



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**EL VETO PRESIDENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE
REFORMA CONSTITUCIONAL**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALEJANDRA MATA LARRE**

**ASESOR:
LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ.**



MÉXICO,

**FALTA DE ORIGEN
TESIS CON**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

Agradezco

A mis Padres

Por el esfuerzo que han hecho por darme la oportunidad concluir una profesión que es producto de su apoyo y comprensión, por infundirme valores para no declinar ante las adversidades que presenta la vida y por ser mis padres.

A mis hermanos

Moni, Fabi y Luis porque en todos estos años que he convivido con ustedes confirmo que son parte de mi vida y deseo que cada día, juntos trazemos el nombre Familia.

A mi sobrino Isaac

Por dar un matiz distinto a la familia y por cambiar nuestras vidas.

A mis amigos

Gustavo, Serch, Lemuz, Karla, Nancy, Eli, Marina, La Vaca, Héctor, Gaby, Bere, Margarita y Rolando, por escucharme y darme esos momentos de felicidad que el tiempo no borrará.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la UNAM

Por darme la posibilidad de prepararme académicamente y siempre estaré orgullosa de esta Institución.

Al Lic. Alejandro Morales

Porque siento profunda admiración por su labor legislativa e histórica, que sin lugar a dudas dejará su imborrable trabajo en el campo del Derecho Constitucional.

Al Lic. Miguel Mejía

Por confiar en mi capacidad y dedicarme su invaluable tiempo para realizar este trabajo de investigación y por ser un ejemplo en mi carrera profesional.

A Sartre y a Pessoa

Por enseñarme que la vida está hecha sólo de instantes, que los instantes forman recuerdos y que la vida es un constante recuerdo y no vale la pena dedicar uno solo a la tristeza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

	Pág
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO REFERENCIAL DEL VETO PRESIDENCIAL	
1.1. EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO	
1.1.1. Cultura Mexica o Azteca	3
1.1.2. Cultura Maya	4
1.1.3. Cultura Tenochca	4
1.1.4. Cultura Teotihuacana	3
1.2. EN LA COLONIA	
1.2.1. Constitución de Cádiz de 1812	6
1.3. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE	
1.3.1. Constitución Federal de 1824	10
1.3.2. Leyes Constitucionales de 1836	13
1.3.3. Bases Orgánicas de 1843	15
1.3.4. Constitución de 1857	17
1.3.5. Constitución de 1917	19
CAPÍTULO SEGUNDO	
CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL VETO PRESIDENCIAL	
2.1. Concepto gramatical	21
2.2. Concepto legal	21
2.3. Concepto doctrinal	22
2.4. Concepto jurisprudencial	25
2.5. Concepto que se propone	25
2.6. Naturaleza jurídica	25
CAPÍTULO TERCERO	
EL VETO PRESIDENCIAL EN EL DERECHO VIGENTE	
3.1. Procedimiento legislativo	27
3.1.1. Iniciativa	27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.2. Discusión	28
3.1.3. Aprobación	28
3.1.4. Sanción	28
3.1.5. Promulgación	29
3.1.6. Publicación	29
3.1.7. Iniciación de la vigencia	31
3.1.8. Supuestos del artículo 72 constitucional	33
3.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	38
3.3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	38

CAPÍTULO CUARTO

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

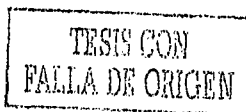
4.1. El procedimiento de reforma constitucional	43
4.1.1. Concepto de reforma	44
4.1.2. Límites de la reforma	45
4.1.3. Poder Constituyente	46
4.1.4. Poder Constituyente Permanente	47
4.1.5. Alcances de la revisión constitucional	47
4.2. Corrientes en contra del veto presidencial en las reformas constitucionales	48
4.3. Corrientes a favor del veto presidencial en las reformas constitucionales	50

CAPÍTULO QUINTO

EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO VIGENTE

5.1. EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEL ESTADO MEXICANO

5.1.1. Aguascalientes	54
5.1.2. Baja California Norte	55
5.1.3. Baja California Sur	56



3.1.2. Discusión	28
3.1.3. Aprobación	28
3.1.4. Sanción	28
3.1.5. Promulgación	29
3.1.6. Publicación	29
3.1.7. Iniciación de la vigencia	31
3.1.8. Supuestos del artículo 72 constitucional	33
3.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	38
3.3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	38

CAPÍTULO CUARTO

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

4.1. El procedimiento de reforma constitucional	43
4.1.1. Concepto de reforma	44
4.1.2. Límites de la reforma	45
4.1.3. Poder Constituyente	46
4.1.4. Poder Constituyente Permanente	47
4.1.5. Alcances de la revisión constitucional	47
4.2. Corrientes en contra del veto presidencial en las reformas constitucionales	48
4.3. Corrientes a favor del veto presidencial en las reformas constitucionales	50

CAPÍTULO QUINTO

EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO VIGENTE

5.1. EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEL ESTADO MEXICANO

5.1.1. Aguascalientes	54
5.1.2. Baja California Norte	55
5.1.3. Baja California Sur	56



5.1.4. Campeche	56
5.1.5. Chiapas	57
5.1.6. Chihuahua	57
5.1.7. Coahuila	59
5.1.8. Colima	60
5.1.9. Durango	61
5.1.10. Estado de México	61
5.1.11. Guanajuato	62
5.1.12. Guerrero	62
5.1.13. Hidalgo	63
5.1.14. Jalisco	63
5.1.15. Michoacán	64
5.1.16. Morelos	65
5.1.17. Nayarit	66
5.1.18. Nuevo León	66
5.1.19. Oaxaca	67
5.1.20. Puebla	
5.1.21. Querétaro	67
5.1.22. Quintana Roo	68
5.1.23. San Luis Potosí	68
5.1.24. Sinaloa	69
5.1.25. Sonora	69
5.1.26. Tabasco	69
5.1.27. Tamaulipas	70
5.1.28. Tlaxcala	70
5.1.29. Veracruz	70
5.1.30. Yucatán	71
5.1.31. Zacatecas	72

5.2. REGULACIÓN DEL VETO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA

5.2.1. Bolivia	73
5.2.2. Colombia	74
5.2.3. Costa Rica	75

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

5.2.4. Ecuador	76
5.2.5. Estados Unidos de América	78
5.2.6. Nicaragua	78
5.2.7. Panamá	79
5.2.8. Paraguay	81
5.2.9. Venezuela	82
5.2.10. Propuesta de reforma del artículo 135 constitucional	85
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	92

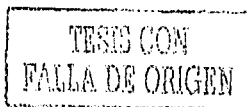
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Los cambios en nuestro país en el ámbito político han permitido que los Senadores y Diputados de las distintas Fracciones Parlamentarias participen activamente controlando las facultades del Ejecutivo, abriendo con ello la posibilidad de que aspiremos a la democracia en beneficio de la sociedad.

La presente investigación surge a raíz de la reforma de Derecho y Cultura Indígena, sobre el tema expertos en Derecho y personalidades del medio político cuestionaron si el Presidente de la República, contaba o no con el derecho de veto tratándose de reformas constitucionales. Ante este hecho, nuestra Constitución Política en el artículo 72, inciso b), estipula: *"se reputará aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los 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 el que el Congreso esté reunido"*, reconociendo así el derecho que tiene el Ejecutivo para manifestar su posición ante cualquier proyecto de ley, sin hacer distinción cuando se trate de reformas a la Ley Fundamental. En cuanto a estas últimas el artículo 135 del mismo ordenamiento, establece: *"que se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, además de ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados"*.

Sobre los anteriores artículos que son el pilar de la tesis, cabe preguntarnos por qué se aplica el procedimiento legislativo ordinario en el proceso de reforma constitucional y si el veto presidencial abarca las reformas a la Constitución. En cuanto al plazo de promulgación surge la duda de qué ocurre si el Presidente de la República no promulga dichas modificaciones y cuánto tiempo tiene para ordenar su publicación una vez que las recibe. Los cuestionamientos que señalamos con antelación se resuelven en la parte de la propuesta y tienen su cause en el desarrollo del tema.



El veto presidencial en el procedimiento de reforma constitucional se encuentra en la mesa del debate nacional y tiene relevancia su investigación debido a que no existe el marco legal para llevar a cabo reformas o adiciones a la Constitución; de igual forma, consideramos importante que nuestro orden jurídico sea comparado con el derecho constitucional internacional respecto al tópico en estudio, pues ello nos permitirá apreciar avance democrático que conserva nuestra Ley Fundamental.

En este orden de ideas el primer capítulo se destinará al estudio de veto en el devenir histórico de nuestro sistema jurídico, en el capítulo segundo hablaremos del concepto de veto desde diversas perspectivas y su naturaleza jurídica, el tercer capítulo abordará las etapas por las que pasa la aprobación de un proyecto de ley para lo cual nos auxiliamos de la Ley Orgánica del Congreso así como su Reglamento Interior.

Por otra parte, se contemplará en el capítulo cuarto las diferencias entre el Poder Constituyente, el Constituyente Permanente y los Poderes Constituidos, los alcances de la revisión constitucional y las posturas a favor y en contra de que el Ejecutivo pueda ejercer el veto en reformas constitucionales.

En el quinto apartado trataremos del veto presidencial en el derecho comparado, incluyendo además de los Estados que conforman la Federación, a países del continente americano; en este mismo capítulo se propone la modificación del artículo 135 constitucional, cuya redacción se desprende del análisis y estudio de los ordenamientos constitucionales locales e internacionales y por supuesto de la necesidad de esclarecer el proceso de reformas a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar lagunas jurídicas y lograr el equilibrio entre los Poderes de la Unión

Para concluir esta breve introducción, quiero señalar que la ley no puede modificar la realidad social pero sí frenar el abuso de poder, por ello invito al lector a que reflexione sobre la propuesta esperando despertar conciencia política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO REFERENCIAL DEL VETO PRESIDENCIAL

1.1. EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO

1.1.1. CULTURA MEXICA O AZTECA

Antes de fundar Tenochtitlán los mexicas eran regidos por los sacerdotes, quienes obedecían las órdenes de su dios Huitzilopochtli; a partir de su establecimiento cambiaron su régimen teocrático. La clase dirigente estaba formada por el tlatoani, el Cihualcóatl, los jefes, los nobles por nacimiento, los jefes del calpulli y los nobles por méritos.

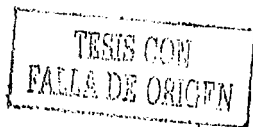
El tlatoani era el jefe supremo del Estado y reunía todos los poderes, debía ser militar, pues se convertía en jefe de los ejércitos de la capital y de las confederaciones o alianzas. El tlatoani representaba a la divinidad, era un rey por derecho divino que se elegía mediante un consejo de altos dignatarios.

El Consejo de Estado o Tlatocan era un organismo director compuesto por los representantes de los veinte calpullis o barrios en que se dividía la ciudad, sus funciones eran directivas, administrativas y judiciales.

El segundo personaje era el *Cihualcóatl*, también con carácter militar y religioso, representaba al monarca, como juez, sacerdote mayor y jefe del ejército. Se encargaba de la recolección y almacenamiento de los tributos, presidía el Consejo y sustituía al soberano cuando éste se ausentaba de la ciudad.

Los nobles desempeñaban los cargos de jueces, magistrados, sacerdotes, comerciantes, recolectores de tributos, caciques y gobernantes de provincia.

Puede suponerse que el sistema de normas que se establecían en esta cultura obedecía a un régimen impositivo por parte del tlatoani, por tanto, ésta



autoridad tenía el poder absoluto para realizar cualquier modificación al ordenamiento de la ciudad; de ahí que no puede encontrarse en esta cultura la figura del veto.

1.1.2. CULTURA MAYA

Los mayas estaban organizados en ciudades independientes, cada una tenía su propio gobierno, la máxima autoridad era el Halach Unic (hombre verdadero), quien resolvía todos los asuntos de la ciudad y era ayudado por un consejo de jefes y sacerdotes. Los jefes controlaban a una serie de funcionarios que se encargaban del orden de la ciudad, los sacerdotes que pertenecían a la nobleza, eran los únicos que conocían el calendario, la astronomía, y las matemáticas, además ejercían funciones de médicos, adivinos y controlaban las ceremonias religiosas.

En los niveles inferiores se encontraban los trabajadores de la tierra, constructores y después los esclavos.

Una vez más nos encontramos con el poder que recaía en una sola persona y alrededor de ésta otras que colaboraban para un mejor funcionamiento de la ciudad, sin embargo, por los pocos datos históricos puede interpretarse que la última decisión la tenía Halach Unic, el hombre verdadero.

1.1.3. CULTURA TENOCHCA

En este momento histórico el proceso legislativo que se desarrolló en las diversas culturas no contaba con una base escrita y uniforme.

En la sociedad tenochca, la regulación normativa de las relaciones sociales, probablemente consistía en la observancia de los patrones conductuales heredados de sus antepasados y los que habían adquirido al contacto con los habitantes del Altiplano.



La esencia del derecho tenochca estaba constituida por:

1. El establecimiento del papel del tlatoani tenochca como el legítimo representante del Dios;
2. La convicción de que el grupo gobernante era el supremo guardián del orden social y el único encargado de castigar a los transgresores;
3. La preservación y avalamiento de las diferencias sociales pronunciadas; y
4. La defensa del régimen expansionista guerrero.

La autoridad más alta en el tribunal era el tlatoani, le seguía el *Cihuacóatl*, después de ellos estaban los oidores que eran el consejo supremo y posteriormente estaban los funcionarios de justicia.

En la casa real había diversas salas, donde se juntaban diferentes estados de gerentes, las más importantes eran el *tlacxillan*, (tribunal de sentencias) donde se reunían los jueces a deliberar sobre los castigos que debían aplicarse a los delincuentes y el *tecalli* en el cual los Senadores y los ancianos escuchaban los pleitos y peticiones de la gente del pueblo.

En la historia del derecho mexicano, la autoridad soberana reviste un matiz especial, eminentemente colectivo; pues no es una persona o representante, la que ejercía el poder del Estado, sino un sistema consuetudinario de combinación de mando, actuando en Asambleas o en Comisiones Especiales.

1.1.4. CULTURA TEOTIHUACANA

Estuvo organizada en un Estado teocrático en el que gobernaba la clase sacerdotal, ésta no sólo se preocupaba de las prácticas religiosas, sino que ejercía las funciones políticas, y controlaba las actividades comerciales. Su poder se extendió sobre los diferentes pueblos, sometidos por la conquista militar. La sociedad teotihuacana se conformaba por tres grupos: el primero por sacerdotes,



quienes además de tener el poder político, la alta cultura y dirigir los planos de los edificios, señalaban los días de fiesta y presidían las ceremonias, el segundo grupo eran los militares y el tercero estaba integrado por los habitantes del pueblo, artesanos, comerciantes y campesinos.

Se puede concluir que en estas culturas más importantes y de las que se ha recopilado más información, la división de clases sociales suponían en sí mismas un orden de gobierno basado en creencias religiosas, y aunque el poder era controlado por los sacerdotes y militares, una sola persona tenía la facultad de dirigir el funcionamiento de la ciudad, el tlatoani. Dicha autoridad, probablemente ejercía su derecho de veto al no estar de acuerdo con las opiniones del Consejo de Estado; sin embargo, no podemos tener la certeza de ello.

1.2. EN LA COLONIA

1.2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

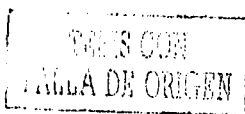
El primer ordenamiento que se establece para México en estos momentos de la historia lleva por nombre Constitución Política de la Monarquía Española, cuyas disposiciones regularán a partir de este momento Nación mexicana.

La figura del veto sí aparece en este documento en los artículos que a continuación citaré:

"Art. 143. Da el rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: 'Publíquese como ley.'

Art. 144. Niega el rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: 'Vuelva a las cortes,'¹ acompañando al mismo tiempo una exposición de razones que ha tenido para negarla.

¹ Las Cortes según el artículo 27 de la Constitución de la Monarquía Española son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que ella misma establece.



Art. 145. Tendrá el rey treinta días para usar esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado ó negado sanción, por el mismo hecho se entenderá que ha dado o dará efecto.

Art. 146. Dada ó negada la sanción por el rey, devolverá á las córtés uno de los originales con la formula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las córtés y el duplicado quedará en poder del rey.

Art. 147. Si el rey negare la sanción, no se volverá á tratar del mismo asunto en las córtés de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.

Art. 148. Si en las córtés del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al rey, podrá dar la sanción ó negarla segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144; y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Art. 149. Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado por las córtés del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el rey da la sanción...

Art. 150. Si antes de que espire el término de treinta días, en que el rey ha de dar ó negar la sanción, llegare el día en que las córtés han de terminar las sesiones, el rey la dará ó negará en los ocho primeros días de las sesiones de las siguientes córtés y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada, y la dará en efecto en la fórmula prescrita; pero si el rey negare la sanción, podrán estas córtés tratar del mismo proyecto".²

En el capítulo IX, de la promulgación de las leyes, artículo 154, menciona que publicada la ley en las Córtés, se dará aviso al rey, para que proceda inmediatamente a su promulgación solemne y la misma Constitución indica el contenido de dicha promulgación.

² Colección de las leyes fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los Planes que han tenido el mismo carácter, desde el año 1821 hasta 1856. Imprenta Ignacio Cumplido. 1856. pp. 56, 57.

La Constitución de Cádiz es la base de la Constitución vigente, ya que el derecho de veto se concedió al rey, aunque no era superado por ninguna mayoría de las Cortes, hecho que es distinto a nuestra actualidad ya que nuestra actual Constitución consigna que requiere la aceptación de las dos terceras partes de las Cámaras para no considerar las observaciones del Presidente.

Podemos apreciar después de la lectura anterior, las siguientes características, que se diferencian del sistema que prevalece:

1. El plazo en el que se devolverá el proyecto es de treinta días.
2. El Rey tiene la facultad de vetar dos veces, aclarando que no es en el mismo periodo de sesiones, sino una en cada año.
3. En una tercera revisión del proyecto, ya propuesto, admitido y discutido por las Cortes, se entenderá que el Rey da la sanción.
4. Si se terminan las sesiones de las Cortes, el Rey tendrá ocho días para realizar la devolución a partir de que se han iniciado las sesiones de las siguientes Cortes.
5. Primero se publica la ley en las Cortes y posteriormente el Rey la promulga.

La Constitución en comento, de características no democráticas, presenta a la figura del Rey como un personaje solamente representativo de la autoridad que da solemnidad a las decisiones tomadas por las Cortes.

La Constitución de la Monarquía Española, en el título X, en un capítulo único, regula lo referente al procedimiento que se debe llevar a cabo para hacer variaciones en ella. Se establece que hasta pasados ocho días después de hallarse en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos y cualquier proposición de reforma en algún artículo de la Constitución, deberá ser por escrito, apoyada y firmada por veinte Diputados. Dicha proposición se leerá por tres veces, con el

intervalo de seis días de una y otra lectura; y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitir a discusión.³

En el caso de que sea admitida para su discusión se procederá bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general; y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos. La Diputación General siguiente, podrá declarar, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos si ha lugar a al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma. Dichos poderes especiales corresponde a que cualquier alteración a la Constitución será necesario que la Diputación que habrá de decretarla esté firmada por lo menos por veinte Diputados.

La reforma propuesta se discutirá de nuevo; y si fuere aprobada por las dos terceras partes de Diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las córtes. Finalmente, una Diputación presentará el decreto de reforma al Rey, para que le haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía.

El derecho vigente no contempla determinado tiempo para proponer alguna reforma, tampoco requiere que sea presentada por un número mínimo de Diputados o Senadores – aunque en el Virreinato no existía el Senado -, como lo estipula la Constitución en estudio.

³ Los artículos consultados fueron el 375, 377, 378, 379, 380, 383 y 384, de la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

1.3. MÉXICO INDEPENDIENTE

1.3.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Esta Constitución es la primera en proponer una República Representativa, Popular y Federal, con una estructura más acorde con las necesidades que la justicia social demandaba, instituyó la división de los tres poderes federales y concedió a los Estados ciertas facultades de tipo administrativo.

En la sección sexta cuyo título es "De la formación de las leyes", estuvo regulado el veto presidencial, en el artículo 55 que establece que 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 pasará 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.

Los proyectos o decretos devueltos por el Presidente, serán discutidos por segunda vez en las dos Cámaras y si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos, pero si no fueren aprobados por esos dos tercios, se propondrán hasta el año siguiente, así lo consigna el artículo 56.

El artículo 57, ordena que si el Presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro de los diez días señalados, por ese mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo el término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones y en ese caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

Los proyectos de ley o decreto que en una segunda revisión devolviera el Presidente a la Cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración; y si

ésta los aprobare por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechare por igual número de sus miembros, volverán al Presidente para publicarlos. Pero si fueren reprobados por la alguna de las Cámaras no se podrán promover de nuevo, sino hasta sesiones ordinarias subsecuentes, como lo dispone el numeral 60.

La Constitución, objeto de estudio, presenta un trabajo más elaborado por el Constituyente y contempla aspectos que contiene la Constitución actual, con sus respectivas modificaciones, los cuales a continuación señalaré:

1. La devolución de las observaciones que haga el Presidente deberá ser de diez días contado a partir de que recibió el proyecto. Si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, la devolución deberá realizarse el primer día útil en que esté reunido el Congreso.
2. El artículo 73 dispone que las resoluciones que tome el Congreso sobre su traslación, suspensión o prorrogación de sesiones, se comunicarán al Presidente, quien las hará ejecutar sin poder hacer observaciones sobre ellas. En este caso es la única limitante para ejercer derecho de veto.
3. Por lo que se refiere a la observancia, interpretación y reforma de la Constitución, en el artículo 166 consigna que las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones sobre la Constitución pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente hasta el año 1830.
4. El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes, nunca será el mismo Congreso el que haga la calificación de las observaciones y el que decrete las reformas, así queda establecido por el artículo 168 de la legislación de referencia.

En el numeral 169, dispone que las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 1830, se tomarán en consideración por el Congreso

en el segundo año de cada bienio, pero si fuesen necesarias el Congreso siguiente se ocupará de ellas.

Para reformar o adicionar la Constitución de 1824, se observarán las reglas anteriores y los requisitos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones, concedido al presidente en el artículo 106, éste artículo establece que el Presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el Congreso General, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo, menos en los casos exceptuados por la Constitución.

Esta Constitución señala que no podrán reformarse los artículos que tratan sobre:

1. Libertad e independencia de la nación mexicana;
2. Religión;
3. Forma de gobierno;
4. Libertad de imprenta; y
5. División de poderes supremos de la Federación y de los Estados.

Es muy interesante que esta Constitución tenga claramente un matiz de principios totalmente democráticos, ya que si bien es cierto que al Presidente se le conceden facultades legislativas, también lo es que éstas quedan limitadas por la misma.

Aparece el Congreso General integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores y se intenta que el poder legislativo y ejecutivo actúen de manera coordinada para elaborar las leyes, decretos y reformas constitucionales.

Como podemos notar en la Constitución del 24 hay una aplicación del procedimiento ordinario para llevar a cabo las reformas constitucionales, aunque tenían que pasar seis años para que se procediera a modificar dicho ordenamiento, no obstante podemos aventurarnos a asegurar que el veto presidencial lo tenía el Presidente en cuestión de reformas constitucionales.

1.3.2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Las Siete Leyes Constitucionales sancionadas y publicadas el 30 de diciembre de 1836, resaltan el poder centralista y absoluto de los conservadores, debido a la expansión de ideas liberales importadas de la Revolución Francesa. Era claro que se pretendía una oligarquía manejada por un Supremo Poder Conservador compuesto por José Justo Corro, Rafael Mangino, Ignacio Espinoza Liñán, Melchor Múzquiz y Sánchez Tagle, que, a excepción de Múzquiz, todos eran representantes directos del Clero.

En este marco histórico de luchas de poder, entre los liberales y conservadores, surgen las Siete Leyes Constitucionales. En cuanto al procedimiento legislativo aparece regulado en la Tercera Ley que en su artículo 34, dispone que todo proyecto de ley o decreto, aprobado en ambas Cámaras (Diputados y Senadores), en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.

En el numeral 35, consigna que si la ley o decreto solo hubiere tenido una primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no le pareciere bien, podrá dentro de quince días útiles devolverla a la Cámara de Diputados con observaciones acordadas en el Consejo,⁴ pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

En caso de que el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, puede el Presidente de la República (juzgándole oportuno él y su Consejo) negarle la sanción, sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso, según se desprende del numeral 36 de citado ordenamiento.

⁴ El Consejo de Gobierno se compone de trece consejeros, de los cuales dos son eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad, así lo dispone el artículo 21 de las Siete Leyes.

El artículo 37, dispone que la ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República, deberá ser examinado de nuevo en ambas Cámaras; y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras el citado requisito, el proyecto se tendrá por desechado.

Finalmente, sobre variaciones a la Constitución, que no sancionare el supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara, no pasarán de nuevo a la sanción y se publicarán sin ella, así lo estipula el artículo 38.

Las Siete Leyes, como se les conoce, es el primer ordenamiento que habla de variaciones constitucionales en su Tercera Ley sobre formación de las leyes en la parte final del ordenamiento hace especifica algunos requisitos para que se lleve a cabo dichas variaciones.

En el momento histórico que se encuentra la Nación mexicana, el poder se delega a un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas y de los cuales eran de la milicia y de la iglesia, por tanto no hay realmente un proceso democrático en el que las modificaciones beneficien a otras clases sociales más que a las que anteriormente ya quedaron señaladas.

Al referirse a las reformas constitucionales, en la Séptima y última ley, en el artículo 1 señala que en seis años, contados desde la publicación de la Constitución, no se podrán hacer alteraciones en ninguno de sus artículos.

Una vez que haya transcurrido el término de seis años y se quiera hacer variaciones en algunos artículos, se observarán los requisitos prevenidos en lo siguientes numerales:

1. El artículo 12, párrafo 10, de la Segunda Ley, dice que una de las atribuciones del Supremo Poder Conservador es dar o negar la sanción a reformas de la constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.
2. En el numeral 26, fracciones I y III, también de la Segunda Ley, hablan de las autoridades que tienen la facultad de iniciar leyes (Poder Ejecutivo y Juntas Departamentales).
3. En los artículos 28, 29, y 38 de la Tercera Ley, el primero hace mención que cuando el supremo poder ejecutivo o los Diputados iniciaren leyes sobre materias que le atañen a la Suprema Corte de Justicia o Juntas Departamentales, se oirá el dictamen de aquella y la mayoría de éstas, antes de tomar en cuenta la iniciativa. El segundo se refiere a que no podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, ni aquellas en que convenga la mayoría de las Juntas Departamentales. Las demás se tomarán en cuenta a consideración de la Cámara, oído el dictamen de una comisión compuesta por ocho Diputados.

En cuanto a esta última parte de la legislación estudiada, podemos agregar que hasta 1842 podía reformarse la Constitución, aspecto que fue copiado de la Constitución del 24, al realizar el análisis de las Siete Leyes, aparentemente existía un proceso democrático en la elección de los representantes del pueblo, más no era así, ya que estas leyes constitucionales beneficiaban al partido conservador.

1.3.3. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Las Bases Orgánicas redactadas por el grupo conservador, representan los intereses del clero y la milicia, el escritor Jesús Reyes Heróles, en su obra *El Liberalismo Mexicano*, las define como un absurdo realizado. En ella, el Gobierno central lo es todo, apenas los Departamentos tienen atribuciones de

administración municipal, y todo el gobierno central en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo estos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos.

Dichas Bases, establecen el veto en el Título V, en el numeral 87, fracción XX, faculta al Presidente para hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo ⁵ a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación, el término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto.

Cuando concluyan los treinta días estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el gobierno a la Diputación Permanente ⁶ las observaciones que hiciere o el aviso que debe dar. Pasado el término sin realizar nada, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

A su vez, el artículo 58, establece que para la primera revisión se requiere la aprobación del cincuenta por ciento más uno de los presentes, pero en la segunda revisión se necesita el voto de dos tercios de las Cámaras.

Ya que es aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al Presidente de la República para su publicación, señala el artículo 59; todas leyes serán publicadas por el Ejecutivo dentro de seis días después de su sanción, como indica el artículo 60.

⁵ El Consejo de Gobierno estará integrado por diez y siete vocales nombrados por el Presidente.

⁶ Un día antes de cerrarse las sesiones del Congreso, la Cámara de Senadores elegirá cuatro individuos y la de Diputados cinco, conformándose así la Diputación Permanente.

Lo que podemos comentar al respecto es que el veto presidencial no es regulado en el Título IV, del poder legislativo, y las observaciones las realiza de modo colegiado el Consejo de Gobierno, órgano que sustituye al supremo Poder Conservador de las Siete Leyes y muestra que el poder sigue controlado por las clases privilegiadas de ese entonces.

Aparece la figura de la Diputación Permanente creada para dar seguimiento a las cuestiones legislativas en los recesos del Congreso y que en el derecho vigente se considera como la Comisión Permanente.

El Presidente tiene un plazo de seis días para la publicación de todas las leyes una vez que las ha sancionado, comparado con la actualidad no hay ningún término en el que el Ejecutivo tenga la obligación de publicar la ley, decreto o reforma constitucional.

Sobre la observancia y reforma de las Bases Orgánicas, el artículo 202 dispone que en cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas y el procedimiento será el mismo que se realiza para las leyes comunes sólo que no se requerirá ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras y el Ejecutivo tendrá la facultad otorgada en el artículo 87, fracción XX - ya escrita en párrafos anteriores -.

Solamente un artículo en las Bases Orgánicas es destinado para regular el procedimiento en las reformas a este ordenamiento, por tanto nuevamente se manifiesta que se aplicará el procedimiento ordinario para modificar la Constitución, agregando que no se requiere que la mayoría de las legislaturas apruebe dichas modificaciones.

1.3.4. CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución ratifica las leyes de Juárez y Lerdo, se incluyen las garantías individuales, la separación de la iglesia y el Estado y un sistema federal. La manera de legislar requiere de trámites muy sencillos y la toma de decisiones

recaen en el Congreso, se menciona en la doctrina que en esta Constitución no se le concede el veto al Ejecutivo, pero lo cierto es que sí tiene el derecho de hacer observaciones por una sola vez y puede omitirse este paso si lo amerita la urgencia del proyecto de ley.

En esta Constitución se sistematiza el procedimiento legislativo, mismo que a continuación se señala:

Artículo 70. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de la comisión;

II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes;

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el Presidente del Congreso conforme a reglamento;

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión o exprese que no usa de esa facultad;

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión a la votación de la ley;

VI. Si dicha opinión fuere discrepante en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio;

VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación;

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los Diputados presentes.

En el caso de urgencia notoria calificada por el voto de dos tercios de los Diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites establecidos en el numeral antes citado, así lo indica el artículo 71, del ordenamiento en estudio.

El título séptimo, que consiste en la reforma a la Constitución de 1857, el artículo 127, consigna que la Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones. Este artículo es el antecedente del actual 135 constitucional, pero el citado 127, no menciona qué órgano realizará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración que aprueba las modificaciones en caso de que el Congreso esté en receso.

1.3.5. CONSTITUCIÓN DE 1917

Esta Constitución, que contiene la esencia y los ideales de justicia social ha regido hasta nuestros días con las respectivas reformas que se han hecho, de acuerdo con las necesidades de la realidad.

El numeral 72, inciso b), establece que 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.

El inciso c), del mismo artículo, dispone 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. 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.

El artículo 72 constitucional, hasta el momento sólo ha tenido una reforma, presentada por el Ejecutivo el 23 de noviembre de 1920, dicha reforma propuso que el Ejecutivo de la Unión no pudiera hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a alguno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria de sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Este párrafo formó parte del artículo 72 integrado como el inciso j) y con lo anterior queda claramente manifestado que el derecho de veto sí procede a excepción de lo que se establece por el inciso j), cuyo contenido ya quedó explicado. Por su parte, los incisos b) y c) no han sido modificados.

En lo que se refiere a las reformas constitucionales, el artículo 135 señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Este artículo se reformó el 21 de octubre de 1966, la iniciativa la presentó el Diputado Ricardo Chaurand Concha del Partido Acción Nacional, el contenido de la reforma radica en que incluye a la Comisión Permanente para realizar el conteo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas en el caso de que el Congreso de la Unión estuviere en receso. A partir de este momento el artículo no ha sufrido otra modificación.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL VETO PRESIDENCIAL

2.1. CONCEPTO GRAMATICAL

La palabra veto, proviene del verbo latino vetare, que significa, prohibir, vetar o impedir.⁷

Este término se utilizó entre los romanos para que los magistrados de los tribunales del pueblo tuvieran el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó *intercessio*.

2.2. CONCEPTO LEGAL

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contiene de manera implícita el concepto de veto en el artículo 72, incisos a), b), y c), al establecer a la letra: 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 ese 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 y 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

⁷ Burgoa, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa. México. 1997. Pág.436.

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.

Como puede desprenderse el primer inciso admite la posibilidad de que el Ejecutivo realice observaciones, el segundo indica el plazo que tiene para devolver el proyecto o se tendrá por aceptado si no lo devolviera y el tercero señala que el veto puede ser total o parcial, es decir, si no está de acuerdo con la iniciativa en su conjunto o si sólo algunos artículos los considera inadecuados.

2.3. CONCEPTO DOCTRINAL

El autor Miguel Lanz Duret, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, menciona que el derecho de veto ha sido frecuente y útilmente ejercido por los Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos, con asentimiento de la opinión pública, y esta prerrogativa, que presenta una apariencia monárquica, se ha convertido en sus manos en un medio de reacción democrática contra los errores o los abusos de las Asambleas Representativas.

El jurista Felipe Tena Ramírez lo define así: El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

Para Burgoa Orihuela, el veto consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes.

Por su parte, Carpizo manifiesta que en los sistemas presidenciales, el poder Ejecutivo tiene una facultad muy importante: el veto, a través del cual puede hacer observaciones u oponerse a un proyecto de ley y entonces se necesita que

el Congreso con una mayoría especial vuelva a aprobar ese proyecto para que se puedan desestimar las observaciones del poder Ejecutivo.

El veto es el resultado del ejercicio de la facultad del Presidente de la República, para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, un proyecto de ley o decreto, que para su sanción envía el Congreso, dicha definición corresponde a Carlos Garza García, tomada del libro *Derecho Constitucional Mexicano*.

Para Elisur Arteaga Nava, el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativos y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes así como un instrumento de juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución.

Carlos Sempé Minvielle, en su libro de *Técnica Legislativa*, define al veto como la facultad que corresponde al titular del Ejecutivo Federal para oponerse total o parcialmente a la ley aprobada por el Congreso de la Unión. Es absoluto si impide la promulgación y vigencia de la ley y suspensivo si sólo retarda aquélla.

Lo que podemos señalar tomando en consideración las opiniones anteriores es que el veto es un derecho del Ejecutivo y éste se ejerce una vez que el Congreso ha aprobado el proyecto de ley, y puede ser total o parcial. En estos aspectos coinciden los autores antes citados; sin embargo, lo que me parece importante resaltar es que el jurista Elisur Arteaga, menciona el punto de la colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo, el cual debe ser enfocado hacia el bienestar social.

Ahora bien, esto nos lleva a preguntarnos cuáles son las finalidades del veto presidencial, y al respecto señala el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas lo siguiente:

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratando de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
2. Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
3. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Según Don Emilio Rabasa, el veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la Seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente, y dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo, que extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe los poderes en su impetuoso torbellino.

Como puede desprenderse de la lectura es exactamente la misma opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas y del jurista Emilio Rabasa y como ya se estudió en el capítulo primero, las legislaciones que se aplicaron en el territorio mexicano concedían el derecho del veto al máximo representante de la Nación ya sea Virrey, Emperador o Presidente. Por tanto, la única función que actualmente tendría el derecho de veto concedido al Presidente, sería en el sentido de equilibrar los intereses del legislativo y los de la sociedad, esto quiere decir, que aunque los legisladores son representantes de la Nación la aprobación de los proyectos obedece a intereses partidarios, es aquí en donde puede intervenir el Ejecutivo para vetar aquellas leyes que no favorezcan a la sociedad civil; entendiendo que el Presidente ya no es miembro de un partido político, sino una figura que debe anteponer el bienestar social en cualquier decisión política.

2.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el momento no ha emitido criterio alguno que determine qué se entiende por veto presidencial y cuáles son los límites del ejercicio de éste.

2.5. CONCEPTO QUE SE PROPONE

Desde mi punto de vista el veto es la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para realizar observaciones fundadas sobre una iniciativa de ley o decreto, con la finalidad de dar seguridad a la Nación a través del Presidente y equilibrar las decisiones entre los Poderes Constituidos.

2.6. NATURALEZA JURÍDICA

La Constitución considera que el veto es un parte del proceso legislativo, y el presidente de la república, un actor de éste; el art. 72 alude a proyectos de ley o decreto: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto..."

La posibilidad de revisar el proyecto y el hecho de que el Presidente puede hacer observaciones de fondo y de forma, niegan que se trate de un acto perfecto y concluido; confirma que su intervención es parte del proceso legislativo.

El Presidente de la República goza del plazo de diez días hábiles para hacer valer sus observaciones, existe la excepción de que cuando el Congreso de la Unión cerrare su periodo ordinarios o extraordinarios de sesiones, deberá regresar el proyecto con sus observaciones el primer día hábil, si no lo lleva a cabo, pierde el derecho de hacerlo, en este supuesto no tiene más opción que publicar.

En México opera lo que se denomina veto de bolsillo, que consiste en que el Presidente no veta el proyecto pero espera hasta el último momento para

lisonjer de su publicación, así lo único que hace es retardar su divulgación debido a cuestiones de índole política que pudieran influir en la sociedad.

Las observaciones del Presidente pueden incluir todo o sólo una parte del proyecto de ley o decreto, debido a que es una autoridad ejecutiva, queda a su criterio determinar si la parte no objetada es susceptible de promulgarse, no impide la realización de que vuelva a las Cámaras. El Congreso carece de facultad para impedir una publicación parcial.

En la Constitución no se señala un procedimiento especial o extraordinario para tramitar el estudio de las observaciones, tampoco lo hacen las leyes, debe estarse a las reglas generales que regulan el proceso legislativo, sin embargo, existe la salvedad, que se desprende del texto fundamental (art. 72,inc.c) el proyecto no pasa a comisiones "...será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta..." No se da lugar al estudio y dictamen por parte de las comisiones, se parte del supuesto de que ya se realizó al presentarse por primera vez.

En conclusión la naturaleza jurídica del veto presidencial es una institución jurídica que dota de facultades al Ejecutivo Federal dentro del proceso legislativo para rechazar en todo o en parte toda ley o decreto que le remita el Congreso de la Unión.

disponer de su publicación, así lo único que hace es retardar su divulgación debido a cuestiones de índole política que pudieran influir en la sociedad.

Las observaciones del Presidente pueden incluir todo o sólo una parte del proyecto de ley o decreto, debido a que es una autoridad ejecutiva, queda a su criterio determinar si la parte no objetada es susceptible de promulgarse, no impide la realización de que vuelva a las Cámaras. El Congreso carece de facultad para impedir una publicación parcial.

En la Constitución no se señala un procedimiento especial o extraordinario para tramitar el estudio de las observaciones, tampoco lo hacen las leyes, debe estarse a las reglas generales que regulan el proceso legislativo, sin embargo, existe la salvedad, que se desprende del texto fundamental (art. 72,inc.c) el proyecto no pasa a comisiones "...será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta..." No se da lugar al estudio y dictamen por parte de las comisiones, se parte del supuesto de que ya se realizó al presentarse por primera vez.

En conclusión la naturaleza jurídica del veto presidencial es una institución jurídica que dota de facultades al Ejecutivo Federal dentro del proceso legislativo para rechazar para rechazar en todo o en parte toda ley o decreto que le remita el Congreso de la Unión.

CAPÍTULO TERCERO

EL VETO PRESIDENCIAL EN EL DERECHO VIGENTE

3.1. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre de leyes.

En el moderno proceso legislativo existen seis etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia, que serán vistas a continuación.

3.1.1. INICIATIVA

Es el acto por el cual determinados órganos del Estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

El derecho de iniciativa es ejercido en el mayor número de países modernos por los propios parlamentarios y en orden descendente, por las comisiones parlamentarias, el gobierno, el Jefe de Estado, por las regiones o los estados federados, por el cuerpo electoral, los órganos judiciales, las organizaciones sociales y económicas.

En México, la iniciativa está conferida según el artículo 71 constitucional: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados.

La Constitución no especifica si los mismos funcionarios que tienen el derecho de iniciar leyes, lo tienen para iniciar reformas, adiciones o modificaciones a la Ley Fundamental, sin embargo en la práctica legislativa, se ha aplicado en este sentido.

3.1.2. DISCUSIÓN

Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Así como lo señala el artículo 72, párrafo primero, que 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 e intervalos y modos de proceder.

La formación de las leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, y reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama Cámara de origen, y a la otra se le denomina Cámara revisora. Esta etapa está regulada por el Reglamento Interior del Congreso, y en el que se menciona de manera concreta el modo de proceder para la aprobación de las leyes, sin que haga señalamiento alguno tratándose de reformas a la Constitución, por lo que debe entenderse que el procedimiento es el mismo.

3.1.3. APROBACIÓN

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial. Este concepto nos indica que un proyecto puede ser aprobado en todos sus artículos o solamente alguno de ellos.

3.1.4. SANCIÓN

Se denomina sanción a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto).

El término sanción es utilizado de la misma manera para designar a la promulgación y éste último se confunde con la publicación. A decir verdad son conceptos distintos que no se distinguen en la práctica. La sanción es la aprobación de una ley por parte del Ejecutivo, la promulgación es el reconocimiento formal del Presidente ante la ley que ha sido aprobada conforme a derecho y la publicación es el acto de hacer posible el conocimiento de la ley por los medios establecidos para tal efecto.

3.1.5. PROMULGACIÓN

Del latín promulgare que significa publicar una cosa solemnemente. Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida. Si el Presidente ha recibido el proyecto y detiene su promulgación, ejercita lo que en México se ha llamado veto suspensivo. Ocurre esto porque no hay un término en el que el Presidente esté obligado a realizar la promulgación.

En el régimen democrático presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el poder legislativo.

3.1.6. PUBLICACIÓN

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación. Además de este, existen en México los Diarios y Gacetas Oficiales de los Estados.

Ordenar la publicación corre a cargo del Presidente, pero qué sucede si no cumple con esta obligación, tal vez no pasaría nada. Para Jorge Carpizo, el Presidente está incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el

principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico, y por tanto tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional.⁸

La afirmación del jurista Carpizo nos lleva al concepto de responsabilidad del Ejecutivo, a este respecto el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, nos indica que entre otras obligaciones contraídas por el titular o los titulares del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su cargo, se encuentra la de publicar las leyes o decretos que le remita el parlamento quien debe exigirle su cumplimiento. El incumplimiento de dicha obligación da como origen la responsabilidad de carácter político que debe ser sancionada con la destitución del cargo y la inhabilitación por un tiempo determinado de desempeñar funciones públicas.

No obstante lo anterior, en nuestro sistema jurídico el presidente durante su encargo es irresponsable políticamente ante el Congreso, por lo que no puede ser sometido a juicio político, ya que solamente es responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Siguiendo este orden de ideas, la opinión de Carpizo estaría rebasada en gran medida por la realidad, ya que en último momento si el Presidente de la República no manda publicar la ley, sería obvio que lo tendría que hacer el Presidente del Congreso. Evidentemente la Constitución Política, el Reglamento Interior del Congreso y la Ley Orgánica del Congreso, no contienen ningún precepto que hable sobre el deber que tiene el Ejecutivo de ordenar la publicación de la ley y el tiempo que se le concede para ello.

Aquí nos encontramos con otro vacío legal en el que es necesario proponer la alternativa de que publique otro funcionario, como se estipula en algunas Constituciones locales.

⁸ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México. Porrúa. 1993. Pág. 295

3.1.7. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA

Se presentan dos sistemas de iniciación de vigencia: el sucesivo y el sincrónico, el primero consiste en que si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá de contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; el segundo se da tratándose de un lugar distinto, y deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

Con relación a este tema de las etapas del proceso legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la nación nos ofrece dos tesis aisladas que a continuación se citan:

<i>"Séptima Época</i>	<i>No de registro: 232,553</i>
<i>Instancia: Pleno</i>	<i>Aislada</i>
<i>Fuente: Semanario Judicial de la Federación</i>	<i>Materia: Constitucional</i>
<i>Volumen 139-144 Primera Parte</i>	
<i>Genealogía: Informe 1980, Primera Parte, Pleno, tesis 23, pág. 538</i>	

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.

La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a) y 89, fracción I, de la propia Constitución.

Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mario G. Rebollo.

Nota: En el informe de 1980, la tesis aparece bajo el rubro 'LEYES; PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS:'."

No queda más que agregar que para la Suprema Corte no existe ninguna distinción entre los conceptos promulgación y publicación, sin embargo como ya quedo escrito en párrafos anteriores, en mi opinión si hay diferencias entre ellos.

La siguiente tesis, señala el momento en que un proyecto de ley se convierte en ley:

"Octava Época	No de registro: 803, 308
Instancia: Sala Auxiliar	Aislada
Fuente:	Materia: Constitucional,
Tomo: Informe 1989, Parte II	Administrativa
Tesis: 7	
Página: 22	

PROMULGACIÓN DE UNA LEY. COMPETENCIA CUANDO SE RECLAMA.

[...], conforme al Título Tercero, Capítulo II (del Poder Legislativo), Sección II (De la iniciativa y Formación de las Leyes), artículo 72, de la Constitución Federal, aprobado un proyecto de ley en las Cámaras (todavía no es ley), se pasará el Presidente de la República, quien podrá aprobarlo o vetarlo. Cuando el Presidente apruebe el proyecto, éste se convierte en ley y la aprobación y promulgación, que son dos momentos lógicos, se expresan en un acto único. En estas condiciones, sin la vigencia alguna, ni podría ser aplicada por ningún órgano de los Poderes Ejecutivo y Judicial a menos que en una segunda vuelta el Congreso pasara sobre el veto, en términos del artículo 72 antes mencionado, en cuyo caso el proyecto será ley, y por tanto, el Presidente no hará sino el acto de promulgación. Así pues, si se reclama la promulgación, por parte del Presidente de la República, de una ley que fue aprobada por él, se está frente a un acto que si formalmente es administrativo, materialmente es legislativo, por ser parte del proceso legislativo, conforme a la Constitución, mediante el cual el proyecto se convierte en ley. [...]

Amparo en revisión 3793/85. Farnitaa Carlo Erba, S. A. de C.V. 24 de octubre de 1989. 5 votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Gerardo Dávila Gaona".

Esta tesis no concuerda si tenemos que el Ejecutivo ejercita su derecho de veto, y éste es superado por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, es obvio que el Presidente debe promulgar, pero no estuvo de acuerdo en el proyecto, y ello no significa que no es ley. Mi punto de vista es que desde que el proyecto es aprobado por las Cámaras y una vez examinadas las observaciones que haya hecho el Presidente, se aprueba el proyecto, definitivamente desde ese instante es ley.

3.1.8. SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL

El precepto en comento establece diversas hipótesis del proceso legislativo, mismas que a continuación se transcriben:

"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 ese 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 sus miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare 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 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 fueron reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que las 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 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 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.”⁹

Con relación a este artículo, el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001, presentó la iniciativa de Decreto que propone la modificación del inciso c) y la adición del inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial.

Su exposición de motivos, en resumen contiene los siguientes aspectos importantes:

1. En la circunstancia política y social actual del país, ya nadie pone en duda que, mediante reformas constitucionales pertinentes, es necesario restaurar ese sentido original del principio de división de poderes, en aras de reforzar el sistema de frenos y contrapesos, para motivar una sana colaboración y coordinación entre los poderes públicos, y generar un nuevo ~~arreglo~~ arreglo y equilibrio.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. IFE. 2000. pp. 181 .

2. En el caso específico del artículo 72 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma y adición se propone, en sus incisos a), b), c), y j), sanciona el veto como un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

3. Técnicamente, el Constituyente concibió el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

4. Nunca se pensó en instaurar la figura jurídica del veto, como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

5. La alternancia en el poder producida el pasado 2 de julio del año 2000, con la que hoy están conformadas ambas Cámaras de Congreso de la Unión, a riesgo de distorsionar la naturaleza jurídica de la institución como sólo acto de colaboración, exige replantear en forma inmediata los términos y condiciones de procedencia del veto, en lo que se refiere a la mayoría exigida para superarlo y a los casos en que no procede por disposición constitucional expresa.

6. Seguir requiriendo el voto de las dos terceras partes del número total de miembros presentes, en las condiciones de pluralidad y correlación de fuerzas que ahora se viven en las dos Cámaras del Congreso, hace prácticamente insuperable el veto [...]. Es por ello, que proponemos reformar el inciso c) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reducir la exigida mayoría calificada de dos terceras partes del número total de votos para superar el veto, por la simple mayoría absoluta de los miembros presentes, haciendo acorde la norma con uno de los principios básicos de la democracia, el principio de decisión de las mayorías.

7. La iniciativa pretende adicionar el inciso j) del artículo 72 constitucional, para incluir, por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto por disposición constitucional expresa, a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reformas constitucionales

8. Adicionar la norma de nuestra Carta Magna para impedir una interpretación subjetiva del Presidente de la República en turno en trascendentes materias, e incluir dentro de los casos en que no procede el veto presidencial por disposición constitucional expresa, a las reformas constitucionales, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

Los incisos que pretendió modificar esta iniciativa quedaban así:

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 la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos de la Federación, a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo 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 derecho de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este proyecto manifiesta el interés de que se establezca expresamente en la Constitución que el Presidente no tenga derecho de veto tratándose de reformas constitucionales, ya que actualmente existe un vacío legal sobre este tema, y como se apreciará posteriormente algunos autores señalan que si puede ejercerlo, así como otros que dicen que no puede hacerlo.

Lo único claro y real es que no hay en ninguna disposición del Congreso de la Unión un apartado especial para regular el procedimiento por el que se aprobarán las reformas constitucionales, lo cual hace suponer que se ha ejecutado el procedimiento ordinario.

3.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Este ordenamiento menciona en su artículo 3º, párrafo segundo, que la Ley Orgánica y sus reformas no necesitan de promulgación del Presidente de la República y no podrán ser objeto de veto

Una vez realizado el estudio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ningún artículo, a excepción del que ya comentamos en el párrafo anterior, se encontró información sobre el veto presidencial en las reformas constitucionales.

Es necesario que de modo específico se regule el procedimiento para las reformas constitucionales o bien, que expresamente indique la Ley Fundamental si el Presidente puede intervenir en el proceso legislativo.

3.3. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Reglamento en estudio, nos señala los órganos y las actividades que deben desempeñar las Cámaras, al hablar de las sesiones en el artículo 30, consigna que las iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Cámara, se tratarán en tercer lugar una vez que se haya dado lectura al acta de la sesión anterior para su aprobación y también que se hayan leído las comunicaciones de la Cámara de Senadores, del Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores.

El artículo 55 establece que el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores y a las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas de ley pasarán a Comisión como lo dispone el numeral 56 del mismo ordenamiento.

El numeral 64 ordena que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Cuando se llegue al momento de la discusión de los proyectos de ley, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere. El Presidente (del Congreso) formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular, cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra. Quien no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se colocará a lo último de su respectiva lista.

Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara solo podrán hablar dos veces.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá para que lo reforme; más si fuere negativa, se tendrá por desechado. Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en particular, se preguntará si ha lugar o no a votar, en el primer caso se procederá a la votación; en el segundo volverá el artículo a la comisión.

Si desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión.

Si algún artículo contare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de la otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente.

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho, se procederá a la votación.

Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara.

Cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios fueren llamados a la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado.

Pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría o Dependencia correspondiente, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.¹⁰

Como se desprende de la lectura, podemos afirmar que en este ordenamiento no se habla sobre la facultad que tiene el Presidente para vetar las reformas constitucionales, y llevarse a cabo un procedimiento distinto del que marca el artículo 72 constitucional.

En cuanto a la revisión de los proyectos de ley, el artículo 135 dispone que las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que dispone sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley, por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe el Reglamento Interior, señala el numeral 136 del ordenamiento en estudio.

En este momento del procedimiento, notamos nuevamente que se le concede al ejecutivo realizar observaciones sobre un proyecto de ley, sin dejar en claro que no lo podrá hacer tratándose de reformas constitucionales.

Finalmente el artículo 138, ordena que antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara.

¹⁰ Los artículos consultados fueron: 95, 96, 97, 98, 99, 100, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, y 127 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: ~ ~ ~



En la redacción de éste numeral, se refiere a que un proyecto se entiende que pasa a ser ley cuando ha sido aprobada por los miembros de las Cámaras, lo cual Duguit asienta sobre esto que la promulgación es el complemento indispensable de la ley; en tanto que no hay promulgación no hay, propiamente hablando, ley. Así, lo anterior contrapone lo que en el capítulo segundo se comentó al respecto; sin embargo, el Reglamento citado refuerza mi opinión ya que una aprobado el proyecto es ley y sólo es un requisito formal la promulgación por parte del Ejecutivo Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUARTO

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

4.1. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El artículo 135 de la Carta Magna indica que puede ser adicionada o reformada, pero para éstas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El Doctor De la Cueva señala las siguientes características del poder reformador:

1. El Poder reformador está integrado por el Congreso Federal y por las legislaturas locales;
2. El procedimiento se inicia en el Congreso Federal;
3. No existe disposición especial reguladora de la potestad de iniciativa, con lo que debe remitirse a la regla general del artículo 71 de la Constitución, el cual establece que la iniciativa corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores ante el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados;
4. Cuando se trata de reforma constitucional se reúnen por separado las Cámaras y la votación también se realiza por separado, para que se tenga por aprobada se requiere una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes en Cada Cámara, se procede a la votación de las legislaturas de los

Estados y el Congreso Federal o la Comisión Permanente, si aquél no está en funciones hace el cómputo de los votos y realiza la declaración correspondiente.

4.1.1. CONCEPTO DE REFORMA

Consiste en la modificación del texto constitucional según el procedimiento que el propio texto señala y precisamente por los órganos que están previstos.

La declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consignó en su artículo 28: "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar sus leyes de las generaciones futuras".

La reforma es una institución necesaria e inevitable en un Estado de derecho. Se entiende por reforma constitucional la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental, haciendo intervenir a los órganos que crean la ley y observando un procedimiento preestablecido.

La reforma puede modificar, suprimir o sustituir un precepto por otro, así como revisar el orden constitucional en general.

Entre los tópicos principales de la reforma constitucional, se encuentran la extensión que puede alcanzar, los procedimientos para realizarla y los límites a que está sujeta.

La reforma puede ser de dos tipos: 1) reforma total, en la cual se rehace propiamente la Constitución, 2) reforma parcial, en la cual se modifican sólo uno o algunos preceptos, es la que comúnmente encontramos en la mayoría de las Constituciones.

México hace deducir que opera el sistema de reforma de revisión parcial y para que las reformas lleguen a ser a ser parte de la ley fundamental se debe seguir el procedimiento establecido para el poder revisor que se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

James Bryce en su obra *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, menciona que en caso de tratarse de reformas constitucionales en las Constituciones de tipo rígidas, demandan un procedimiento especial. Argumenta que la tendencia general de las Constituciones postula el universalismo de la rigidez, ya que con su solemnidad y la manera más o menos compleja que adopta una Constitución para revisarse garantiza estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político.

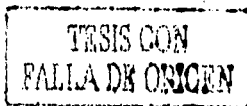
4.1.2. LÍMITES DE LA REFORMA

En cuanto a los límites de la reforma constitucional, pueden ser de distinta índole: temporales, circunstanciales y sustanciales: los límites temporales, establecen un plazo de espera o término en el cual no se permiten las reformas, los límites circunstanciales, ocurre cuando ciertas condiciones pueden afectar la reforma, límites sustanciales que dan lugar a las cláusulas intangibles, se inspiran en que hay un parte de la Constitución sin la cual devendría en algo diverso.

Jorge Madrazo sugiere dos procedimientos para modificar la Constitución: la enmienda constitucional y la reforma constitucional, aquél para los preceptos de la naturaleza reglamentaria que básicamente seguirían el sistema actual, y éste para modificar los principios verdaderamente sustanciales en que habría referéndum popular.

Burgoa Orihuela, dice que el Poder Constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.

El Poder Constituyente debe ser supremo, coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana.



Asimismo su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes; y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para los que el citado poder establezca su estructura jurídica básica.

4.1.3. PODER CONSTITUYENTE

El Poder Constituyente es la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico, menciona Carlos Sánchez Viamonte. La principal manifestación del Poder Constituyente está representada por la Constitución, documento en el que se declara y establecen los principios políticos y jurídicos que rigen la vida política de un país.

Una Constitución para ser democrática debe originarse en procedimientos que hagan intervenir al pueblo, titular del Poder Constituyente, pero como el pueblo no puede ejercitar por sí mismo dicho poder, encarga de esta tarea al órgano constituyente que generalmente recibe el nombre de Congreso o Convención Constituyente, formada por un grupo de representantes populares encargados de formular materialmente la Constitución.

Diferencias Poder Constituyente y Constituido

1. El Poder Constituyente es en cuanto a su naturaleza creador y los Poderes Constituidos son creados, el Poder Constituyente es anterior y los Constituidos posteriores y finalmente, el Poder Constituyente tiene por tarea hacer la Constitución y los Poderes Constituidos gobernar.
2. El Poder Constituyente originario es el que crea la Constitución, una vez realizada su tarea desaparece, pero como su obra necesita de continuidad, deja un órgano que se encargue de suplir sus deficiencias y de encarar los nuevos o reformador de la Constitución, a éste poder se le ha llamado Poder Constituyente derivado, instituido o permanente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.1.4. PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE

La doctrina mexicana llama así al poder revisor de la Constitución, que es un poder creador por ella cuya competencia es reformarla total o parcialmente. El poder revisor es una institución jurídico-política, que se traduce en un mecanismo en virtud del cual se reforma y se adiciona la Constitución. Entre sus características es la de ser un poder supraestatal, es decir, está por encima de los Poderes Constituidos, es un poder que posee una sola función, que consiste en adicionar y modificar la Constitución, también es un poder de revisión de todas aquellas reformas y adiciones que contenga la constitución, además no es un poder permanente, porque únicamente opera cuando va a realizar su función reformadora.

El Poder Reformador es un poder supraestatal, su única función es reformar la Constitución y los Poderes Constituidos tienen las funciones que implican gobernar a un país, el Reformador aparece y actúa cuando va a reformar un artículo, mientras que los Constituidos son poderes permanentes.

4.1.5. ALCANCES DE LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

El Poder revisor no puede, ni debe modificar la Constitución totalmente porque sobrepasaría su naturaleza, se convertiría en Poder Constituyente.

En cuanto al sentido del artículo 135, no establece claramente los límites de lo que puede o no reformarse. La interpretación del concepto reforma consiste en modificar parcialmente, nunca totalmente, a diferencia de adicionar cuyo significado es agregar algo a lo ya establecido; sin embargo, como lo puntualiza Ulises Schmill toda adición es una reforma. Consecuentemente, sólo podemos aplicar el principio general de derecho que manifiesta "donde la ley no distingue no cabe distinguir", y por tanto concluimos que todo puede ser reformado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

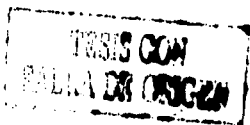
4.2. CORRIENTES EN CONTRA DEL VETO PRESIDENCIAL EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En este apartado encontraremos las posturas de constitucionalistas reconocidos y quienes han aportado sus razones en contra o favor del veto, así mismo la opinión de personas involucradas en la realidad política del país que a partir de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas se cuestionan si el Ejecutivo goza del derecho de veto en las reformas constitucionales; en esta tesitura la doctrina norteamericana considera que el Presidente no puede vetar ninguna modificación o adición que el legislativo federal haya introducido a la Ley Fundamental.

El doctor Don José María del Castillo Velazco sostiene que el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión, ni sus observaciones. Al poder legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados es a quien exclusivamente corresponde hacer las adiciones y reformas. Esta opinión no muestra un razonamiento jurídico que nos haga concluir que el veto presidencial no procede en las modificaciones a la Constitución.

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona que el Presidente no posee la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere a leyes o decretos de carácter federal, es decir, en que interviene el Congreso de la Unión. Además -agrega- que las reformas constitucionales son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Como se desprende del razonamiento anterior, -lo cierto es que la Constitución no es clara en cuanto al procedimiento de reformas constitucionales y si el Presidente tiene la iniciativa de iniciar leyes y reformas por qué no podría realizar observaciones a estas últimas aún siendo constitucionales, sobre todo si



tomamos en consideración que el proceso de reformas a la Constitución es similar al que se sigue en las reformas a las leyes ordinarias.

En la práctica es muy frecuente que la mayoría de las reformas a la Constitución las realice el Ejecutivo Federal y sería absurdo que el mismo las vete; en ese sentido podemos decir que no se da el veto, pero no existe ningún impedimento jurídico.

El jurista Elisur Artega manifiesta que el Presidente Fox Quezada, no está facultado para vetar actos del Congreso cuando éste actúa como reformador de la Constitución, sino sólo cuando el Poder Legislativo actúa como legislador ordinario. Este autor recalca que en México, el veto presidencial es una institución que existe sólo en textos constitucionales y en la doctrina; no ha tenido aplicación práctica debido a que en realidad es el Presidente de la República quien asume de preferencia la función de iniciar leyes y en los casos que no lo hace de manera directa, es el autor responsable directo.

Efectivamente, en el caso de México no se ha tenido la oportunidad de que se ejerza el veto presidencial, porque como ya señalé anteriormente en su gran mayoría las iniciativas de leyes y de reformas son hechas por el Presidente, y como no había pluralidad en el Congreso, la postura de éste estaba con el Ejecutivo.

El profesor Jorge Carpizo, en su obra *Presidencialismo Mexicano*, dice que el presidente no posee la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales porque:

1. El artículo 72 se refiere únicamente a leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión;
2. Las reformas constitucionales son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos –legislativo,

ejecutivo y judicial-, y no puede el Presidente vetar una resolución de un órgano superior.

El doctor Mario de la Cueva aclara que el Presidente de la República no dispone de la facultad de veto en reformas constitucionales, sino sólo en procedimiento legislativo en materia federal, su argumento está basado en que esta facultad del Presidente de la República es para un proceso de carácter federal y no está previsto para un procedimiento de carácter constitucional, no se le puede otorgar al Presidente por ningún método jurídico razonable, ni por mayoría de razón, ni por analogía, toda vez que la facultad de veto que tiene, la tienen a favor pero en un procedimiento inferior.

4.3. CORRIENTES A FAVOR DEL VETO PRESIDENCIAL EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El jurista Burgoa Orihuela, opina que el Presidente sí está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto tratándose de reformas y adiciones a la Constitución. La facultad de iniciar leyes establece en la fracción I, del artículo 71, comprende no sólo ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta, impersonal y general, o sea, una ley en sentido lato. Sería incongruente con la extensión e índole de las atribuciones presidenciales, que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos que involucrasen reformas o adiciones a la Constitución.

Si el Presidente puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental. Agrega que si el Presidente de la República puede iniciar reformas constitucionales, no existe razón alguna para privarlo del poder de veto que es complemento de natural de la iniciativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Santiago Corcuera, Coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, explica que podría concebirse el razonamiento en el sentido de negar la posibilidad de que el Presidente estuviera posibilitado para vetar el proyecto de reformas constitucionales, en el sentido de que esta facultad no se encuentra prevista en el artículo 135 o en alguna parte del texto constitucional referida a reformas constitucionales.

Ello da lugar a la posibilidad real de que una ley o reforma constitucional iniciada por el Presidente que hubiere sido modificada en aspectos sustanciales por el Congreso, pueda ser vetada por el Presidente.

El Senador perredista, Rutilio Escandón en el periódico "El Norte" del día 13 de mayo de 2001, ante el rechazo del Ejército Zapatista a las reformas en materia de derechos y cultura indígenas, manifestó: "tenemos que buscar la posibilidad de que las legislaturas de los Estados rechacen esta iniciativa y se regrese a la Cámara de origen (el Senado)". Sostuvo que esta es una de las salidas al entrapamiento del diálogo, toda vez que como es una reforma constitucional donde participa el Constituyente Permanente, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución no cabe el veto presidencial porque son las dos terceras partes de ambas Cámaras las que están votando, pero sí cabe que las legislaturas de los Estados puedan rechazarla y entonces volver a su inicio.

Claudia Gómez de la Red de Abogados y Abogadas por la Defensa de los Pueblos Indígenas, y Larissa Ortiz de la Dirección de Equidad y Género del Distrito Federal, demandaron que el Presidente vetara la reforma en materia de Derechos y Cultura Indígenas en virtud de que tiene facultades para ello, según la publicación del 10 de mayo de 2001 en el periódico "La Jornada".

En caso de que el Presidente Vicente Fox quisiera hacer uso de su derecho de veto a la reforma constitucional en materia indígena, tendría que esperar a la conclusión del proceso legislativo, es decir, a que sea aprobada por las legislaturas locales, lo que podría tardar varios meses, precisó el senador perredista David Jiménez González. Explicó que la reforma constitucional

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

aprobada en el Senado y en la Cámara de Diputados no se puso ningún plazo definido a los congresos locales para legislar en la materia, bastará, abundo con que el 50 por ciento más uno de las legislaturas apruebe la reforma indígena; de acuerdo al reportaje del periódico "La Jornada", de fecha 2 de mayo del 2001.

El autor Daniel Moreno explica que el veto no puede ser ejercido por el Ejecutivo cuando las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco se puede usar el veto ante el decreto de convocatoria de sesiones extraordinarias que explica la Comisión permanente. Y explica que hay una colaboración entre el Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, es omiso en lo que se refiere al veto a las reformas constitucionales.

Jacinto Faya Viesca dice que a pesar que nuestra Constitución no establece a quién le corresponde la iniciativa para promover reformas y adiciones, nuestra práctica constitucional (sin una norma expresa y clara) ha reconocido que tal iniciativa le corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la unión, y a las Legislaturas de los Estados.

El doctor en Ciencia Política, Arnaldo Córdova y profesor e investigador emérito de la UNAM señaló que: "Ni una sola letra del texto constitucional nos dice que el Presidente no pueda vejar una reforma constitucional. Se trata, para quien no lo sabe, del principio de igualdad y equilibrio de los Poderes de la Unión".¹¹

Gustavo Hiraes, analista político, manifestó que: "[...] se solidariza con los que piden a Fox que se ejerza el veto presidencial a la ley, cuando es claro que ello, constitucionalmente es muy cuestionable".¹²

¹¹ Córdova, Arnaldo. *La reforma indígena*. Unomásuno. México. Distrito Federal. 25 de julio de 2001. Págs. 1ª y 11.

¹² Hiraes Gustavo. *El posdebate y los desfiguros*. Unomásuno. México. Distrito Federal. 27 de julio de 2001. Pág. 3



De los comentarios anteriores y en los cada jurista expone sus razonamientos, podemos decir que en primer término existe un vacío legal en la Constitución en su artículo 135, en el que no se menciona la intervención del Ejecutivo en el procedimiento legislativo; sin embargo, como ya estudiaremos en las Constituciones locales, nos adelantamos a decir que en algunas de ellas se permite el derecho de veto al Ejecutivo pero con sus límites y en otras simplemente prohíbe a éste realizar observaciones si se trata de reformas a la Constitución. Dicha ambigüedad surge de la Constitución Federal, por ello si considero de suma importancia elaborar una reforma constitucional que de manera sucinta indique los requisitos que se deberán cumplir para llevar a cabo modificaciones constitucionales.

**TESIS CON
FALSA ORIGIN**

CAPÍTULO QUINTO

EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO VIGENTE

5.1. EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEL ESTADO MEXICANO

5.1.1. AGUASCALIENTES

El artículo 94 de la Constitución de Aguascalientes decreta los siguientes requisitos para reformarla o adiclarla:

I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado, para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaren la reforma o adición; ésta será declarada parte de la Constitución; y

II. Si transcurrieren quince días desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reforma, sin que se hubiere recibido en el Congreso el resultado de la votación, se entenderá que acepta la reforma o adición.

Podemos notar que Este estado hace un simil con la legislación federal, lo interesante es que los Ayuntamientos cuentan con un plazo de quince días para entregar el proyecto sino lo entregase se entiende la aceptación tácita del proyecto, hecho que en la Constitución Federal no se contempla para los Estados y por lo que se refiere al veto presidencial a las reformas constitucionales no menciona si lo admite.



5.1.2. BAJA CALIFORNIA NORTE

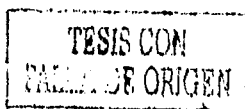
La Constitución de Baja California Norte, establece en el numeral 112 que este ordenamiento podrá modificarse cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de Diputados, se enviará a los Ayuntamientos, con la copia de las actas de los debates que hubiere provocado, y si el cómputo efectuado por la Cámara de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría a favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de la Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a la Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

Las adiciones o reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten la Constitución del Estado, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de esta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de otro trámite.

De la lectura anterior debemos resaltar dos aspectos importantes, el primero consiste en el plazo que se les da a los Ayuntamientos para devolver el proyecto, el cual será de un mes y el segundo radica en que cualquier modificación realizada en la Constitución Federal que afecte a Baja California será promulgada inmediatamente sin más trámites. En este momento nos preguntamos en que jerarquía está el pacto federal y la soberanía de los Estados a tal grado de



que el Estado en comento integra las modificaciones de la Constitución Federal sin llevar a cabo ni siquiera el procedimiento legislativo ordinario.

5.1.3. BAJA CALIFORNIA SUR

La Ley Fundamental del Estado de Baja California Sur en su artículo 166, señala que las proposiciones que tengan el objeto de reformarla o modificarla, deberán estar suscritas por tres Diputados, Fracción Parlamentaria o iniciadas por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos o los ciudadanos. Estas iniciativas se sujetarán a los términos establecidos para la expedición de las leyes pero requieren la aprobación de cuando menos, los dos tercios del número total de Diputados.

El comentario al respecto es que la legislación en comento no tiene un trámite específico para las reformas constitucionales, ya que aplica el procedimiento que se lleva a cabo para la elaboración de las leyes, lo que es curioso es que pide un número determinado de Diputados para las proposiciones de reforma.

5.1.4. CAMPECHE

El artículo 130 de la Constitución de Campeche declara que puede ser adicionada o reformada; pero para que éstas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso del Estado, por mayoría de votos, las acuerde y que sean aprobadas también por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

En el artículo 131 de la Constitución en estudio, dice que el Congreso hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En esta legislación no se exige mayoría calificada para la aprobación de las reformas por parte de los Diputados del Congreso local, además se presume que



aquellos que tienen el derecho de iniciar leyes, lo tienen también para presentar proyecto de reformas o adiciones.

5.1.5. CHIAPAS

La Constitución del Estado de Chiapas en el numeral 83, requiere para las adiciones y reformas que en el Congreso, hayan aprobado la mayoría de los Diputados presentes, admitir a discusión el proyecto y que éste se publique en el Periódico Oficial del Estado.

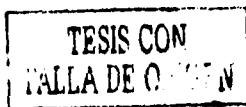
La mayoría de los Ayuntamientos darán su aprobación dentro de los quince días de recibida la comunicación en que se les requiera, entendiéndose que su abstención significa aprobación.

En caso de que hagan las observaciones a las adiciones o reformas propuestas, el Congreso decidirá si son o no de tomarse en consideración, sujetándose el proyecto a los trámites preceptuados en el capítulo segundo (de la iniciativa y formación de las leyes), del título cuarto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 28. Este numeral que habla sobre las observaciones que pudiera hacer el Ejecutivo pero no disipa si el Gobernador puede realizar observaciones sobre reformas o modificaciones en la Constitución de este Estado.

5.1.6. CHIHUAHUA

La Constitución de Chihuahua puede ser adicionada o reformada según el artículo 202 de la misma, de acuerdo con los siguientes requisitos:

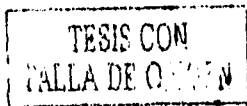
- I. Que el Congreso del Estado acuerde las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;
- II. Que sean aprobadas por, cuando menos veinte Ayuntamientos que representen más de la mitad de la población. Con este objeto se les enviará oportunamente copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Los Ayuntamientos deberán



hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquellos reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el tiempo indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones. El Congreso del Estado, o la diputación permanente en su caso, hará el cómputo de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a estas, hacer observaciones. Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años. El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los resultados y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso las que no hayan sido, para su derogación en forma inmediata. Las reformas o adiciones que impliquen adecuaciones de la Constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando sólo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios, serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario.

De la lectura anterior se infiere que el Ejecutivo local no tiene derecho de veto tratándose de reformas o adiciones y queda expresamente manifestado en la Constitución de Chihuahua.

En esta entidad existe un proceso democrático con relación a las reformas constitucionales, ya que una vez aprobadas se someten a referéndum permitiendo la participación de los habitantes de Estado, hipótesis que se parece a la legislación de Colima.

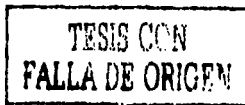


5.1.7. COAHUILA

De conformidad con su artículo 196, la Constitución de este Estado puede ser adicionada o reformada por el Congreso Local y para tal efecto debe observarse lo siguiente:

- I. Iniciativa suscrita cuando menos por tres Diputados o por el Gobernador, a la vez se darán dos lecturas con un intervalo de diez días;
- II. Dictamen de la Comisión respectiva al que se darán dos lecturas con intervalo de seis días;
- III. Discusión del dictamen y aprobación del mismo por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los Diputados presentes;
- IV. Publicación del expediente por la prensa;
- V. Que la adición o reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de los Ayuntamientos del Estado;
- VI. Discusión del nuevo dictamen, que formará con vista del sentir de los Ayuntamientos, la Comisión que conoció de la iniciativa, pronunciándose en el sentido afirmativo o negativo, según el sentir de la mayoría absoluta de los respectivos Ayuntamientos; y
- VII. Declaración del Congreso, con vista y discusión del dictamen de la Comisión.

Igualmente el numeral 197, de la Constitución de Coahuila, indica que para cumplir con lo que se previene en la fracción V, el Congreso después de haber cumplido los requisitos que consignan las fracciones anteriores a la citada, mandará a cada ayuntamiento del Estado, una copia del expediente a que se refiere la fracción IV de esta misma disposición, señalándoles asimismo, que dentro del término de treinta días deberá emitir su voto, para los efectos legales correspondientes, y que de no hacerlo, se entenderá que acepta la reforma.



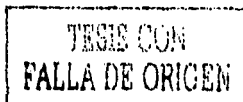
El procedimiento para realizar alguna modificación a la Constitución de este Estado, hasta el momento es el más elaborado que se ha presentado en nuestra investigación, y al igual que la Constitución General presenta un vacío legal ya que no menciona si el Gobernador tiene derecho de veto.

5.1.8. COLIMA

El artículo 130 de la Constitución de Colima enumera los siguientes requisitos para hacer modificaciones constitucionales:

- I. Que iniciadas las adiciones o reformas, el Congreso del Estado las admita a su discusión;
- II. Que sean aprobadas dichas adiciones o reformas por las dos terceras partes del número total de Diputados que forman la Cámara;
- III. Que cuando sean aprobadas las adiciones o reformas, se pase a los Ayuntamientos del Estado el proyecto que las contenga juntamente con los debates que hubiere provocado, y si entre estos cuerpos son también aprobadas se declaran por el Congreso parte de esta Constitución y se publicarán en la forma legal. La aprobación o reprobación de parte de los Ayuntamientos será presentada dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciban el proyecto de ley, y si transcurriere este término sin que los Ayuntamientos remitan al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las adiciones o reformas;
- IV. Si no se obtuviere el voto de las dos terceras partes de los Diputados y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, se entenderá desechado el proyecto de ley;

Las reformas o adiciones serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcialmente, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Congreso del Estado por el 7% cuando menos, de los ciudadanos del estado inscritos en el listado nominal de electores.



Las reformas o adiciones objetadas serán derogadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, votan en tal sentido, siempre y cuando intervengan cuando menos una tercera parte de los inscritos en el listado nominal, no podrán ser objeto de referéndum la materia fiscal o tributaria.

El ordenamiento en comento es uno de los más democráticos y más completo en su proceso de reformas constitucionales, ya que adopta la figura del referéndum como un instrumento del que pueden hacer uso los ciudadanos de Colima para derogar las modificaciones ya aceptadas por el Congreso local y los Ayuntamientos.

Un aspecto también interesante de esta Constitución es que en el artículo 131, dispone que el cómputo de votos de los Ayuntamientos, se hará por corporaciones y no por personas. Por tanto, suponemos que este numeral se incluyó para evitar manipulaciones en la votación, hecho contrario a la Constitución Federal, ya que en esta última el cómputo de los votos los realiza el Congreso.

5.1.9. DURANGO

La Constitución de Durango no contiene ningún título designado para sus reformas e inviolabilidad, lo anterior resulta de suma importancia porque entonces es claro que cualquier modificación que pudiese darse en este Estado la realizan adecuándose al procedimiento de expedición de leyes y decretos.

5.1.10. ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México, su Constitución dispone en el numeral 148 que se requiere que la legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que estas sean aprobadas por la mitad más uno de los Ayuntamientos.



La legislatura o la Diputación Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La redacción del artículo anterior es clara y muestra que no hay más trámites que los indicados, así como puede suponerse que el procedimiento para las reformas constitucionales será el mismo que se lleva a cabo para la expedición de leyes.

5.1.11. GUANAJUATO

El artículo 143, de la Constitución del Estado de Guanajuato, consigna que en todo tiempo puede ser reformada o adicionada, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de cuando menos el setenta por ciento de sus miembros y además sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos.

Respecto a la facultad que tiene el Gobernador de realizar observaciones a cualquier proyecto no se menciona en este numeral nada, por tanto se presume que sigue el mismo trámite para aprobar leyes ordinarias.

5.1.12. GUERRERO

La Constitución de Guerrero en su artículo 125 señala los siguientes requisitos para modificar este ordenamiento:

- I. Presentar la iniciativa suscrita por los Diputados o por el Gobernador; y
- II. Discutir y aprobar las reformas o adiciones por la mayoría de Diputados presentes.

Si el jefe del ejecutivo **veta las reformas o adiciones** estas no podrán ser discutidas nuevamente hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si el Congreso insistiere en sostener sus reformas o adiciones, estas no volverán a discutirse sino hasta la siguiente legislatura; y en caso de que ésta las aprobara de nueva cuenta; el Gobernador las promulgará sin ningún otro trámite.

Resulta que esta legislación sí admite claramente el derecho de veto del Ejecutivo local, el Estado de Guerrero aclara cómo se va a proceder en el caso de que el Gobernador vete las reformas o adiciones, pero no explica si los Ayuntamientos participarán en el procedimiento de reforma constitucional.

5.1.13. HIDALGO

En Hidalgo, el artículo 158 de su Constitución señala que las iniciativas que tengan el objeto de reformar o modificarla deberán estar suscritas por el Gobernador, o por tres Diputados cuando menos, o por el Tribunal Superior de Justicia o por diez Ayuntamientos como mínimo, estas iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de leyes, pero requerirán de la aprobación cuando menos de los dos tercios del número total de Diputados.

En el párrafo anterior nos percatamos que se aplica el procedimiento ordinario para reformar la Constitución de Hidalgo, por tanto podemos aventurarnos a decir que el Ejecutivo pudiese ejercitar el derecho de veto debido a que no hay ningún impedimento.

5.1.14. JALISCO

La Constitución de Jalisco según su artículo 117, sólo podrá reformarse de la manera siguiente:

Iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de Diputados que integren la legislatura, se enviará a los Ayuntamientos del Estado con los debates que hubiere provocado; si del cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los Ayuntamientos aprueban la reforma, se declarará que forman parte de la Constitución.



Los requisitos de esta entidad son muy escuetos y no indica los pasos para la aprobación de la reforma y si el Ejecutivo interviene el en proceso legislativo.

5.1.15. MICHOACÁN

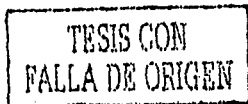
En el Estado de Michoacán, se requieren por el numeral 164 constitucional, los requisitos siguientes:

- I. Que la proposición de adiciones o reformas se haga por escrito y por quienes con arreglo a ella tienen derecho a iniciar leyes;
- II. Que sea examinada por la Comisión respectiva del Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión;
- III. Que el dictamen se someta a discusión y se apruebe con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso;
- IV. Que una vez aprobado en los términos de la fracción anterior, se someta a discusión y a aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos municipales del Estado.

Si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma; y

- V. Las adiciones o reformas que fueron aprobadas, se publicarán como leyes constitucionales y no podrá el Gobernador hacer observaciones acerca de ellas.

Esta Constitución limita el derecho de veto al Gobernador tratándose de reformas constitucionales, no habiendo más requisitos que la aceptación de las reformas por el Congreso local y los Ayuntamientos.



5.1.16. MORELOS

La Constitución de Morelos en el numeral 147, establece lo siguiente para realizar una reforma constitucional:

- I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere para su discusión, si la mayoría de los Ayuntamientos aprobará la reforma, se tendrán como parte de la Constitución;
- II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto, se entenderá que aceptan la adición y reforma; y
- III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a la Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite.

Las reformas a la Constitución de Morelos requieren únicamente la aceptación de los legisladores y de los Ayuntamientos, no menciona nada sobre el derecho del Gobernador en la labor legislativa. El Estado en estudio así como Baja California adoptarán de manera inmediata las reformas que se hagan a la Constitución Federal que afecten sus Constituciones, sin que haya previamente una mínima discusión de las consecuencias que repercutirán a nivel federal.

El artículo 148, estipula que el Congreso del Estado hará el cómputo de los votos de Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Muchas constituciones locales cuentan con un artículo que hace la aclaración sobre el cómputo de votos, pero otras lo omiten, aspecto que pudiera entenderse que aquéllas que no lo mencionan adoptan la tendencia que marca el ordenamiento federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.1.17. NAYARIT

La Ley Fundamental del Estado de Nayarit, manifiesta en su artículo 131 las proposiciones que tengan por objeto adicionar o reformar, deberán ser presentadas por cualquier diputado integrante o ser iniciadas por el Ejecutivo del Estado, necesitándose para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Diputados miembros del Congreso, así como de las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Se desprende de la lectura anterior una característica que no se ha visto hasta el momento en otros Estados y consiste en que se pide la mayoría calificada -no la mayoría- de los Ayuntamientos y no exige trámite especial para el caso de reformas constitucionales.

5.1.18. NUEVO LEÓN

La Constitución de Nuevo León, en el artículo 148, establece que las reformas que se propongan para ser admitidas para su discusión necesitan el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara.

Nos percatamos que primero el proyecto de reforma debe ser votada por una mayoría simple de los integrantes de la Cámara, antes de pasar a los Ayuntamientos

Una vez que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas necesitarán el voto de las dos terceras partes de los Diputados que integran la legislatura, así lo dispone el artículo 150 del ordenamiento ya citado.

Por su parte, según el artículo 151, consigna que para las adiciones o reformas se guardarán las mismas reglas prescritas respecto a las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador, según la fracción II del artículo 86. Este establece que no puede el Gobernador hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nuevamente tenemos otro Estado que prohíbe de manera expresa en dos artículos de su Ley Fundamental que el Ejecutivo no posee el derecho de ejercitar el veto sobre reformas o adiciones que sufra aquélla.

5.1.19. OAXACA

En el artículo 164, párrafo dos, de la Constitución de Oaxaca estipula que las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de leyes, pero requieren de la aprobación de cuando menos dos tercios del número total de Diputados que integren la legislatura.

Este único artículo nos hace suponer que el Gobernador podría tener el derecho de hacer observaciones a los proyectos que le presentare el congreso en materia de reformas constitucionales, pero qué ocurre con la aprobación de los Ayuntamientos que en todas las demás legislaciones locales han aceptado, acaso se debe interpretar que es obvio que se necesita de la votación de la mayoría de los Ayuntamientos.

5.1.20. PUEBLA

La Constitución del Estado de Puebla, no tiene título designado para las reformas constitucionales pero si para la inviolabilidad de su Constitución, carecer de un procedimiento para reformar la Constitución en el Estado de Puebla y de Durango, muestra que no se tiene presente la diferencia entre el Poder Constituyente, el Constituyente Permanente y Poderes Constituidos.

5.1.21. QUERÉTARO

En el Estado de Querétaro, el artículo 103 de su Constitución dispone que podrá reformarse por el voto de las dos terceras partes de los Ayuntamientos; en el segundo párrafo, señala que la legislatura del Estado, se sujetará a los trámites establecidos para la formación de las leyes; y finalmente el tercer párrafo,



argumenta que si transcurren más treinta días naturales después de que los Ayuntamientos, recibieron la propuesta de las reformas para su consideración, se entenderá que las reformas quedan aprobadas.

El procedimiento instaurado en el estado de Querétaro es muy concreto y es la segunda entidad aparte de Nayarit que exige la aprobación de la mayoría calificada de los Ayuntamientos.

5.1.22. QUINTANA ROO

El numeral 174 de la Constitución de Quintana Roo señala que para ser adicionada y reformada, se requiere de las dos terceras partes de la totalidad de miembros de la legislatura y que sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

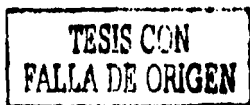
Este ordenamiento no cuenta con un procedimiento de reforma constitucional y sólo nos muestra dos requisitos que se deben seguir, por tanto se deduce que en esta entidad se cumplen los pasos que amerita la aprobación de una ley ordinaria.

5.1.23. SAN LUIS POTOSI

En la Constitución de San Luis Potosí, el artículo 137 ordena que los funcionarios que tienen el derecho de iniciativa, lo tienen para iniciar las reformas.

Es la única Constitución que indica de manera expresa aquellos funcionarios que tienen el derecho de iniciar reformas constitucionales, lo cual favorece al Ejecutivo y por tanto tiene el derecho de veto ya que no se indica ningún límite para ejercitarlo.

Las adiciones o reformas deberán ser aceptadas por el voto cuando menos de las dos terceras partes del número de los Diputados y de las tres cuartas partes



de los Ayuntamientos; así lo dispone el artículo 138 de la Constitución de San Luis Potosí.

5.1.24. SINALOA

El artículo 159 de la Constitución de Sinaloa menciona que se requiere el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados y dos terceras partes de los Ayuntamientos dentro de los quince días siguientes a la fecha en que les fueren comunicadas.

Al igual que muchas entidades, Sinaloa no cuenta con un proceso específico tratándose de reformas constitucionales, de lo cual se infiere que una vez más se aplica el procedimiento ordinario.

5.1.25. SONORA

La Constitución de Sonora, en el numeral 163 indica que para el procedimiento que la modifique se requiere que las reformas hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos.

Como se desprende de la lectura anterior no hay límite alguno para el Ejecutivo local, tampoco se indica cómo se realizará el cómputo de los votos y por tanto, deja muchas lagunas jurídicas.

5.1.26. TABASCO

El artículo 83, de la Constitución de Tabasco manifiesta que para modificarse se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras acuerden las reformas y que estas sean aprobadas por la mayoría de sus Ayuntamientos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El párrafo que antecede no hace mención de un procedimiento distinto al ordinario para llevar a cabo las reformas constitucionales y el Ejecutivo no tiene ninguna limitante en cuanto a su derecho de veto.

5.1.27. TAMAULIPAS

Según el artículo 165 de la Constitución de Tamaulipas ésta puede modificarse pero requiere que sea tomada en cuenta la iniciativa de reformas o adición por la declaratoria de la mayoría de Diputados presentes y que sea aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los miembros.

Del párrafo anterior podemos decir que no hay realmente un trabajo legislativo de redacción en el texto constitucional de esta entidad que indique los requisitos y el procedimiento que deben seguir las reformas o adiciones a la Constitución del Estado en estudio.

5.1.28. TLAXCALA

La Constitución de Tlaxcala requiere según al artículo 120, para llevar a cabo reformas constitucionales que el Congreso por las dos terceras partes del número total de sus miembros acepten y que sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos. Si transcurrido un mes los Ayuntamientos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

Esta Constitución deja a simple vista vicios legales que hacen presumir que la regla a seguir es la aplicación de las normas para la expedición de leyes.

5.1.29. VERACRUZ

El Estado de Veracruz, en su artículo 84 constitucional estipula que para su modificación las reformas deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la mayoría de los Ayuntamientos.



El párrafo que antecede no hace mención de un procedimiento distinto al ordinario para llevar a cabo las reformas constitucionales y el Ejecutivo no tiene ninguna limitante en cuanto a su derecho de veto.

5.1.27. TAMAULIPAS

Según el artículo 165 de la Constitución de Tamaulipas ésta puede modificarse pero requiere que sea tomada en cuenta la iniciativa de reformas o adición por la declaratoria de la mayoría de Diputados presentes y que sea aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los miembros.

Del párrafo anterior podemos decir que no hay realmente un trabajo legislativo de redacción en el texto constitucional de esta entidad que indique los requisitos y el procedimiento que deben seguir las reformas o adiciones a la Constitución del Estado en estudio.

5.1.28. TLAXCALA

La Constitución de Tlaxcala requiere según al artículo 120, para llevar a cabo reformas constitucionales que el Congreso por las dos terceras partes del número total de sus miembros acepten y que sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos. Si transcurrido un mes los Ayuntamientos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

Esta Constitución deja a simple vista vicios legales que hacen presumir que la regla a seguir es la aplicación de las normas para la expedición de leyes.

5.1.29. VERACRUZ

El Estado de Veracruz, en su artículo 84 constitucional estipula que para su modificación las reformas deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la mayoría de los Ayuntamientos.



La aceptación de los Ayuntamientos deberá darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término de noventa días naturales contados a partir del día siguiente en que reciban al proyecto.

Para las reforma o derogación total de las disposiciones de la Constitución de Tabasco, será obligatorio el refrendo; así los señala el tercer párrafo del artículo en estudio.

En cuanto al cómputo de los votos de los Ayuntamientos lo realizará el Congreso local o la Diputación Permanente.

Este Estado no trata de manera profunda el procedimiento para realizar reformas constitucionales, lo interesante de este ordenamiento es que existe la figura del refrendo obligatorio, aspecto que no es tratado en ninguna Constitución local, así mismo el plazo que se otorga a los Ayuntamientos para devolver el proyecto es el más extenso que nos muestra el análisis de los Estados.

5.1.30. YUCATÁN

El artículo 108 de la Constitución de Yucatán consigna que para que proceda reformarla, se requiere que el Congreso del Estado las apruebe por el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados.

Yucatán es uno de los Estados que se ha caracterizado por sus constitucionalistas, sin embargo este solo artículo demuestra el poco trabajo legislativo que existe en esta materia y podemos suponer que se sigue el procedimiento ordinario para la aprobación de leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.1.31. ZACATECAS

La Constitución de Zacatecas en su artículo 164, dispone las siguientes condiciones para modificarla:

- I. Que la legislatura que admita a discusión por el voto de las dos terceras partes de número total de sus miembros;
- II. Que sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los Diputados;
- III. Que sean aprobadas por las por las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

En un plazo no mayor a treinta días naturales, los Ayuntamientos deberán hacer llegar copia certificada del acta donde se registre la determinación acordada. Se estima que aprueban las adiciones aquellos Ayuntamientos que en el plazo de treinta días no expresen su parecer.

Esta Constitución nos plantea un procedimiento muy claro y escueto de aprobación de reformas constitucionales, no menciona nada sobre el Poder Ejecutivo, hecho que deja vicios legales porque si nos adecuamos a la simple lectura del artículo en comento podemos concluir que el Ejecutivo no tiene intervención más que en la promulgación y publicación, como lo indica en el artículo 165 de dicha Constitución.

5.2. REGULACIÓN DEL VETO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA

En este apartado de la tesis pretendemos hacer un análisis de los países latinos en cuanto a los procedimientos que utilizan para reformar sus constituciones, aspectos que nos pueden servir para tener una visión más amplia respecto al tema.



5.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA

El artículo 230 estipula los siguientes trámites para llevar a cabo las reformas constitucionales:

I. La Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

II. Esta ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras en la forma establecida por la Constitución.

III. La ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.

El mismo ordenamiento en estudio dispone, que en las primeras sesiones de la Legislatura de un nuevo periodo constitucional se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la reforma y si ésta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasarán a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las elecciones entre las dos Cámaras.

Las Cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones que determine la ley de declaratoria de aquélla.

La reforma sancionada pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.

Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República.

Resulta conveniente destacar que no permite que el Ejecutivo ejercite el derecho de veto ni en la ley declaratoria de reforma constitucional ni una vez que haya sido aprobada la reforma, es relevante también que esta legislación admita al



Congreso realizar leyes que interpreten la Constitución porque con ello evita lagunas jurídicas.

5.2.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el Pueblo mediante referéndum.

Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca a la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos una tercera parte del censo electoral.

Deberán someterse a referéndum las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos, el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de miembros de ambas Cámaras, podrán someter a referéndum un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. En el referéndum los electores pueden escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referéndum el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A quien corresponde reformar la Constitución es al Congreso, a la Asamblea Constituyente y al pueblo colombiano, éste decidirá la competencia, período y la composición de la Asamblea Constituyente, esta Constitución no menciona la facultad del Ejecutivo en las reformas constitucionales, así que podemos decir que no interviene en la aprobación de estas.

5.2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA

En el artículo 195 de la Constitución de Costa Rica se establece que la Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente la Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

1. La proposición en que se pida reforma de uno o más artículos debe presentarse en sesiones ordinarias, firmadas al menos por diez Diputados;
2. Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión;
3. En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que determine en un término de hasta veinte días hábiles;
4. Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes, dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea;
5. Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo;
6. El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones o recomendándolo; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

En el caso de que se quiera hacer una reforma general el numeral 196 dispone que sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere de sanción del Poder Ejecutivo.

De la lectura anterior podemos notar que el procedimiento a seguir dependerá si se requiere hacer una reforma parcial o total; en éste último caso la Asamblea Legislativa tendrá que convocar a la creación de la Asamblea Constituyente.

Por otra parte resalta el hecho de que el Ejecutivo podrá hacer observaciones tratándose de reformas parciales a la Constitución y no si se pretende reformar todos los artículos de la Constitución y sólo podrá reformarla la Asamblea Legislativa o en su caso la Asamblea Constituyente.

5.2.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En Ecuador el artículo 280 establece que la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular y según el numeral 281, podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de Diputados equivalente a veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga a uno por ciento de los inscritos en él.



El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero.

El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año. En ambos eventos se pondrán a consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.

En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio. Tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional, las mismas personas u organismos que la tienen para la presentación de los proyectos de reforma, su trámite será el establecido para la expedición de leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional.

En este ordenamiento a quien le compete revisar los proyectos de reforma constitucional es al Congreso Nacional, pero en cuanto a los que tienen la facultad de presentar dicho proyecto notamos que se permite la participación tanto de los Poderes Constituidos como de la población en el que éste último define si se aprueba o no.

Lo interesante de esta Constitución es que el Congreso Nacional podrá expedir leyes que interpreten las normas constitucionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2.5. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En la Constitución de los Estados Unidos de América el artículo cinco consigna que siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a la Constitución, o bien a solicitud de las legislaturas de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de la Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualquier fin, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación.

Se desprende que sólo se habla de enmienda y hasta el momento es la primera Constitución en la que los legisladores de los Estados intervienen en el proceso legislativo.

El profesor Carpizo había hecho el señalamiento de que la Constitución Mexicana era una adaptación de la Constitución Estadounidense, lo cual podemos afirmar ahora que ya dimos lectura al texto correspondiente.

5.2.6. CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA

La Constitución de Nicaragua estipula que la Asamblea Nacional está facultada para reformar parcialmente la Constitución Política y para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total de la misma. La iniciativa de reforma parcial corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los representantes ante la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los representantes ante la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma parcial deberá señalar el o los artículos que se pretendan reformar con expresión de motivos; deberá ser enviada a una comisión especial que dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. El proyecto de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

reforma recibirá a continuación el trámite para la formación de la ley. La iniciativa de reforma parcial deberá ser discutida en dos legislaturas.

La iniciativa de reforma total seguirá los mismos tramites que anteriormente se fijaron, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen. Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente. Mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución, seguirá en vigencia la Constitución.

La aprobación de la reforma parcial requerirá el voto favorable del sesenta por ciento de los representantes. En el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total se requerirá los dos tercios del total de los representantes.

El Presidente de la República promulgará la reforma parcial y en éste caso no podrá ejercer el derecho de veto.

En este país la Asamblea Nacional conocerá y resolverá sobre la iniciativa de reforma constitucional la cual se tramitará de manera igual que para la formación de la ley a excepción de los requisitos que ya se mencionaron.

Igual que Costa Rica, Nicaragua convocará a la formación de la Asamblea Nacional Constituyente si se trata de una reforma total a la Constitución, agregando que en este ordenamiento no se ejercita el derecho de veto por mandato constitucional.

5.2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Esta Constitución en el artículo 308 consigna que la iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INSTITUTO VENEZOLANO
DE LA BIBLIOTECA

1. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura, aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El acto legislativo aprobado en esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del acto legislativo por la segunda legislatura.

El acto legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el órgano Ejecutivo, dentro de los diez hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

Los dos procedimientos que se aplican para reformar la Constitución son muy escuetos y la diferencia esencial entre ellos, es que en el segundo tiene aceptación la consulta popular por la población y podemos deducir que no permite el derecho de veto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2.8. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (1992)

Esta Constitución contiene dos vías para reformarla, una es dedicada a las reformas y otra a las enmiendas, en cuanto al primer procedimiento el artículo 289, consigna que la reforma de la Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación. Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del número del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibles, serán fijadas por la ley. Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.

Por lo que respecta a las enmiendas el numeral 290 del ordenamiento en estudio establece que transcurridos tres años de promulgada la Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser probado por la mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del un año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional.

Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años y no se utilizará el procedimiento de la enmienda sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos a las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado.

En la Constitución de Paraguay, según el artículo 291 señala que la Convención Nacional Constituyente es independiente de los Poderes Constituidos y se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en el ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.

De acuerdo a lo anterior, resulta importante señalar que la diferencia entre los dos procedimientos estriba en que al tratarse de reformas éstas serán aprobadas por la Convención Nacional Constituyente y no requerirán de la sanción del Ejecutivo y en cuanto a las enmiendas además de que su trámite es muy distinto la aprobación se someterá a referéndum.

5.2.9. CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE VENEZUELA

El ordenamiento en estudio, a diferencia de la Constitución de Paraguay, estipula lo que debe entenderse por enmienda y reforma, por tanto a ellas les corresponderá un procedimiento distinto, así pues, el artículo 340, dispone que la enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos a la Constitución sin alterar su estructura fundamental.

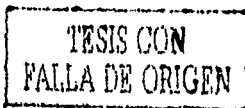


El procedimiento de las enmiendas será el siguiente:

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral, o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional, o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.
2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en la Constitución para la formación de las leyes.
3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.
4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio.
5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a sin alterar el texto de la Constitución, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia del número y fecha de la enmienda que lo modificó.

En lo que se refiere a la reforma el artículo 342 de la Constitución de Venezuela, estipula que la Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.

La iniciativa de la Reforma de la Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, o un número no menor del quince por ciento de los electores y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.



El trámite para la iniciativa de reforma constitucional por la Asamblea Nacional será en la forma siguiente:

1. El proyecto de reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo.
2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso.
3. Una tercera y última discusión artículo por artículo.
4. La Asamblea Nacional aprobará el proyecto de reforma constitucional en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la fecha en la cual conoció y aprobó la solicitud de reforma.
5. El proyecto de reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción.

El referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma o si así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Se declarará aprobada la reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

El Presidente o la Presidenta de la República están obligados a publicar las enmiendas o reforma dentro de los diez días siguientes a su aprobación.

La Ley Fundamental de Venezuela en el Capítulo III, habla sobre la Asamblea Nacional Constituyente y en el numeral 347 establece que el pueblo de Venezuela es el depositario del Poder Constituyente Originario. En ejercicio de



dicho poder, puede convocar a una Asamblea Constituyente con el objeto de transformar el estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

En artículo 348 del ordenamiento en comento estipula que la iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes e sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el Registro Civil y Electoral.

El ordenamiento en estudio en el artículo 349 consigna que el Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución; y aclara que los Poderes Constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Es importante resaltar que esta Constitución deja claro que el Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, asimismo plantea que el Poder Constituyente Originario se encuentra en el pueblo y es quien tiene el poder de reformar la Constitución, por tanto podemos concluir que es el único ordenamiento que delimita las atribuciones de los poderes que intervienen en el procedimiento de enmienda y reformas constitucionales.

5.2.10. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

El artículo 135 constitucional establece: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada: Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se propone que quede redactado en los siguientes términos:

Al margen de un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUEZADA, Presidente de los Estados Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA

Se reforma el artículo 135 constitucional y se adiciona fracción I, II, III, IV, V, VI y VII del mismo, quedando como sigue:

Artículo 135. La presente Constitución podrá ser modificada, adicionada o reformada de la manera siguiente:

I. La iniciativa para modificar, adicionar o reformar la Constitución corresponde a los integrantes del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Una vez aprobado el proyecto de modificación, adición o reforma constitucional por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, pasará a las legislaturas de los Estados para que sea aceptado por la mayoría de éstas.

III. Las legislaturas de los Estados contarán con un plazo de treinta días naturales para devolver al Congreso de la Unión el proyecto de modificación, adición o reforma constitucional, la cual deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los presentes de cada legislatura, en caso de que no se devolviera en el plazo indicado se entenderá aceptado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las modificaciones, adiciones o reformas.

V. El poder Ejecutivo sancionará y promulgará dentro de los veinte días naturales siguientes de recibida la aprobación del Congreso y de las legislaturas las respectivas modificaciones, adiciones o reformas constitucionales sin que éste pueda ejecutar su derecho de veto.

VI. Si el Presidente no promulgare dentro del plazo indicado en la fracción anterior las modificaciones, adiciones o reformas, dicha facultad pasará al Presidente del Congreso quien deberá ordenar su publicación una vez vencido el término del Presidente.

VII. En el caso de que se pretenda reformar la Constitución en todos sus artículos el Congreso convocará a la creación del Poder Constituyente cuya iniciativa compete al Presidente, al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y al pueblo mexicano, con la finalidad de crear un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar la forma de gobierno, división de poderes y libertad e independencia de la Nación Mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA. El origen del derecho de veto en nuestro país fue introducido en el sistema jurídico por la Constitución de Cádiz de 1812 con la finalidad de dar solemnidad a las decisiones tomadas en ese momento por las Cortes y por tanto hemos de establecer que no es una característica de un sistema presidencial como la doctrina lo manifiesta. También es prudente mencionar que en esencia el objetivo del veto por lo que hace a la solemnidad, no ha cambiado, aunque Don Emilio Rabasa señaló que el derecho de veto del Presidente se creó para que interviniera en un plano de coordinación con el Poder Legislativo.

SEGUNDA. El trabajo legislativo sobre reformas constitucionales comienza a partir de la elaboración de las Siete Leyes pero sin establecer un apartado que regule el procedimiento especial para las reformas a la Constitución.

TERCERA. Si bien es cierto que la figura del veto surge como un medio que tiene el Ejecutivo para evitar abusos por parte del Congreso, este no ha tenido una aplicación eficaz y real en el sistema de Derecho Mexicano ya que como lo marca la Constitución General, el veto es superado por la aprobación de las dos terceras partes del Congreso.

CUARTA. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no debe intervenir en el procedimiento de reformas constitucionales porque las decisiones y aprobación le corresponden al Poder Revisor y el Ejecutivo no puede realizar observaciones a un órgano de jerarquía mayor.

QUINTA. En cuanto al plazo de la publicación, en México se ha manejado lo que se denomina el veto de bolsillo que consiste en que el Presidente retarda hasta el último momento y dispone de la publicación de las leyes ordinarias y reformas constitucionales.

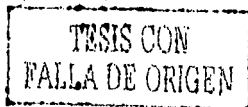
A este respecto concuerdo con el jurista Carpizo quien señala que es responsable políticamente ya que no debe estar al libre albedrío el término de publicación de las leyes ordinarias y reformas constitucionales y es por ello que hemos propuesto que el Ejecutivo cuente con un plazo de veinte días naturales siguientes al que recibió el proyecto para que promulgue pero si no lo hiciere se le quite esa facultad y sea el Presidente del Congreso quien ordene su publicación.

SEXTA. Es necesario y por medio de la presente investigación debemos dejar claro que los conceptos de sanción y promulgación se han manejado en nuestro Derecho Constitucional como conceptos iguales; sin embargo, se confunden porque son actos que corresponde al mismo Ejecutivo realizarlos, por lo que hace a la sanción se refiere a la aprobación simple del Ejecutivo y la promulgación es el reconocimiento formal del Presidente, por tanto la propuesta de esta investigación una vez más es que la promulgación no sea facultad exclusiva del Presidente sino que la pueda ejercitar el Presidente del Congreso como ya se mencionó en el párrafo anterior.

SÉPTIMA. Tanto en la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no regulan el procedimiento de reforma constitucional aunque éste último ordenamiento menciona que la revisión de los proyectos de ley se sujetarán al artículo 72 constitucional; así que podemos determinar que el procedimiento que se sigue actualmente para las reformas constitucionales está sujeto a las condiciones que se marcan para la expedición de leyes.

OCTAVA. El Congreso podrá revisar únicamente y actuar de manera temporal cuando se requiera reformar, modificar o adicionar algunos artículos de la Constitución sin que pueda el Presidente intervenir en este proceso porque su naturaleza jurídica es distinta del Poder Revisor.

NOVENA. No existe un criterio homogéneo en el propio sistema jurídico mexicano sobre el tema de reformas constitucionales, pues la Constitución General establece que las reformas se aprobarán por las dos terceras partes del



Congreso y la mayoría de los Estados; sin embargo, en las Constituciones Locales el quorum es diferente, de modo que se presentan las siguen las siguientes hipótesis:

1. Aprobación de la mayoría de Diputados y la mayoría de Ayuntamientos (Campeche, Chiapas y Michoacán).
2. Aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y mayoría de Ayuntamientos (Aguascalientes, Baja California, Colima, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz).
3. Aprobación de las dos terceras partes de los Diputados sin tomar en cuenta a los Ayuntamientos (Baja California Sur, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán).
4. Aprobación de las dos terceras partes del Congreso y la anuencia de 20 Ayuntamientos que representen la mitad de la población (Chihuahua).
5. Aprobación de las dos terceras partes de Diputados y de la mayoría absoluta de los Ayuntamientos (Coahuila).
6. Aprobación del setenta por ciento de los Diputados y la mayoría de los Ayuntamientos (Guanajuato).
7. Estados que no cuentan con un apartado para reformar su Constitución (Durango y Puebla).
8. Aprobación de la mayoría de Diputados y no toman en cuenta a los Ayuntamientos (Guerrero).
9. Aprobación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos (Querétaro).
10. Aprobación de las dos terceras partes de Diputados y de las tres cuartas de Ayuntamientos (San Luis Potosí).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

11. Aprobación de dos terceras partes de Diputados y dos terceras de Ayuntamientos (Nayarit, Sinaloa y Zacatecas).

De la lectura anterior se concluye que ante la ambigüedad del artículo 135 constitucional y la falta de un trabajo legislativo por parte de los Congresos locales, existen problemas de interpretación y de constitucionalidad puesto que en el caso de reforma constitucional de Derechos y Cultura Indígena se presentaron varios amparos de inconstitucionalidad de diversos ordenamientos locales.

DÉCIMA. El jurista, Burgoa Orihuela menciona que sería incongruente que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso leyes o decretos que involucrasen reformas o adiciones a la Constitución si tiene la facultad de iniciar leyes, de lo anterior, concluimos que es por ello que debe existir un mandato constitucional que prohíba al Ejecutivo vetar las reformas constitucionales.

DÉCIMA PRIMERA. Finalmente quiero recalcar que como ya se analizó en el Derecho Comparado, la Constitución que cuenta con un procedimiento más elaborado sobre reformas y enmiendas es el país de Venezuela y en particular requiero hacer mención de que se considera al pueblo como depositario del Poder Constituyente Originario y éste tendrá el poder de reformar la Constitución.

Es importante resaltar que en México infinidad de valores consagrados en la Constitución no son aplicados y se quedan suspendidos tratando de alcanzar el bien común y la democracia, y si a esto le agregamos que la ambigüedad de la legislación propicia vicios, cada vez estaremos más lejos del un Estado de derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

Artega Nava, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª edición. Oxford University Press. 1999. pp.915.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Universal de Términos Parlamentarios. Vol. I. Tomo I. Serie II. 1ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. pp. 1089.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1989. pp. 1058.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México. 1993. pp. 315.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª edición. Porrúa, México. 1994. pp. 607.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI. México. 1994. pp. 240.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal. 9ª edición Porrúa, México. 1998. pp. 340.

Garza, García César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Mc-Graw-Hill. México. 1997. pp. 406.

Martínez de la Serra, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 1ª edición. Porrúa. México. 1983. pp.447.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición. Porrúa. México. 1993. pp. 590.

Quiroz, Acosta Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México. 1999. pp. 443.

Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978. pp. 738.



Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978. pp. 410.

Sánchez, Brigas Enrique. Derecho Constitucional. 2ª edición. 1997. pp. 750.

Sempé, Minvielle Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. 1ª edición. Porrúa. México. 1997. pp. 259.

Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. México. Porrúa. 1996. pp. 653.

ECONOGRAFÍA

Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias mandados a imprimir, y publicar por la Majestad Católica del Rey Don Carlos II nuestro señor, va dividido en cuatro tomos. Tomo I. Ediciones Cultura Prehispánica. Madrid. 1973. pp. 300.

Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter, desde el año 1821 hasta 1856. Imprenta Ignacio Cumplido México. 1986. pp.352.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª edición. Porrúa. México. 1996. pp. 3272.

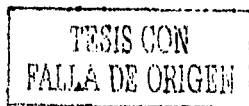
Periódico. *La reforma indígena*. Unomásuno. México. Distrito Federal. 25 de julio de 2001

Periódico. *El posdebate y los desfiguros*. Unomásuno. México. Distrito Federal. 27 de julio de 2001. Pág. 3

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. IFE. 2000. pp. 18

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVIII. 200. pp. D-133



Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVIII. 200. pp. D-133

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Ley Federal de los Servidores Públicos

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constituciones de los 31 Estados de los Estados Unidos Mexicanos

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Bolivia

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Colombia

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Costa Rica

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Ecuador

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de los Estados Unidos de América

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Nicaragua

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Panamá

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Paraguay

<http://www.infojuridicas.unam.mx>. Constitución de Venezuela