Cortes en la ciudad-puerto de Cádiz el 18 de marzo de 1812 y promulgada al día siguiente, en sus artículos 133 a 153 establece, *mutatis mutandis*, el procedimiento legislativo para la formación de las leyes, constituyendo la base de nuestro actual sistema.

Los Sentimientos de la Nación de don José María Morelos y Pavón, suscritos en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, en su punto 14 expresan que para dictar una ley, debía discutirse en el Congreso y decidirse por pluralidad de votos.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en sus preceptos 124 a 131 refiere la mecánica operativa correspondiente, confiriendo al Supremo Gobierno y también al Supremo Tribunal de Justicia, el derecho de veto sobre la ley expedida.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada por el soberano Congreso General de la Nación, en México, el 4 de octubre de 1824, en sus artículos 51 a 66 dispone el proceso de creación legislativa, afinando ya los conceptos correspondientes para la política y el sistema federal bicamarista de su tiempo, conceptos que son antecedente directo de los vigentes.

La tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de corte centralista, sancionadas en la capital del país el 29 de diciembre de 1836, sus preceptos 25 al 46 regulaban la función de mérito, pero curiosamente mutilaban la facultad legislativa de la Cámara de Senado-

res, al disponer en el artículo 32, que en la revisión de un proyecto de ley o decreto, dicha Cámara no podía hacerle alteraciones ni modificaciones, ciñéndose tan sólo a las fórmulas de aprobado o desaprobado, etcétera.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana igualmente centralistas, sancionadas por el supremo gobierno provisional el 12 de junio de 1843, los preceptos 53 a 64 ordenaron la formación de las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el poder constituyente original el 5 de febrero de 1857, dispuso la materia de que se trata en sus artículos 65 a 71, simplificando mucho el trámite en virtud de que el Congreso legislativo que estableció era unicameral, y el veto presidencial se llevaba a cabo durante la formación de las leyes.

El poder constituyente permanente modificó la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874, y entre otros preceptos reformó los artículos 66, 67, 69, 70 y 71, que ya nuevamente dentro del sistema bicameral, fueron las normas del proceso legislativo.

En el proyecto de Constitución presentado ante la asamblea constituyente de Querétaro por el primer jefe del ejército constitucionalista, el 1º de diciembre de 1916, el número del artículo y su contenido casi coinciden con el del texto vigente.

Siendo presidente de la República el general Alvaro Obregón, promulgó en Celaya, Guanajuato, el 15 de noviembre de 1923, la reforma expedida por el poder constituyente permanente sobre el inciso "j" del artículo 72 en comentario, para modificar el último párrafo del mismo, en el sentido de que el texto original de 1917 se refería a que el Ejecutivo federal no podía hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión que expidiera la Comisión Permanente del mismo, en caso de ausencia absoluta del primer mandatario del país y a que alude el artículo 84, ya que en tal supuesto el único que podía oponerse hubiera sido el presidente provisional nombrado por la propia Comisión Permanente cuando la falta (ausencia) absoluta del presidente constitucional se presentase dentro de los dos últimos años de su mandato, el cual y para entonces era solamente de cuatro años, por lo que para hacer más amplia y congruente la disposición se reformó ésta quedando como sigue: tampoco podrá (el presidente de la República) hacer (observaciones) al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias (del Congreso Federal) que expida la Comisión Permanente. Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 24 de noviembre de 1923.

Son cinco los pasos que deben darse para la creación de una ley o decreto, el primero, ya visto y analizado en el artículo 71 es la iniciativa, el segundo su discusión en el recinto parlamentario

correspondiente, previo dictamen sobre el proyecto relativo, el tercero la aprobación requerida, el cuarto su promulgación, y el quinto la consiguiente publicación; estas son las formalidades indispensables que prescribe la Constitución dentro de las funciones del órgano legislativo federal (Congreso bicamaral), y del Ejecutivo de la Unión, para forjar primero y dar a conocer después las normas jurídico-legales que deberán ser acatadas y cumplidas por todos los habitantes del país; pero cada uno de dichos pasos requiere hacerse con determinados requisitos y cumplirse ciertas solemnidades que le confieren un valor tanto político como de fuerza legal, a fin de llegar a ser así la norma de derecho positivo correspondiente.

Felipe Tena Ramírez indica sobre el procedimiento legislativo contenido en el artículo 72, que no sólo incurrieron, el reformador de 1874 y el Constituyente de 1917, en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron.

El primer párrafo del precepto en cuestión señala que el proceso de formación de las leyes o decretos compete, sucesivamente, a las dos cámaras, salvo disposición en contrario.

El inciso a) contiene la fórmula procesal más sencilla, pues la ley, discutida y aprobada por ambas cámaras es enviada al Ejecutivo, para que de no objetarla éste la mande publicar inmediatamente; b) dos observaciones saltan a la vista: por una parte la facultad concedida al primer mandatario para ejercer el derecho de veto sobre la ley, veto cuyas finalidades según ilustra Jorge Carpizo son: Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo y aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo; c) por otra parte, el presidente tiene tanto el derecho como la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, acorde al artículo 89 fracción I del código fundamental.

Ahora bien, la promulgación es el decreto por el cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de manera que nadie pueda negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, sanciona así con su autoridad el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que sea cumplido por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que dispone su publicación, esto es el medio de que se vale el poder público para darlo a conocer, ya que es de explorado derecho que una ley para ser obedecida tiene antes que ser publicada debidamente y hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia, de acuerdo con lo

mandado claramente por el artículo 21 del Código Civil vigente, el cual en su artículo tercero indica también que las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, a menos claro está, que entren en vigor en otra fecha que señalen sus artículos transitorios.

Aunque la técnica procesal legislativa del artículo 72 es complicada en su exposición, la redacción gramatical de los incisos que sucesivamente regulan dicho proceso es clara y se comprende fácilmente; resaltan algunos puntos de interés como el hecho de que la formación de leyes puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o bien sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (inciso h), por lo que Tena Ramírez comenta que las contribuciones de dinero y sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales y de ahí la disposición.

Es importante para el autor de una iniciativa de ley que ésta sea vista y estudiada pero si transcurre un mes sin que la comisión respectiva rinda su dictamen, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara (inciso i), sabida solución a la morosidad.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 15 de marzo de 1934, ya reformado, detalla y regula minuciosamente la labor legislativa en sus capítulos relativos, como son: De las Discusiones (artículos 95 a 134), De la Revisión de los Proyectos de Ley (artículos 135 a 145), De las Votaciones (artículos 146 a 164), y De la Fórmula y Expedición de las Leyes (artículos 165 a 170).

Las votaciones sobre un proyecto de ley serán siempre nominales, o sea que cada miembro de la Cámara debe ponerse de pie y decir en voz alta su nombre y apellido añadiendo la expresión sí o no (artículo 147), habiéndose antes discutido el proyecto relativo primero en lo general, o sea en conjunto y después en lo particular, o sea respecto de cada uno de sus preceptos (artículo 97).

En el inciso f) se establece que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación; ahora bien, los tratadistas expresan que de acuerdo con nuestro sistema constitucional, la facultad de interpretar el derecho corresponde al Poder Judicial, por lo que en este caso el vocablo interpretación debe entenderse como aclaración.

Ahora bien, el ya citado derecho presidencial de oponerse a la ley producida por el Congreso, o de corregirla, tiene sólo una oportunidad, toda vez que el inciso c) del artículo 72 constitucional,

dispone que si vuelto a estudiar el negocio por las cámaras éstas confirman su proyecto por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, la ley volverá al Ejecutivo para su promulgación y nada más.

Por último, los incisos d), e), y g), contienen las disposiciones merced a las cuales se regula técnicamente el quehacer legislativo entre ambas cámaras, una de las cuales se llamará cámara de origen, por iniciarse y formarse en ella el proyecto relativo, fungiendo la otra como cámara revisora, evitándose así el monopolio de la creación de leyes y resultar enriquecidas con mejores aportaciones, tanto moral como intelectualmente, las normas que regirán el ámbito de la vida nacional, estas son entre otras, las ventajas del sistema bicameral.

El artículo 72 se relaciona con los siguientes de la Constitución: el 49 que se refiere a la división de poderes; el 50 que establece el sistema bicameral del Poder Legislativo; el 63 referente al *quórum* o asistencia mínima de los miembros de las cámaras a las sesiones, indispensable para que una asamblea actúe válidamente y sus acuerdos o resoluciones tengan fuerza legal, en el caso deben ser más de la mitad del total de los diputados y dos tercios del total de los senadores; los artículos 65 y 66 relativos a las fechas de apertura y clausura del periodo ordinario de sesiones; el 67 referente a las sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola cámara, convocadas por la Comisión Permanente; el 70 relativo al carácter único que pueden tener las resoluciones del Congreso; el 71 que otorga la facultad de iniciar leyes o decretos a quienes señala; el 73 que contiene y enumera las facultades del Congreso; los preceptos 74 y 76 que señalan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente; el 79 sobre las atribuciones que le confiere la Constitución a la Comisión Permanente, y con el 89 que establece las facultades y obligaciones del primer mandatario del país.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, "Veto presidencial", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 392-394; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 3ª ed., México, Siglo XXI, 1983, pp. 83-98; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo VI, pp. 553 a 634; Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 362 a 386; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 317 a 322.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

SECCIÓN III

De las Facultades del Congreso

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
 - 1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
 - 2º Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
 - 3º Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
 - 4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
 - 5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
 - 6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
 - 7º Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados;
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:
 - 1ª El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo