

00781 25



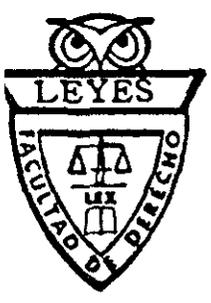
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANALISIS DEL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN DERECHO PRESENTA: MARIA ESTELA AYLLON GONZALEZ



MEXICO, D.F.

1999

COPIA CON LA DE ORIGEN

273170

1999



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.

ÍNDICE

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO	1
1.1. ¿Qué influye para que se dé una reforma constitucional?	8
1.2. ¿La Constitución es un instrumento jurídico y político que utiliza el detentador del poder, para concretar sus proyectos?	16
1.3. ¿La Constitución es solo un proyecto pues tiene que adaptarse a los cambios de la sociedad?	21
1.4. ¿Debe existir una parte de “piedra” en las constituciones?	24
1.5. ¿Existen límites para el poder revisor de la Constitución?	34
1.6. ¿Las reformas están condicionadas por la ideología de los grupos de presión?	45
1.7. Clasificación doctrinaria de las reformas constitucionales	48
1.8. Propuestas de reformar el procedimiento del artículo 135 por parte de la doctrina	55

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL	67
2.1. Poder revisor de la Constitución	77
2.2. Quienes tienen facultad para presentar una iniciativa de reforma constitucional	87
2.3. ¿Qué es adicionar y reformar?	97
2.4. Intervención del Congreso de la Unión	102
2.5. Intervención de las Legislaturas de los Estados	108
2.6. Cómputo de los votos	116
2.7. Promulgación y publicación de la reforma constitucional	121
2.8. Procedimiento legislativo en la práctica parlamentaria del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	127

CAPÍTULO III

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA DE MÉXICO	144
3.1. Cómo han regulado en nuestro país la reforma a la Ley Suprema, las diferentes constituciones que nos han regido	145

3.2.	Análisis del diario de debates para conocer cuáles fueron las razones de los constituyentes para regular de diferentes maneras el proceso de reforma constitucional, en las diversas constituciones que han regido a México	182
3.2.1.	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	184
3.2.2.	Leyes Constitucionales de 1836	191
3.2.3.	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	194
3.2.5.	Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821	198
3.2.6.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857	203
3.3.	Reformas realizadas a las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917	205
3.3.1.	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	205
3.3.2.	Leyes Constitucionales de 1836	207
3.3.3.	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	211
3.3.4.	Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	212
3.3.5.	Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821	212
3.3.6.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857	216

CAPÍTULO IV

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y EN EL DISTRITO FEDERAL	230
4.1. Aguascalientes	238
4.2. Baja California	240
4.3. Baja California Sur	243
4.4. Campeche	244
4.5. Chiapas	245
4.6. Chihuahua	247
4.7. Coahuila	248
4.8. Colima	251
4.9. Durango	253
4.10. Guanajuato	255
4.11. Guerrero	256
4.12. Hidalgo	257
4.13. Jalisco	258
4.14. México	261
4.15. Michoacán	263
4.16. Morelos	266

4.17. Nayarit	268
4.18. Nuevo León	269
4.19. Oaxaca	271
4.20. Puebla	272
4.21. Querétaro	273
4.22. Quintana Roo	274
4.23. San Luis Potosí	275
4.24. Sinaloa	277
4.25. Sonora	278
4.26. Tabasco	280
4.27. Tamaulipas	281
4.28. Tlaxcala	282
4.29. Veracruz	283
4.30. Yucatán	284
4.31. Zacatecas	286

CAPÍTULO V

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN CINCO PAÍSES	291
---	-----

5.1.	Proceso de reforma constitucional en algunos países	191
5.1.1.	Constitución de la Nación Argentina	293
5.1.2.	Constitución de la República Federativa de Brasil	296
5.1.3.	Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica	303
5.1.4.	Constitución Francesa.	306
5.1.5.	Constitución Española	310

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	321
---	-----

CONCLUSIONES	336
--------------	-----

ANEXO I (Gráfica de reformas Constitucionales por periodo presidencial)	353
--	-----

ANEXO 2 (Gráfica del porcentaje en que se ha reformado la Constitución de 1917)	358
--	-----

INTRODUCCIÓN

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla el órgano que tiene facultad para adicionarla y reformarla, este órgano conocido por la doctrina como poder revisor de la Constitución o Constituyente Permanente está integrado por el Congreso de la Unión (aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y las dos terceras partes de la Cámara de Senadores) y las Legislaturas de los Estados (aprobación de la mayoría de ellas).

Nuestra Constitución contempla este artículo bajo el Título Octavo “De las Reformas a la Constitución” y supletoriamente se aplican las disposiciones relativas a la formación de leyes, contemplada en el artículo 71 y 72 de la misma, en lo que no contradiga lo dispuesto por el artículo 135.

Este proceso fue establecido por el Congreso Constituyente de 1917 mismo que es tomado del texto de la Constitución de 1857.

No encontramos más disposiciones en nuestra legislación que nos ayuden o nos den bases para el proceso de reforma a la Ley Fundamental.

Por lo anterior surge la intención del presente trabajo de investigación, para revisar cual es el proceso que se lleva a cabo cuando se realiza una modificación a nuestra Carta Magna, pues consideramos que dicho proceso no se encuentra lo suficientemente regulado o detallado en el artículo mencionado, lo cual ha permitido que los órganos que conforman o conformaron en su

momento el órgano revisor de la Constitución hayan abusado de la reforma constitucional.

Es por ello que proponemos una Ley Reglamentaria del artículo 135, para que se establezcan límites y tiempos en el proceso de reforma a la Ley Fundamental.

Sabemos que hay una gran cantidad de reformas realizadas a nuestra Constitución, y que curiosamente no hay una cifra exacta que podamos mencionar al respecto, pues todo depende de la forma en que se haga el computo de las reformas, ya sea que se tomen en cuenta únicamente las fechas de los periódicos oficiales en que se han presentado, o si se toman en cuenta tanto reformas, adiciones y derogaciones o dependiendo de la forma en que realicen el computo los autores que sobre esta materia han escrito.

Sin lugar a dudas, las modificaciones son necesarias, pues es la forma en que la Ley Fundamental de 1917, se va adaptando a los cambios y adelantos que se van presentando en la sociedad, pero también es cierto que algunas modificaciones han obedecido a los intereses de los factores reales de poder.

Queremos aclarar que este trabajo se enfoca al proceso en sí de la reforma y no al análisis del contenido de cada reforma.

El trabajo esta dividido en seis capítulos en los cuales se trata lo siguiente:

En el primer capítulo se habla de los diferentes cuestionamientos que surgen cuando se habla del constituyente permanente o poder revisor de la Constitución. Se abordan puntos relativos a qué influye para que se lleve a cabo una reforma constitucional, hasta dónde puede actuar el Poder Revisor, ¿tiene límites?, clasificación de la doctrina en cuanto a la reforma. Estos puntos se desarrollan exponiendo las diferentes posturas que se encontraron y por supuesto que se establece nuestro propio punto de vista.

En el segundo capítulo analizamos con detenimiento lo establecido por el artículo 135 de la Constitución. Haciendo una crítica en lo que desde nuestra opinión no está lo suficientemente aclarado en la redacción del artículo, lo cual permite a los diferentes intereses aprovechar estas puertas abiertas y reformar la Constitución cuantas veces lo necesiten.

Lo que consideramos no aclarado en este artículo, proponemos se contemple en la Ley Reglamentaria del artículo mencionado, misma que exponemos en el capítulo seis.

Por otra parte, analizamos cada uno de los órganos que intervienen en el proceso de reforma, los tiempos y forma en que intervienen.

En el capítulo tercero hacemos un recorrido por la historia constitucional y en el primer punto plasmamos cómo se ha regulado la reforma constitucional, en los diferentes ordenamientos constitucionales que han regido en nuestro país. Posteriormente recurrimos al diario de debates para conocer qué dijeron y por qué contemplaron de esa forma el proceso en cada Constitución y finalmente hablamos de cuántas reformas sufrieron cada una de ellas.

El capítulo cuarto contempla el proceso de reforma en cada uno de los Estados de la República, haciendo el comentario correspondiente en cada uno de ellos.

Aquí también se aborda el caso especial del Distrito Federal.

En el capítulo quinto hacemos referencia al proceso de reforma constitucional que siguen cinco países y se hace un breve comentario en cada uno de ellos.

Finalmente en el capítulo seis proponemos el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 135 de nuestra Carta Magna.

De esta forma estructuramos el trabajo que presentamos y podemos afirmar que al término de esta investigación verificamos la hipótesis que nos planteamos.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Queremos iniciar nuestro trabajo citando a uno de los constituyentes de Querétaro, Juan de Dios Bojórquez, quien en su obra *Crónica del Constituyente de 1917* menciona, que los reaccionarios de México, quienes siempre fueron enemigos de la nueva Constitución, comentan que:

“...Y se le han hecho tantas reformas que ni sus autores la reconoce”.¹ Eso es mentira afirma. Las reformas impresas en varios artículos de nuestra Ley Fundamental no afectan en su conjunto. “Están en ellas preceptos y disposiciones tan avanzadas, que todavía en los momentos actuales no han podido ponerse en práctica (hay que tomar en cuenta que está hablando de 1938). La Constitución de 1917 tiene todavía materias para ir regulando la vida del país sobre nuevas normas. Aún es código del futuro.

La mayor parte de las reformas introducidas a la constitución han sido para aclarar algunos conceptos o para poner a tono algunos capítulos con otros. Modificaciones de verdadera trascendencia no se le han hecho.

¹ Djed. Borquez, A., *Crónica del Constituyente de 1917*, México, 1938, pág. 387.

Lo que pasa en nuestro país es que somos muy dados a cambiar las cosas y nuestro afán renovador nos lleva a veces a pedir que se modifiquen las leyes fundamentales. No siempre ha sido necesaria la reforma constitucional y en ocasiones, se ha cometido el error de introducir como reformas a un artículo, verdaderos preceptos reglamentarios.”²

Para que la constitución adquiriera toda su fuerza, es necesario poner en práctica todas las leyes reglamentarias que aún no se han dictado. Es decir, Juan de Dios Bojórquez, pensaba cuando escribió esta obra, que era necesario que a través de las leyes reglamentarias se podría poner en vigor, toda la fuerza de la Carta de Querétaro.

Por supuesto que de 1938 a la fecha se han expedido leyes reglamentarias, pero tal vez no las suficientes para que no se encuentre todo regulado en la Constitución, lo cual nos lleva a que cuando se tenga que reformar algún punto, en lugar de reformar las leyes reglamentarias, se reforma la Constitución.

Afirmaba Bojórquez que a la mayoría de los constituyentes que aún viven, les interesaba que las reformas a la Constitución sean para actualizarla. Eso sí, decía, que los legisladores deberían tener cuidado de estudiar primero las leyes orgánicas de tantos artículos que todavía no la tienen, en lugar de introducir reformas a la Constitución de carácter reglamentario.

² Idem., pág. 388.

Esto nos lleva a señalar aquí, que el propósito de nuestra investigación es plantear un panorama general del proceso de reformas constitucionales y presentar un proyecto de Ley Reglamentaria al artículo 135 de la Constitución, pero antes de este proyecto necesitamos modificar el artículo 135, para después plantear la Ley Reglamentaria. Consideramos que con esto se puede lograr limitar la cantidad de reformas, sin que sea nuestro propósito que no se modifique nunca la Constitución. Por supuesto que consideramos necesario que la Constitución, como órgano vivo o dinámico que es, necesita de reformas, pero reformas verdaderamente necesarias, que ayuden a su actualización.

Partimos del problema que presenta la redacción del artículo 135 de nuestra Constitución, artículo en el cual se establecen las reglas para la reforma de la misma. Es el único artículo que encontramos en nuestra Ley Fundamental que nos hable al respecto y consideramos que su redacción hace que nos formulemos muchas interrogantes, las cuales han tratado de ser contestadas por la doctrina y que al no haber una definición por parte del constituyente de 1917, hace que las opiniones se dividan. Por supuesto que no olvidamos que debemos atender a los artículos 71 y 72 en lo que el 135 no determina. Estos artículos como sabemos regulan el proceso de reforma a legislación secundaria.

El creciente número de reformas a nuestra carta fundamental, nos lleva a preguntarnos si el órgano previsto por el constituyente de

Querétaro para reformar la Constitución, en el artículo 135, no ha exagerado su función o bien si este órgano tiene límites para llevar a cabo su tarea reformadora, o también si a través de reformar la Constitución, nos puede dar una nueva Carta Fundamental.

En el capítulo segundo del presente trabajo, hacemos un análisis del art. 135, examinando cada una de las partes de su redacción y por supuesto de la intervención de cada uno de los órganos que participan en el proceso. En otro capítulo hablaremos de como se ha venido presentando a lo largo de nuestra historia constitucional este proceso. Así, veremos como ha evolucionado lo cual estamos seguros de que nos ayudará a contar con una postura, ante la cantidad de opiniones que encontraremos, respecto a la función de este órgano.

Empezamos en este primer capítulo por hablar de las diferentes opiniones en que se divide la doctrina.

Sabemos que existen constituciones como la de Argentina, Uruguay, España, que expresamente mencionan la posibilidad de una reforma total o parcial a la Constitución.

Encontramos Constituciones que contienen lo que se le llama cláusulas pétreas, en las que expresamente establecen que artículos o principios constitucionales se declaren inmodificables, este es el caso de nuestra Constitución de 1824 y del Acta de Reformas de 1847(restablecimiento de la Constitución de 1824).

También encontramos Constituciones que solo dicen que pueden ser adicionadas o reformadas y no aclaran más. Este es el caso de la nuestra actualmente.

Existen otras Constituciones que establecen determinado plazo para que no se lleve a cabo ninguna reforma. Este fue el caso de nuestra Constitución de 1824 y de las Siete Leyes de 1836, entendemos que esta situación la establecieron los constituyentes para darle estabilidad a la vigencia de la Constitución, para darle estabilidad también al país, pues son límites que consideramos se establecen cuando las circunstancias en el país no son del todo favorables. Esta consideramos es una buena medida, pues así le dan tiempo tanto a la Constitución como a la población de que se familiarice con ella.

Nuestro artículo 135 actual, por su redacción entendemos que sólo permite una reforma parcial, no hace aclaración expresa al respecto, y por lo mismo, surgen preguntas como:

- Tiene límites el poder revisor de la Constitución?
- Puede a través de reformas constitucionales darnos este órgano una nueva carta fundamental?
- Existen principios constitucionales que no pueden ser reformados?

Este capítulo lo dedicaremos para hablar exclusivamente de estas interrogantes que se presentan y por lo tanto tenemos que recurrir a la doctrina para conocer que posición toman algunos autores al respecto.

Jorge Carpizo menciona que para reformar las constituciones hay tres sistemas principalmente:³

El sistema francés.- se le llama así porque nació en Francia y consiste en que para que se lleve a cabo una reforma, esta debe ser analizada por varias legislaturas en forma sucesiva. Es decir, una legislatura examinaba el proyecto de reforma y, si lo aprobaba, se esperaba a la integración de la nueva legislatura y si esta la aprobaba aun era necesario esperar la aprobación de la siguiente legislatura. La Constitución francesa exigió la aprobación de cuatro legislaturas sucesivas, más otros requisitos. La Constitución de Cádiz, establecía que conocieran tres legislaturas y la Constitución mexicana de 1824 exigía dos legislaturas.

El sistema Norteamericano.- implica que la reforma constitucional debe aprobarla el Congreso federal con una mayoría especial y después se turna a las legislaturas de las entidades federativas, las que deben aprobarla por la mayoría de esas legislaturas.

³ Carpizo, Jorge. "Derecho constitucional 1", en *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980, pág. 292.

En este sistema para reformar la constitución se está creando un órgano especial que se ha denominado poder revisor de la constitución y que es un órgano superior a las partes que lo constituyen. Es un órgano de carácter intermedio entre el congreso constituyente y los poderes constituidos.

El sistema Suizo.- señala que para la reforma total o parcial de la constitución, es necesario que se lleve a cabo un refrendo; es decir, que el pueblo exprese si acepta o no la reforma.

En el caso de México, se adopta el sistema Norteamericano, pues se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

En algún momento de la discusión de la Constitución de 1857, se planteó en el seno del congreso constituyente la posibilidad de que se sometiera a la votación del pueblo, a través de un referéndum, el proyecto de reformas, pero esto fue rechazado por varios argumentos utilizados por los constituyentes, pues pensaron que en ese momento el pueblo de México no estaba preparado para intervenir en este proceso. La votación no favoreció a esta propuesta y el artículo que establece el proceso no contempló la participación de la población.

De esta forma el artículo que se adopta en la Constitución de 1857 es el mismo que pasa posteriormente a ser el artículo 135 de la Constitución de 1917. Este artículo sólo ha sufrido una adición.

Así las cosas, hablaremos enseguida de algunos de los cuestionamientos que surgen a partir de la redacción de nuestro actual artículo 135.

1.1. ¿QUÉ INFLUYE PARA QUE SE DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

La Constitución, es el documento en donde se establecen las reglas conforme a las cuales se va a organizar un país, en la cual encontramos tanto las decisiones jurídico políticas que organizan al estado, como los derechos fundamentales del hombre. Cabe aquí preguntarnos, que hace o que provoca que se lleven a cabo reformas a la Constitución? Vamos a ver que dice la doctrina al respecto.

Konrad Hesse dice que “la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende normar vida histórica, y en tanto que tal, sometida a cambios históricos”.⁴ Es decir, dejar la puerta abierta para que pueda adecuarse a la realidad que regula, claro que con un límite, que viene a ser el cómo y quién la

⁴ Hesse, Konrad., *Concepto y cualidad de la constitución*, Escritos de derecho constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983. pág. 19.

puede adaptar, determinando el procedimiento por el cual se puede reformar.

Carla Huerta Ochoa, citando a Kelsen anota que la Constitución es un deber ser, la Constitución es la norma. Huerta Ochoa dice que la Constitución es elaborada por el poder constituyente y una vez aprobada, este poder desaparece, dejando prevista la forma en que se integra, cuando sea necesario, un órgano que llama órgano reformador, el cual tiene facultad de modificarla.⁵

Deberíamos pensar, que la razón única o principal sería adaptar la Constitución a la realidad y a los cambios sociales, políticos, económicos, culturales y así se adapte la realidad a la Constitución. Desafortunadamente no podemos afirmar que todas las reformas que se han llevado a cabo han sido por esta razón.

Nuestra Carta Magna, ha sufrido 387 reformas, desde la primera de 1921 a 1997, esto no quiere decir que el cambio o avance y desarrollo de nuestro país ha sido tal que ha necesitado de tal número de reformas. Ojalá y realmente fuera esto.

Hay reformas que no han sido del todo afortunadas y que acarrearán que posteriormente se vuelva a reformar la Constitución. En otros casos las reformas adolecen notoriamente de defectos y también tienen

⁵ Huerta Ochoa, Carla. "Interpretación y reforma :¿Dialéctica o Dilema?", en *Ochenta Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, México, 1997, pág. 172.

que ser resueltos a través de nuevas reformas. Por otra parte, contamos con artículos tan extensos que regulan con detalle determinada materia, cosa que los obliga a que en base a los cambios que se presentan se tenga que reformar en numerosas ocasiones. Lo que habría sido mejor sería que no fueran tan extensos, que no regularan con tanto detalle y así se evita que se reforme constantemente.

Jorge Madrazo dice, que los países que cuentan con “constituciones nominales, o casi democráticas”⁶ como es el caso nuestro, deben estar acondicionadas para poder reflejar los cambios sociopolíticos operados en el seno de una comunidad en proceso de consolidación. La frecuencia y amplitud de las reformas no indican, por sí misma la existencia del cambio o el avance del país. Una Constitución repetidamente modificada no necesariamente denota una rápida evolución social, como una Constitución estable; tampoco quiere decir que el país tiene una situación de retraso o de que no se desarrolla.

Para algunos autores, la explicación a la cantidad de reformas, es que no se respeta a la Constitución, que ya no responde a las necesidades de la realidad de México y por ello se tienen que reformar con tal continuidad.

⁶Las Constituciones Nominales de acuerdo a Loewenstein, son aquellas que no coinciden cien por ciento la realidad y la norma, pero que se piensa que están en camino a lograrla. Se cree que llegará a coincidir lo previsto en la norma y la realidad.

Por otra parte, hay quienes opinan como Diego Valadés, que no podemos pensar lo anterior. Por el contrario, es tal lo que se cree en nuestra Constitución. es tal lo que se espera de ella, que se le va adaptando para que siga vigente. La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no solo los destinatarios del poder, sino los detentadores

Independientemente de que se lleven a cabo las reformas porque se crea o no en ella, las razones que apuntan algunos autores por las que se han realizado las reformas, son las siguientes:

- Reformas que desvían la intención del constituyente y que se llevan a cabo para salvaguardar los intereses de los detentadores del poder.

- Otras reformas solo se han llevado a cabo por la vanidad de quienes las inician, de quienes quieren dejar constancia de su paso por el poder.

- Reformas que pretenden legitimar injustas e inigualitarias situaciones de hecho.

- Otras que se llevan a cabo por la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los hombres que en determinado momento han encarnado el o los órganos encargados de realizar una reforma constitucional.

- Por la falta de un precepto claro en la Constitución que regule con detalle el proceso, que no deje puertas abiertas que puedan ayudar a reformarla con tal facilidad.

- Facilita la reforma, la conformación de los órganos del poder legislativo, tanto federal como local.

- Para dar cauce a fuerzas que se imponen y buscan la legitimación de sus pretensiones.

- Para salir al paso de desviaciones que se han venido generando con la práctica de Derecho Constitucional.

- Por generar nuevos estilos de organización.

- Para adaptar la Constitución a los cambios que presenta la vida de un país. Los cambios que se van generando por el desarrollo normal y lógico de una sociedad.

No olvidemos que la Constitución es un órgano vivo como lo menciona la doctrina y por lo tanto debe estar al día y contemplar los cambios o contar con disposiciones que se adelanten a los cambios.

El Dr. Luis Molina Piñeiro, en su libro "Temas de Sociología Jurídica",⁷ afirma en relación a las reformas constitucionales que dado

⁷ Molina Piñeiro, Luis. *Temas de Sociología Jurídica*. UNAM, México, 1996, pág. 87.

los requisitos que se plasman en el art. 135 de la Constitución, podemos pensar que se trata de una Constitución rígida, difícil de ser modificada “pero considerando el hecho histórico de los centenares de reformas que ha tenido, dicha rigidez jurídica formalizada no se ha dado en la práctica política debido a que el Partido Revolucionario Institucional, en el poder desde 1929 ha contado con la mayoría suficiente para lograr las reformas, tanto en el seno del Congreso de la Unión, como en las legislaturas de los estados. Lo anterior se debe al sistema presidencialista que impera en México. El Presidente ha hecho uso indiscriminado de la facultad establecida en el artículo 71 de la Constitución, en el cual se establece quien tiene facultad de iniciar leyes o decretos.

El Dr. Molina Piñeiro dice que de 1921 a 1995 (fecha hasta donde llega el estudio) la mayoría de las reformas constitucionales importantes han sido iniciadas por el Presidente de la República y que realmente la labor del Congreso de la Unión se ha limitado a fortalecer los fundamentos presentados por el Presidente y más aún la tarea de las legislaturas estatales ha sido la de aprobar los proyectos enviados por el Congreso. Anota, que sería interesante conocer el contenido de los dictámenes en contra (si es que hay alguno) emitidos por las legislaturas estatales que envían al Congreso. Además para apoyar la celeridad con que se llevan a cabo las reformas, en 1966 se reformó el art. 135, adicionando el párrafo en el cual se autoriza a la Comisión Permanente para hacer el computo de los votos que envían las legislaturas estatales y la declaratoria correspondiente.

Los mecanismos-causas de reforma constitucional en México, que señala el Dr. Molina, son resultados-efectos de:

1. - El cambio de prioridades de los factores reales de poder interés y/o creencias de los sistemas sociales imperantes.

Caso del artículo 123 Constitucional

2. - Las actitudes político populistas del Presidente de la República.

Caso del artículo 34, en 1953 que se considera a la mujer como ciudadano y por tanto se le otorgan todos los derechos de tal. En 1969, el mismo artículo se determina los 18 años como mayoría de edad.

Acciones calificadas como presidencialismo- popular.

3. - La solicitud de solución racional -legal- de los conflictos por parte de grupos representativos de nuevas fuerzas y/o corrientes sociales pertenecientes a los factores formales de poder y/o a los grupos políticos emergentes que se adecuan en lo general a las reglas del juego político establecidas o impuestas, o que tratan de modificarlas mediante reformas legales. Caso de la reforma del artículo 41 que hasta 1993 se integraba en un párrafo y después de la reforma, se adicionan 18 párrafos en los cuales se define la naturaleza jurídica, los fines políticos y los medios económicos y de comunicación de los partidos políticos.

Por su parte Diego Valadés, en su obra "La Constitución Reformada" dice que hay que examinar cada una de las razones que rodean a las reformas constitucionales, pero en términos generales,

puede afirmar que se han llevado a cabo para mantener la vida de la Constitución.

Nuestro objetivo en el presente trabajo no es hablar y clasificar cada una de las reformas en cada uno de los supuestos que hemos anotado. Sólo queremos plantear el panorama general del proceso de reforma y demostrar que lo que hace falta, es poner un límite al órgano revisor de la Constitución, un límite a través de una Ley Reglamentaria del art. 135, que cierre las puertas que están abiertas y por las cuales pasa todo tipo de reformas a la Constitución.

Nos preguntamos al principio de este punto, que es lo que provoca una reforma constitucional. Ya mencionamos las causas que nosotros encontramos para que se inicie el proceso de reforma. Pero, la única razón debería de ser: una reforma a la Constitución se lleva a cabo cuando sea necesario contemplar dentro de la Ley Fundamental el cambio político, económico, jurídico, social, que se presenta en la realidad que vivimos o bien que se ve venir este cambio y por lo tanto debe adelantarse la Constitución en contemplarlo, para evitar que sea una Constitución con letra muerta, una Constitución mojada, una Constitución escrita u hoja de papel.⁸

⁸Constitución escrita u hoja de papel como la llama Ferdinand Lassalle, que son aquellas que no reflejan los intereses de los factores reales de poder.

1.2. ¿LA CONSTITUCIÓN ES UN INSTRUMENTO JURÍDICO Y POLÍTICO QUE UTILIZA EL DETENTADOR DEL PODER, PARA CONCRETAR SUS PROYECTOS?

La frecuencia con que una Constitución se altera depende no sólo de los aspectos y de las previsiones jurídicas, sino también de los grupos predominantes de carácter político y social y el grado en que están satisfechos o respetan la organización y distribución del poder político que aquélla estructura.⁹

El Ministro Juventino Castro y Castro dice que se ha abusado de las reformas, que cada Presidente de la República, en lugar de presentar su plan de trabajo para su sexenio, lo que hacen sobre todo en los últimos periodos, es incluir su plan de trabajo en la Constitución, es decir, reforman la Constitución, para que se incluya en ella sus planes de trabajo.¹⁰

Ante este comentario del Ministro, podemos anotar que de acuerdo a la información que hemos encontrado y que señalaremos con detalle en otro de los capítulos, tal pareciera que hay una especie de competencia entre los Presidentes de la República por saber quien ha reformado más la Constitución durante cada uno de los sexenios que han ocupado. Como si esto fuera un punto importante para pasar a la historia como el Presidente que en más ocasiones reformó la

⁹ Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Londres, 1966, pág. 16

¹⁰ Sarmiento Sergio (conductor), 81 Aniversario de la Constitución, entrevista al Ministro Juventino Castro y Castro, canal 13, México, 1993, Jueves 5 de febrero de 1998, 20:00 hrs.

Constitución. El número de veces en que se reforma no es lo importante, lo verdaderamente importante, es que el contenido de la reforma refleje realmente el sentir y las necesidades del pueblo de México.

Para la Dra. Pilar Hernández, el constituyente permanente formalmente realiza reformas constitucionales, pero materialmente lo que realmente lleva a cabo es reformismo, debido a que no actualiza racionalmente el texto constitucional, sino que lo convierte en un programa político sexenal, al menos hasta la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Cada Presidente de la República ha dejado su estilo en el texto constitucional, se insertan en la Constitución las modas sexenales.¹¹

Ya mencionamos en el punto anterior las causas que provocan una reforma constitucional en las cuales podemos ver que la mayoría de los supuestos hablan de un abuso por parte de los órganos que tienen la facultad de reforma a la constitución.

No podemos negar que los grupos de poder, los detentadores del poder, que los factores reales de poder influyen en la reforma. Pero el problema que vemos es que influyen en ocasiones en forma egoísta, influyen para beneficio de estos grupos y no piensan en las reformas en

¹¹ Hernández María del Pilar, "Reforma o Reformismo, un mal del siglo", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1998, pág. 143.

sentido positivo, para que esos cambios reflejen realmente el sentir y la necesidad del pueblo.

Al hablar de factores reales de poder, no podemos dejar de mencionar a Ferdinand Lassalle quien utilizó este término y los define como:

“... los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.”¹²

Para Burgoa los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que estos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.¹³ Los factores de poder siempre han existido y existirán en toda sociedad humana. Los factores reales de poder forman parte inseparable de la Constitución real y teleológica del pueblo, pues se dan en ella como elementos del ser, modo del ser y querer ser populares. Un pueblo siempre tiene movimiento, no puede ser inerte, siempre tendrá un espíritu de superación, de transformación y de cambio, bien para perfeccionar los logros que en determinada parte de

¹² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, editorial Ariel, España, 1976, pág. 62.

¹³ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª edición, Porrúa, México, 1991. pág. 349.

su historia haya alcanzado o bien para corregir sus defectos, colmar sus necesidades y resolver sus problemas. Dentro del pueblo hay diferentes grupos sociales, clases, que se desarrollan en diferentes ámbitos y que cada uno de ellos tienen intereses propios. El juego interdependiente y recíproco de esos intereses es lo que produce la dinámica social, la cual se manifiesta en los factores reales de poder. Dicho de otra manera, dice Burgoa, no son sino las conductas distintas, divergente o convergentes, de las diferentes clases, entidades o grupos que existen en la sociedad de que forman parte.

Estos movimientos de intereses presionan políticamente para reflejarse en el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, que es la Constitución, es decir, para quedar comprendidos dentro de este ordenamiento.

En nuestro caso, estos factores reales de poder, son como grupos de presión que influyen en las decisiones de gobierno y que en un momento dado pueden presionar o influir para que se reforme la Constitución. Estos grupos podemos decir, que son ahora, los estudiantes, los partidos políticos, la Iglesia, la CONCAMIN, la CONCANACO, el CEU, la delincuencia organizada, los narcotraficantes, el ejército, los medios de comunicación, el EZLN, los grupos de profesionistas, los organismos no gubernamentales, el sector obrero, por mencionar algunos. Los cambios o las necesidades o requisitos que demanda cada uno de estos grupos por supuesto que tienen que afectar a la Constitución y que tienen en algunos casos que

verse reflejados en ella, pues de lo contrario, la Constitución no estaría funcionando y cumpliendo su labor. Pero esto debe tener un límite, es decir, no por caprichos o intereses egoístas de alguno de estos grupos, se va a reformar la Constitución cuando y como ellos quieran. Este es el gran problema que nosotros encontramos, debido a que está de por medio la política en algunos casos. Este es el límite que nosotros buscamos al proponer una Ley Reglamentaria que permita contener esos intereses egoístas y que todo proceso de reforma pase por un procedimiento paso a paso.

El Dr. Molina Piñeiro hace una distinción y habla de factores reales de poder y factores formales de poder, y los define:¹⁴

- Factores reales de poder: Es el que representa algunos intereses o creencias vigentes o emergentes en algún sistema (económico, sociocultural, político, etc.) que tienen posibilidades efectivas de condicionar, cuando no de determinar, el desplazamiento de la estructura formal del poder.

- Factores Formales de Poder: Es la autoridad competente en las distintas instancias de gobierno para tomar decisiones de importancia o trascendencia política, como son las reformas al orden jurídico.

¹⁴ Molina Piñeiro, Luis. ob. cit., pág. 87

1.3. ¿LA CONSTITUCIÓN ES SÓLO UN PROYECTO PUES TIENE QUE ADAPTARSE A LOS CAMBIOS DE LA SOCIEDAD?

Esta pregunta es cómo si planteáramos que la Constitución no está terminada o que contienen reglas que se quedan sólo como proyecto y que esperan ser terminadas. Pero ¿realmente tendremos o podemos conocer una Constitución terminada, una Constitución que haya sido tan inteligentemente preparada que no necesita de algún cambio, en algún momento de su vida?

Creemos que esto es imposible, una Constitución siempre debe estar abierta a la posibilidad de adaptarse, con ciertos límites por supuesto, pero no por ellos vamos a considerar a la Constitución como un instrumento inacabado, incompleto. Hablamos de verla como un proyecto, por esa capacidad de modificarla.

La Constitución trata de plasmar en normas la realidad de un país. La Constitución -escribió Herman Heller- solo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas.¹⁵

La Constitución real de un país no es el documento mismo, el documento físico sino es su contenido, el cual debe ser la coincidencia entre lo que plasma el documento y la realidad del país.

¹⁵ Carpizo, Jorge. "Las Reformas constitucionales en México", en *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1980, pág. 303.

Aquí citaríamos a la clasificación que desde el punto de vista de su contenido hace Ferdinand Lassalle, en su obra ¿Qué es una Constitución?, en ella habla de Constituciones escritas u hojas de papel, que son aquellas que no recogen los intereses de los factores reales de poder, y este tipo de constituciones está destinada a perecer, no perdura en el tiempo. Habla de la Constitución real y efectiva, que es la que sí contempla los intereses de los factores reales de poder y por lo mismo puede perdurar en el tiempo.¹⁶

Una Constitución escrita puede modificarse a través de dos caminos: la interpretación judicial y la reforma constitucional.

Nuestra Constitución y nuestro sistema nos ha llevado a la reforma constitucional, para esa adaptación de la realidad al documento. Estados Unidos de Norteamérica es un ejemplo de la otra forma de llevar a cabo las adecuaciones de la Constitución, lo hacen preferentemente a través de la interpretación judicial. Por esta razón, el número de reformas que esta ha sufrido desde su inicio de 1787 a la fecha han sido 26 enmiendas.

La Constitución de 1917, es la Constitución que nos rige actualmente y que nace con base y con la experiencia de los congresos constituyentes que se formaron en nuestro país a lo largo de nuestra vida constitucional. Nace con la experiencia de las Constituciones de 1824, 1847, 1857 y con la experiencia también de las constituciones

¹⁶ Lassalle, Ferdinand, ob. cit., pág. 70

centralistas, la de 1836 y 1843. Tomando de cada una de ellas lo bueno y lo malo, para evitar repetir errores.

La Constitución de 1917, consideramos y estamos de acuerdo con lo que afirma Diego Valadés, creemos en ella, tenemos esperanza en ella, de lo contrario ya se hubiera elaborado una nueva. Es una buena Constitución, contiene principios como la libertad de nuestro país, contempla garantías individuales, también contempla y como algo novedoso a partir de 1917, las garantías sociales; el pensamiento liberal, el principio de separación de poderes, el principio de no reelección, la idea de la soberanía popular, el sistema representativo. Por supuesto que también es importante que se apliquen, que se lleven a la práctica, que se vivan estos principios.

La Constitución es un texto con vocación de perdurabilidad temporal pues precisamente debe irse ajustando a los cambios de la realidad en la que se aplica. Nadie duda de la necesidad de reformar la Constitución, por lo tanto debe verse la reforma como un medio de conservación y defensa de la misma y no como un medio de alterarla.

La Constitución es un organismo vivo que debe adaptarse a los cambios, es por ello que prevé como llevar a cabo esas modificaciones el órgano encargado de ello y los obstáculos o procedimientos para hacerlo.

La reforma no es mala, por el contrario, es lo que le permite a la Ley Fundamental estar vigente. Lo malo es el abuso y las razones por las que se lleven a cabo esas reformas.

1.4. ¿DEBE EXISTIR UNA PARTE DE “PIEDRA” EN LAS CONSTITUCIONES?

Con este planteamiento lo que queremos preguntarnos es, si se necesita que la Constitución establezca expresamente principios fundamentales que no pueden ser reformados por el órgano revisor.

Hay constituciones que así lo establecen, el caso por ejemplo en México, fue el del artículo 171 de la Constitución de 1824, en el cual se prohibía expresamente reformar los artículos que consignaban la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.¹⁷

La cantidad de reformas a la Constitución nos ha llevado a pensar que el procedimiento especial, supuestamente más complicado, para la reforma constitucional, no es tal, es decir, no es tan complicado y que fácilmente puede modificarse la Constitución.

¹⁷ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pág. 26.

Por supuesto y como ya lo hemos aclarado, no podemos estar en la postura de decir, que las constituciones deben ser inmutables, inmodificables, insensible a los cambios de la realidad. Sabemos y pensamos que para que una Constitución este vigente y responda a las necesidades de la población, se requiere que este de acuerdo a la realidad que se vive.

En toda Constitución se cuenta con determinados principios fundamentales, bases, pilares esenciales que son producto de la historia, de la formación, de la realidad de cada comunidad. Los principios fundamentales no son universales, varían dependiendo del país de que hablemos. Son el producto de su historia. Son la base de la organización política sobre las cuales descansan todas las demás bases del orden jurídico. A estos pilares o principios fundamentales se les llama o conoce con diferentes acepciones, dependiendo del autor de que hablemos.

Para Mario de la Cueva los concibe como los PRINCIPIOS QUE CONTRIBUYEN A LA INTEGRACIÓN DEL ESTILO DE VIDA POLÍTICA, DEL PUEBLO,¹⁸

Para Loewenstein esos principios fundamentales los llama VALORES IDEOLÓGICOS FUNDAMENTALES.

¹⁸ Madrazo, Jorge. *Reflexiones constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 1994, pág 288.

Para Burgoa son los “principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológicos-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los factores reales de poder.”¹⁹ Las decisiones fundamentales pueden ser políticas, sociales, económicas, culturales, religiosas y jurídicas.

En la Constitución de 1917, se puede decir que son las siguientes:

Políticas.- comprenden las declaraciones respecto de:

- Soberanía popular
- Forma federal de estado
- Forma de gobierno república y democrática

Jurídicas:

- Limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas
- Institución del juicio de amparo, como medio adjetivo para preservar la constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados.
- En general, sumisión de la actividad toda de los órganos del estado a la Constitución y a la Ley.

Sociales:

- Que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido.

¹⁹ Burgoa, Ignacio, ob. cit., pág. 353.

Económicas:

- Atribución al estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos.
- Gestión estatal de ciertas actividades de interés público.
- Intervencionismo del Estado en actividades económicas que realizan los particulares.

Culturales:

- Los que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el estado y a la obligación a cargo de este, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados principios y persiguiendo ciertas tendencias.

Religiosos:

- Que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado.²⁰

Para Jorge Carpizo anota como DECISIONES FUNDAMENTALES, las cuales no pueden ser modificadas, y son las siguientes:

- Soberanía
- División de poderes
- Supremacía del estado con relación a la iglesia
- Amparo
- Derechos humanos
- Sistema representativo
- Sistema federal

²⁰ Idem. pág. 356

Este autor afirma que casi todas las constituciones tienen cuatro decisiones fundamentales que son:

Soberanía, división de poderes, sistema representativo, derechos humanos.

La Soberanía.- Proviene del vocablo super-omnia y significa sobre todo el poder. Es la posibilidad de decidir por sí, sin que nadie intervenga en lo que tenga que hacer o decir. La soberanía implica pues, esa facultad de organizarse como se quiera y mejor convenga; es la facultad del pueblo para dictar, aplicar y ejecutar las leyes que el mismo se ha dado.

En la teoría democrática, la soberanía solo puede radicar en el pueblo. Juan Jacobo Rouseau explicó que la soberanía es el ejercicio de la voluntad general y esta es indivisible, inenajenable e imprescriptible. No es enajenable porque de serlo se destruiría el cuerpo político, no es divisible porque de poder hacerlo no estaríamos hablando de una voluntad general y no es prescriptible porque la libertad no se puede suprimir.

La gran mayoría de las constituciones contienen el principio de que la soberanía radica en el pueblo. Nuestras constituciones en México, han contemplado este principio siempre.

Derechos Humanos.- Casi todas las constituciones contemplan los derechos mínimos que por el hecho de ser hombre, todo ser humano debe de contar con ellos y ser respetados. Es una limitación para el gobierno de respetar esos derechos o garantías individuales al momento de plasmarse en la Constitución. Nuestra Constitución de 1917 contempla también las garantías sociales, por primera ocasión y son aquellos derechos con que cuentan los grupos sociales más débiles y que el gobierno tiene la obligación de proporcionárselos.

Podemos agrupar en cuatro grandes grupos a los derechos humanos: Libertad, Igualdad, Seguridad y Propiedad.

División de Poderes.- Con el principio de la división de poderes se trata de limitar al poder. De que exista un equilibrio entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, que cada uno de ellos desempeñe sus funciones sin sobre pasar a otro. Que actúen conforme lo previsto en la Constitución, en donde se les señala sus facultades y límites. Siempre es peligroso que una sola persona o grupo en el poder detente las tres funciones. Por ello, este principio de división de poderes es indispensable para garantizar la libertad del hombre y el buen funcionamiento del gobierno.

El sistema representativo.- consiste en que un grupo determinado de personas son quienes van a ser elegidos por el pueblo para que actúen en nombre de ellos.

Hoy en día, debido al crecimiento de los pueblos, es necesaria esa representatividad en los órganos de gobierno. Es imposible pensar que podamos reunir a todo los habitante de un país en una Asamblea, en la cual se quieran tomar decisiones sobre el actuar de los órganos de gobierno. Es por ellos que todo ciudadano tiene la posibilidad de elegir a sus representantes a través del voto.

México tiene dos decisiones políticas fundamentales que no se encuentran en todas las naciones. Estas son producto de su historia , de sus luchas, de su formación, y son: centralismo o federalismo y la separación o unión del Estado y la Iglesia.²¹

Anota Carpizo que las decisiones políticas fundamentales pueden dividirse en materiales y formales:²²

Materiales.- Son la substancia del orden jurídico. Son una serie de derechos primarios que la constitución consigna.

Formales.- Son esa misma substancia, sólo que en movimiento :son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales.

En México son decisiones materiales: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la

²¹ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México, 1997, pág. 122

²² Idem., pág. 123.

iglesia. Son decisiones formales: división de poderes, federalismo y el juicio de amparo.

Mario de la Cueva, anota en sus apuntes de derecho Constitucional, que Schmitt establecía que los principios fundamentales de la constitución son cuatro, y que pueden clasificarse en dos criterios: Uno político y otro Jurídico.

En el político ubica al principio de soberanía y a la idea de representación; en el jurídico, ubica a los derechos humanos y a la división de poderes.²³

Las decisiones políticas fundamentales de que habla Mario de la Cueva son las siguientes:

Son dos los propósitos seguidos por la Constitución:

- 1.- Sirve para realizar la democracia
- 2.- Asegura el Estado de Derecho

Con el objeto de cumplir con este doble propósito se han consignado en nuestra Constitución las siguientes decisiones políticas fundamentales:

Principio de Organización Política

²³ Cueva, Mario de la. Apuntes de la cátedra de Derecho Constitucional, México, 1961, pág. 4.

- 1.-Idea de soberanía
- 2.- Principio de representación
- 3.- Separación Iglesia-Estado

Principio de Organización Jurídica

- 1.-Idea de las Garantías Individuales
- 2.-Principio de división de poderes, que se subdivide en la idea del Estado federal y la clásica división de poderes.

Para Luis F. Canudas las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 son las siguientes:²⁴

- En el estado mejicano(sic), la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.
- En el estado mejicano, todo poder público dimana del pueblo.
- En el estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- El estado mejicano, es un estado que adopta la forma republicana para su gobierno.
- El estado mejicano es un estado federal.
- El estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo.
- El estado mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales.

²⁴ Canudas, Luis F. "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales , de la Constitución", en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* , No. 18, 19,20, México, 1943, pág. 107.

- En el estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial.
- En el estado mejicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Lo novedoso de esta clasificación es que incluye al Municipio libre como una decisión política fundamental. Considerando que la finalidad del municipio libre es la descentralización del poder, esta ya está incluida al hablar del sistema federal. Por eso, se piensa que anotar expresamente al municipio libre, es una idea avanzada.

El Dr. Fix-Zamudio dice que si bien no tenemos determinados de manera expresa en nuestra Constitución cuales son esos principios fundamentales, podemos considerar que son el régimen republicano federal, democrático, representativo, y social, sustentado en la soberanía popular, el pluralismo político y el respeto a los derechos individuales y sociales.

Como vemos cada uno de los autores puede presentar su punto de vista al respecto y señalar más o menos principios fundamentales, pero en que coinciden, es en anotar que esos principios son particulares dependiendo de la historia, de como se ha conformado el país de que hablemos. En nuestra opinión podemos decir que son:

- Garantías individuales y sociales
- Soberanía popular

- Forma de Estado Federal
- Forma de Gobierno Republicana
- Sistema representativo
- División de Poderes
- Principio de no reelección

Este último no lo encontramos en los autores que mencionamos, pero nosotros consideramos que sí es un principio fundamental de nuestra Carta de Querétaro, pues es una de las razones por las que se inicia la revolución en 1910 y que finalmente se ve consagrada como una reforma en la constitución de 1857. Posteriormente y con la experiencia que se había tenido, se plasma inmediatamente en la Constitución de 1917.

1.5. ¿EXISTEN LÍMITES PARA EL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN?

Esta es una pregunta que siempre ha existido y se han formulado los tratadistas del derecho constitucional. Nosotros queremos señalar el panorama que presenta una parte de la doctrina y dar nuestro punto de vista al respecto.

Ante la redacción del artículo 135, en la cual nos dice que:

“La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma...”

Esta redacción nos ha llevado a encontrar dos posturas en la doctrina:

- Hay quienes consideran limitaciones implícitas al poder reformador de la Constitución. No puede modificar ciertos principios fundamentales.
- Quienes colocan en un mismo plano al poder constituyente y al poder revisor, es decir, que el órgano revisor sí puede modificar cada uno de los artículos de la Constitución, sin ningún límite.

El maestro De la Cueva se encuentra dentro de la primera postura. Para él, el artículo 135 establece sólo un procedimiento de reforma parcial. El poder revisor sólo podrá llevar a cabo modificaciones concretas, nunca podrá modificar los principios fundamentales, es decir, dice el maestro, el poder revisor tendrá que detenerse ante los PRINCIPIOS QUE CONTRIBUYEN A LA INTEGRACIÓN DEL ESTILO DE VIDA POLÍTICA , DEL PUEBLO.²⁵

Dice de la Cueva, que desde tiempos de Maquiavelo se habla del Poder Constituyente. La Constitución es superior al estado, la fuerza de

²⁵ Madrazo, Jorge. Reflexiones Constitucionales, ob. cit. pág. 288.

la Constitución no se deriva del estado. La Constitución mediante medios especiales es posible modificarla o como dice Emilio Rabasa la Constitución puede reformarse, pero, con la condición de dejarla intacta, esto es los principios fundamentales no pueden reformarse jamás. La idea de la supremacía de la Constitución, ella es la ley suprema es como dice Kelsen, la norma última y fundamental.²⁶

En relación a si tiene límites el órgano que reforma la Constitución, Mario de la Cueva dice que el constituyente permanente no puede modificar las decisiones políticas fundamentales, y basa su afirmación haciendo este razonamiento: el constituyente permanente actúa en representación del pueblo, si este constituyente quiere reformar las decisiones políticas fundamentales, entonces se está negando a sí mismo, se niega el carácter de constituyente, puesto que reconocía un orden jurídico preexistente no emanado del mismo.

Un Congreso para que realmente sea constituyente permanente, es el representante del pueblo soberano, no puede reconocer ningún otro poder superior a el y a ello equivaldría que reconociese la obligación de respetar y plegar su conducta a los lineamientos del artículo 135 de la Constitución.

Huerta Ochoa, en cuanto a la pregunta de si tiene o no límites este órgano reformador, como le llama, contesta que no es una pregunta fácil de contestar, "...pero que si seguimos como dice Schmitt que existen

²⁶ Cueva, Mario de la. ob. cit., pág. 16

decisiones políticas fundamentales no habría límites al poder de reforma, porque en todo caso tendríamos que sustituir la Constitución por otra. Más bien, existirían determinados preceptos que por ser considerados como decisiones políticas fundamentales no podrían ser modificados. Sin embargo existen casos en que la constituciones tienen límites materiales expresos . De modo que en principio no existen límites sustantivos para la reforma a la constitución a menos que la misma los prevea. Sólo hay límites orgánicos o procedimentales.²⁷

No debemos olvidar que todos los preceptos constitucionales tiene igual jerarquía y que debemos interpretar la Constitución en forma armónica. No puede compararse la constitucionalidad de los preceptos entre sí. La forma de interpretar los preceptos constitucionales es sistemáticamente, de modo que en determinados casos , unos pueden configurarse como excepciones a los más generales. En este punto de vista, esta autora considera que la reforma no tiene límites materiales, lo que tiene límites es la interpretación que se haga de ella.

Así como todo poder constituyente no tiene límites en teoría, pues en la práctica resulta limitado por las circunstancias políticas que lo envuelven. Así el órgano que revisa o reforma la Constitución puede encontrarse con límites jurídicos, límites en cuanto a que no puede llevar a cabo una reforma total de la Constitución o bien que no pueda modificar ciertas partes de ella.

²⁷ Huerta Ochoa, Carla, ob. cit. pág. 172.

Para González Casanova existen constituciones que prevén partes que no pueden ser reformadas, a ellas les llama cláusulas de intangibilidad, y que generalmente se refieren a la forma de Estado - monarquía o república -, a los derechos y libertades fundamentales o a los principios político-ideológicos básicos.

Dice González Casanova que estas disposiciones suelen ser innecesarias, pues el querer proteger estas ideas plasmadas en la Constitución, conduce a dos caminos: una ruptura extraconstitucional del régimen político o bien a la necesidad de derogar la cláusula que no permite la modificación mediante el trámite constitucional de la reforma. En otras palabras, se reformaría la prohibición de revisar y modificar estos preceptos.²⁸

Sigue anotando González Casanova que, también es cierto que una constitución puede prohibir expresamente la reforma a las disposiciones que ponen límites explícitos al poder de reformas, pero habría que dudar de la legitimidad del tal prohibición, pues los redactores de una Constitución no tienen derecho de sujetar de esa forma o de impedir al resto de los ciudadanos (presentes y futuros) el derecho que ellos también tienen a ejercer el poder constituyente en virtud del principio de soberanía popular.

²⁸ González Casanova, J.A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, editorial vicens-vives, Barcelona, 1989, pág.221.

También hay constituciones que limitan su reforma a determinado tiempo o de no reformar durante períodos críticos de la vida del Estado. Estas limitaciones también podrían derogarse por el órgano revisor, pero por alguna razón se establecieron, son limitaciones razonables, sugeridas por la prudencia política.

Para Ignacio Burgoa el órgano revisor de la Constitución sí tiene límites. De acuerdo con la interpretación gramatical del art. 135 constitucional, se desprende que, teniendo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados la facultad de reformar la constitución, sin restricción o salvedad alguna, es lógico que pueden modificarla totalmente, desde el momento en que una reforma, en el sentido amplio de la palabra, implica toda alteración. Sin embargo el Dr. Burgoa dice que no está de acuerdo con esta interpretación meramente gramatical de los términos relativos del precepto constitucional aludido, en primer término, porque la interpretación de tal índole es la menos idónea de las interpretaciones y, en segundo lugar, porque las conclusiones a que nos conduce están desmentidas por diversas consideraciones, tanto de índole constitucional como doctrinal.²⁹

Además afirma Burgoa, que la propia redacción del art. 135, nos ayuda para demostrar que sí tiene límites este órgano y se refiere a la parte del artículo que menciona: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma...” Al hablar de ser parte de la misma, está solo

²⁹ Burgoa, Ignacio. ob. cit., pág. 369.

facultando al órgano revisor para llevar a cabo reformas parciales y no para modificar los principios fundamentales de la Constitución, pues de lo contrario ya no sería la misma Constitución, la que se estaría reformando, sino que sería otra Constitución. Reformar implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuera total se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal, que es precisamente su objeto; por lo que cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Una reforma implica la adición, disminución o modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación total. Reformar significa alterar algo en sus accidentes sin cambiar la esencia o sustancia.

El único soberano o el único capacitado para cambiar su esencia y transformar a la Constitución es el pueblo, como lo dice el artículo 39 constitucional.

Para Ricardo Sepúlveda, el órgano revisor de la Constitución es un órgano exorbitante, pues al no determinar sus funciones el art. 135, lo hace aparecer con funciones tan elásticas, tan amplias como se interprete el artículo. Afirma que así como está contemplado este órgano en el art. 135, no tiene límites materiales (en cuanto a sus facultades), su única limitante es el pueblo, que le exija que la reforma se haga conforme lo establecido.³⁰ Del art. 135 de la Constitución, no derivamos ninguna limitación en sus facultades, pues de la mención

³⁰ Sepúlveda Ricardo, "Propuesta de un procedimiento de reforma constitucional realmente legítimo y democrático", en revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 12, México, 1994, pág. 273

vaga de que le corresponde adicionar o reformar no se aduce ninguna limitación. En estricto sentido, a base de reformas concretas, puede hacer otra Constitución; esto no es una posibilidad como lo era antes, pues nuestra Constitución es verdaderamente otra Constitución.

Ricardo Sepúlveda dice que esto debería ser así, pues existen normas esencialmente constitucionales que no puede el constituyente permanente, en uso de sus facultades omnímodas, suprimir esas normas fundamentales. Pero también señala que si bien no puede suprimirlas sí puede alterarlas substancialmente, con lo que el límite que hemos mencionado prácticamente desaparece.

Es decir, de acuerdo a la redacción del art. 135, si parece que no tiene límite el órgano revisor, pero, esto no debe ser así, pues existen estas normas fundamentales que no pueden ser modificadas por este órgano. Termina diciendo que "... es apremiante establecer límites jurídico-constitucionales claros, operativos, que subsanen esta lagunas, y garanticen la legalidad y legitimidad en la actuación del omnímodo Constituyente Permanente."³¹

Si seguimos lo que apunta Ricardo Sepúlveda, encontramos una relación con las posturas que considera que no tiene límites el órgano revisor, pues la redacción del artículo 135 no lo establece y por lo tanto, consideran que sí puede modificar principios fundamentales o

³¹ Idem., pág. 276

más aún, podría el órgano revisor darnos una nueva Constitución a través de reformar cada uno de los artículos.

Para concluir con este punto, nosotros pensamos y estamos de acuerdo con la postura del Dr. Burgoa, creemos que la propia redacción del artículo 135, sí limita implícitamente al órgano revisor. Que este no puede reformar los artículos de nuestra Constitución, que contienen los principios fundamentales que el constituyente de Querétaro estableció.

Las decisiones político fundamentales no pueden ser modificadas por el órgano revisor de la Constitución. Estos solo pueden ser reformados por el pueblo.

Las decisiones político fundamentales son la esencia de la constitución, refleja los ideales por los que nace una Constitución. Son los pilares bajo cuyo fuerza descansan las demás normas establecidas en la Constitución. Por ello, es que sólo el pueblo puede reformarlas.

Lo que no puede modificar el poder revisor es la idea, el fondo. Por ejemplo: contamos con un sistema federal, este puede que se regule por el poder revisor, que se le cambie la forma, pero lo que no puede hacer el poder revisor, es darnos un sistema centralista. Pues entonces estaría cambiando el fondo, la razón por la cual nuestro país adopta esta forma de estado federal.

Ahora cabe preguntarnos cómo o a través de que procedimiento puede el pueblo, reformar una decisión político fundamental? No es una respuesta fácil. Para dar una respuesta tenemos que recordar que nuestra historia nos ha enseñado, que sólo a través de movimientos violentos de insurrecciones se han presentado cambios en nuestro país; así, pasamos de un federalismo a un centralismo y viceversa. Esto sólo por mencionar un ejemplo. Con esto no queremos decir, que para responder a nuestro planteamiento estemos diciendo que necesitamos una insurrección. Pero lo cierto es que hasta hoy, no tenemos un ejemplo del nacimiento de una nueva constitución sin un problema de levantamiento, hablando de México.

Ahora, nuestro planteamiento cambia y nos preguntamos, ¿puede el pueblo, pacíficamente reformar las decisiones políticas fundamentales? o necesariamente tiene que hacerlo mediante un proceso violento?.

Podemos contestar que para que sea un cambio pacífico necesariamente tenemos que hablar de un país en donde exista el respeto por la voluntad del pueblo, que exista un estado de derecho, que exista una verdadera democracia. De esta forma puede a través de una consulta popular de un referéndum preguntársele al pueblo si autoriza la modificación a una decisión político fundamental y si el pueblo autoriza, se lleva a cabo y también por medio de acuerdos entre los principales partidos políticos. En nuestro país no se contempla en la Constitución la figura del referéndum, nosotros en este trabajo de

investigación proponemos se contemple y así lo expresamos en nuestra propuesta de reforma al artículo 135 constitucional.

De lo contrario, de no contar con esa madurez y educación política en un pueblo, difícilmente consideramos que pueda darse una reforma pacífica, necesariamente tendrá que ser por la fuerza. Esto querrá decir que ya no responde esa decisión fundamental a la realidad de ese pueblo y por lo tanto está demandando el cambio.

Como ha quedado anotado, nosotros pensamos que sólo puede reformar esas decisiones políticas fundamentales el pueblo, pero cómo limitar prácticamente a ese órgano revisor, para que aprovechando la falta de prohibición expresa en el artículo 135 no quieran ver los límites implícitos que hay en él, y modifique la constitución como si este poder fuera omnipotente?

Una de las razones que nos llevó a considerar la creación de una Ley Reglamentaria del 135, fue precisamente esta. Si analizamos las clasificaciones doctrinarias que han hecho algunos autores de las reformas constitucionales y si analizamos también las causas por las que se llevan a cabo reformas constitucionales, (las cuales ya hemos mencionados en este capítulo), nos encontramos que necesariamente necesita un límite expreso este poder revisor.

Insistimos que nuestra intención es sólo marcar paso a paso lo ya establecido en el art. 135. No queremos establecer un procedimiento

complicado y tardado para la reforma, simplemente marcar los tiempos y facultades de los órganos que intervienen en la reforma, tomando como base el art. 135 establecido por el constituyente de Querétaro.

1.6. ¿LAS REFORMAS ESTAN CONDICIONADAS POR LA IDEOLOGÍA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN?

La frecuencia con que una Constitución se altera depende no sólo de los aspectos y de las previsiones jurídicas, sino también de los grupos predominantes de carácter político y social y el grado en que están satisfechos o respetan la organización y distribución del poder político que aquella estructura.

Consideramos importante mencionar aquí la clasificación que desde un análisis ontológico, hace Loewenstein de las constituciones:³²

Constituciones Normativas, Nominales y Semánticas.

Las Normativas son aquellas en donde la realidad del proceso político se realiza de acuerdo con lo señalado en la norma constitucional; es decir, hay una perfecta adecuación entre la norma y la realidad como ejemplo señala a Gran Bretaña, Estados Unidos de Norteamérica, Suecia e Italia.

³² Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, editorial, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 213

Las Nominales son aquellas en donde no existe una concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales, a causa de una serie de factores de índole social y económica, como la falta de educación en general, la inexistencia de una clase media independiente; sin embargo hay la esperanza de que esa concordancia se pueda dar tarde o temprano, debido a la buena voluntad de los detentadores y de los destinatarios del poder. La constitución nominal tiene una función educativa y su meta es la de convertirse en una constitución normativa. Como ejemplo menciona a Uruguay, Argentina, Costa Rica y México.

La constitución Semántica es aquella en que el proceso de poder está congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Es decir, no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita, y si no existiese ninguna Constitución escrita, el proceso real del poder no sería muy diferente al que acontece. En estos casos, la Constitución más bien sirve para estabilizar y eternizar a los detentadores del poder que como un instrumento para limitar al propio poder. Como ejemplo menciona a casi todos los estados islámicos.

Como vemos Loewenstein clasifica a nuestra Constitución como nominal, como que aún le falta algo para lograr la adecuación de la realidad a la norma, pero que no se pierde la esperanza y se trabaja para ello, de llegar a lograr esa adecuación.

Esto lo podemos relacionar con la postura de Diego Valadés, en que es la nuestra una Constitución que creemos en ella y por tal motivo se reforma y se piensa que en algún momento se logrará esa concordancia absoluta entre la realidad y la norma.

El mismo Loewenstein, menciona las causas por las que no se puede lograr esa concordancia y no está nada lejos de la realidad de nuestro país. Menciona la falta de educación en general, la inexistencia de una clase media independiente, etc..

Loewenstein dice que para conocer si una Constitución es semántica, normativa o nominal, no nos podemos conformar con analizar el contenido de la Constitución, sino que tenemos que conocer la realidad del proceso del poder, ya que las Constituciones nominales y semánticas presumen de ser normativas. Esto es muy cierto, ¿cuántas veces no hemos oído en nuestro país decir, que nuestra Constitución es la mejor y que está apegada a la realidad del país?.

Anotamos esta clasificación en este punto, pues aquí hablamos de en que medida influyen los grupos de presión o grupos de poder o factores reales de poder, para utilizar la terminología de Lassalle, en las reformas a la Constitución.

En un momento dado, las dificultades que la Constitución marque para su reforma no son nada comparadas con las dificultades u

obstáculos que establezcan las fuerzas políticas que no quieran adecuar la realidad a la Constitución .

La Constitución en cuanto es un producto de los poderes políticos reales, no puede ir más allá de lo que éstos han decidido en su pretensión y no puede cumplirla si los mismos no pueden o no quieren que se cumpla. Si existe la voluntad de que la Constitución se cumpla, si determinado conjunto de poderes sociales tiene efectivo poder de imponer la ley fundamental sobre quien no tuviera suficiente interés en ello, entonces la constitución se aplica con más o menos dificultad y eficacia.

1.7. CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Es interesante conocer la clasificación que han hecho algunos autores sobre las reformas constitucionales y queremos mencionarlas en este apartado.

Para Diego Valadés, las reformas se pueden clasificar de la siguiente manera: ³³

³³ Valadés, Diego. *La Constitución Reformada*, en los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo II, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, pág. 194.

REFORMAS INNOVADORAS

Son las que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución con caracteres absolutamente originales del sistema.

REFORMAS ACTUALIZADORAS DE UNA INSTITUCIÓN

Son las que vienen a reforzar o a remozar el carácter de una institución ya existente, o bien a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir.

REFORMAS ACTUALIZADORAS DEL TEXTO

Son las que se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante .

REFORMAS EXPLICATIVAS

Son las que explican el alcance y contenido de una norma. Por lo general se limitan a decir lo que de otra forma ya aparecía en el texto.

Son las que enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales o modifican su colocación en el texto constitucional, sin alterar su contenido.

Después Diego Valadés ejemplifica cada una de estas clasificaciones, con las reformas que ha sufrido la Constitución. Esto no lo anotamos, pues lo que nos interesa a nosotros es conocer en general lo que pasa con el proceso de reforma.

Jorge Carpizo hace también una clasificación de las reformas a la Constitución y para él es la siguiente:³⁴

Mencionaremos algunos de los ejemplos en cada una de las clasificaciones, aclaramos que no es nuestra intención en este trabajo, el de hacer una clasificación una a una de las reformas constitucionales. Nos interesa conocer lo que hay en relación al proceso de reforma constitucionales general. La clasificación que presenta este autor corresponde a una relación de las reformas realizadas hasta 1980, nosotros sólo mencionaremos algunas de las que cita.

³⁴ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, ob cit , pág. 306

REFORMAS ÚNICAMENTE DE CARÁCTER GRAMATICAL

La alteración vino a decir lo que ya decía el artículo, lo que ya expresaba pero a través de la modificación gramatical se deseo detener la violación constitucional que se venía realizando.

El artículo 34 establecía que los ciudadanos mexicanos eran los mexicanos que reuniesen un conjunto de requisitos. El art. 35 establecía que entre las prerrogativas de los ciudadanos se encuentra el voto pasivo y activo. Ciudadanos son tanto los hombres como las mujeres, pero como tradicionalmente se excluyó el voto a las mujeres, cuando se le quiso otorgar se reformó en 1953, el encabezado del art. 34 para que exprese que: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos..." gramaticalmente solo se aumentó la palabra mujeres, situación que ya se entendía así en su redacción anterior, pero que vino a aclarar.

REFORMAS PARA REGRESAR AL PRECEPTO ORIGINAL DE 1917.

Son los casos en que alguna reforma constitucional había apartado determinado artículo del precepto original, pero una modificación posterior reintegró al artículo sus alcance original.

El art. 3º estableció el principio de la enseñanza laica. En 1934 se modificó el precepto para asentar que la enseñanza sería socialista . En

1946 se reformó nuevamente para establecer que la enseñanza será nuevamente laica.

REFORMAS DE ARTÍCULOS MAL COLOCADOS

Puede ser casos de artículos que bien pueden ser contemplados en la legislación ordinaria, de esta manera cuando tengan que ser modificados dichos artículos, basta con que se reforme la legislación ordinaria y así no tiene que modificarse la constitución.

El artículo 52 se refería a la elección de un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil. De acuerdo al crecimiento de este país, este artículo se ha ido modificando en varias ocasiones para irlo adecuando a la realidad de la población.

En 1917 la Suprema Corte de Justicia estaba integrada por 11 ministros y funcionaba en pleno. En 1928 se reformó para aumentar el número a 16 , estableciendo que podía funcionar en pleno o en salas. En 1934 otra modificación aumento el número a 21 ministros , y en 1951 se creo la sala auxiliar con cinco ministros supernumerarios. Estas disposiciones deberían estar en la Ley Orgánica y no en la Constitución.

REFORMAS QUE AUMENTAN LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Son precisamente reformas encaminadas a conceder facultades al presidente de la república, que originalmente en 1917 no contaba con ellas.

- Declarar el establecimiento de reservas naturales y suprimirlas (art. 27 séptimo párrafo)
- Conceder, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en la capital de la república los bienes inmuebles para el servicio directo de embajadas y delegaciones (artículo 27, octavo párrafo, I).
- Es la suprema autoridad agraria (art. 27 XIII).
- Nombrar con aprobación del senado a los oficiales superiores de la Fuerza Aérea. Nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales de la fuerza aérea y disponer de la totalidad de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la federación (art. 89 IV,V,VI).

REFORMAS PARA FEDERALIZAR DIVERSAS MATERIAS

Este tipo de reformas se han llevado a cabo, pues la constitución en 1917, contemplaba ciertas materias como competencia de las entidades federativas y ha ido cambiando algunas al ámbito federal.

- La legislación sobre el trabajo en 1929
- La legislación sobre industria cinematográfica y energía eléctrica en 1935.

- Exclusividad fiscal respecto de la industria tabaquera, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación en 1942.
- La legislación sobre juegos con apuestas y sorteos en 1947.

OTRAS REFORMAS SIGNIFICATIVAS

No define el Dr. Carpizo que tipo de reformas se llevan a cabo en este renglón. Sólo hace mención de algunos ejemplo:

- En enero de 1928 se aumentó el periodo presidencial de cuatro a seis años.
- El territorio de Quintana Roo fue creado en el año de 1902, separándolo del Estado de Yucatán.
- En 1933 se aumento el periodo de los senadores de 4 a 6 años.

REFORMAS CON ALCANCES POSITIVOS

Igual que la clasificación anterior sólo menciona que reformas han tenido un alcance positivo:

- En 1960 la creación del apartado B del artículo 123 con la declaración de los derechos sociales para los trabajadores de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios federales.
- En 1962 el establecimiento de las bases para la fijación de las utilidades que deben repartirse entre los trabajadores con el objeto de hacer realidad este postulado.

- En 1969 la disminución de la edad a 18 años para que los mexicanos sean considerados ciudadanos de la República.

1.8. PROPUESTAS DE REFORMAR EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 135 POR PARTE DE LA DOCTRINA

El Dr. Fix-Zamudio³⁵ dice que ante la preocupación que se ha presentado por la posible modificación de las decisiones políticas fundamentales establecidas por el constituyente de Querétaro, si se llevaran a cabo, entonces tendríamos una nueva Constitución.

Ante este planteamiento hay varias posturas:

Para algunos tratadistas, es mejor perfeccionar la constitución actual.

Para otros es mejor contar con una Constitución nueva, que contemple los adelantos que se han incorporado a la actual y que incluya preceptos que permitan una verdadera transición hacia un régimen más democrático.

El Dr. Fix-Zamudio cita a Salvador Valencia Carmona, para quien no es necesaria la expedición de una nueva Constitución, pues si bien muchas modificaciones realizadas a esta Carta Magna han sido inútiles

³⁵ Fix-Zamudi, Héctor. "¿Constitución Renovada o Nueva Constitución?", *80 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, México, 1997, pág. 90

e inconvenientes, no puede negarse los buenos frutos que ha producido en general la reforma constitucional.

Por otra parte Jaime Cárdenas Gracia, es de la idea contraria, para él es necesaria una nueva Constitución. La constitución de 1917 ya no responde a los cambios que ha sufrido el país. Por el contrario necesitamos de una nueva Carta Fundamental para que afronte las nuevas realidades y expectativas de los mexicanos, ya que la transición a la democracia comenzará a ser exitosa cuando se definan las nuevas reglas e instituciones.

Anota el Dr. que por lo que respecta a Latinoamérica se advierte una corriente de expedición de nuevas constituciones o bien de transformaciones substanciales a cartas fundamentales, con el objeto de consagrar las instituciones, valores y principios fundamentales más recientes. Señala que en esta serie de nuevos documentos o nuevas constituciones, encontramos el caso de la Constitución guatemalteca de 1985, la brasileña de 1988, la colombiana de 1991, la paraguaya de 1992, la peruana de 1993 y dentro de los países que han llevado a cabo reformas esenciales están Argentina y Bolivia en 1994 y el Ecuador en 1993 y 1996. En todas ellas se introducen varios instrumentos contemporáneos, tales como las Cortes y salas constitucionales, los nuevos instrumentos de protección de los derechos humanos, la supremacía de los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, sobre el derecho nacional; la preferencia a la integración económica; el Consejo de la Judicatura o de

la Magistratura, los mecanismos de democracia directa, tales como el plebiscito, referéndum o la iniciativa popular.³⁶ Claro que ante la propuesta del Dr. Jaime Cárdenas, nos surge otra pregunta que también nos llevaría a un tema interesantísimo y que bien puede ser tema de otra tesis, que es ¿quién sería el órgano encargado de elaborar una Nueva Constitución, en nuestro país?

Para el Dr. Fix-Zamudio tenemos una Constitución renovada, que se ha actualizado para incorporar las instituciones contemporáneas. Por ejemplo: régimen económico, reforma municipal, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Reforma Judicial, etc. Considera que no es necesaria en este momento una nueva Constitución, pues piensa que el desarrollo constitucional aún no termina y por lo tanto es preferible esperar a que este concluya para entonces sí, pensar en una nueva Constitución. Ante la posición del Doctor, de no creer conveniente en este momento la expedición de una nueva constitución, propone lo siguiente: puede seguirse el sistema ya adoptado por otros países para revisar y corregir las deficiencias más notorias de nuestro texto constitucional: por ejemplo el caso de Ecuador donde en algunas ocasiones se ha seguido el procedimiento de que una vez aprobada una reforma constitucional importante, el mismo congreso realiza un examen integral de la carta para aprobar un texto revisado, que denomina "Codificación de la Constitución Política de la República de Ecuador". O bien, menciona otro ejemplo, que además utiliza una situación que ya se realizó en un Estado de la República Mexicana, se

³⁶ Idem., pág. 94

refiere al caso de la constitución del Estado de México, en donde se llevó a cabo una revisión integral, publicada el 27 de febrero de 1995. Con motivo de una reforma sustancial del texto constitucional, se adecuó el orden numérico del articulado, se depuró su contenido y se suprimieron las disposiciones de orden reglamentario. Además esta revisión, se complementó con una revisión gramatical y conceptual del texto para substituir palabras en desuso, lo que le otorgó mayor claridad, según se expresó por los comentaristas de dicho texto constitucional.³⁷ Aplicando este ejemplo a nuestra constitución federal, sería que el órgano revisor de nuestra Carta Fundamental efectúe una depuración sistemática del texto constitucional para lograr su corrección, hasta donde ello sea posible.

Esta parece una buena opción, pues así de una sola vez se aprovecha para actualizar no solo un artículo o un título, sino también se actualiza gramaticalmente, llenando las lagunas que pudieran presentarse al momento de aplicar la Constitución.

Pero pensamos que para este caso, debe quedar muy claro que la labor que lleve a cabo el poder revisor de la constitución, va a seguir teniendo el límite de no aprovechar la ocasión y con el pretexto de renovar o actualizar la misma, lleve a cabo reformas a las decisiones políticas fundamentales.

³⁷ Idem...,pág.114 .

Por otra parte, el caso del Estado de México, lo analizamos en el capítulo correspondiente a los estados y ahí mencionamos que hasta dónde pueden los congresos locales, reformar decisiones político fundamentales de su constitución? o bien como es que se crean nuevos congresos constituyentes, pues puede darse el caso de que pretextando una reforma integral (como es el caso del estado que venimos refiriendo), se de realmente una nueva Constitución al estado. Entonces nos preguntaríamos, realmente es una reforma integral o es una nueva constitución?. Si fuera este último caso, entonces el poder revisor de la constitución realizó la tarea de un congreso constituyente?

Esto tendría que delimitarse y quedar muy claro, hasta dónde puede el poder revisor, llevar a cabo una reforma integral. Esto es lo que pretendemos delimitar al proponer una reforma al artículo 135 de la Constitución y al presentar el proyecto de Ley Reglamentaria del mismo.

Por otra parte el Dr. Fix-Zamudio propone modificar lo establecido en el artículo 135 y dice:

Las iniciativas de reforma a la Constitución podrían presentarse ante el Congreso de la Unión durante el periodo ordinario de sesiones, para turnarse después a una comisión especial integrada por miembros de ambas cámaras que den a conocer públicamente el proyecto, para los fines de una consulta popular y formular un dictamen en un plazo de tres meses contados a partir de la clausura del periodo ordinario.

Posteriormente, las dos cámaras en periodos extraordinarios de sesiones deberían aprobar el proyecto de reformas por el quórum de votación calificado para después ser sometido a la votación mayoritaria de las legislaturas en un plazo de seis meses.³⁸

Jorge Sayeg Helú opina que necesitamos un sistema de reformas a la Constitución, que le permita irse adaptando a los cambios que la realidad exige, pero necesitamos también que se asegure el respeto que indudablemente le corresponde como Ley Fundamental del país, para lo cual se necesita un sistema o un procedimiento más escrupuloso que el actual. Añota, que él pensaría como algunos autores, que sería importante la intervención de alguna manera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la respetabilidad y preparación de sus miembros sería el contraste, con los “bajos intereses”, que en varias ocasiones han llevado y siguen llevando al poder legislativo al reformar la Constitución.³⁹

Para Jorge Madrazo lo ideal sería seguir el sistema de la Constitución de Venezuela, en la cual se distingue entre la enmienda constitucional y la reforma constitucional.⁴⁰

ENMIENDA CONSTITUCIONAL.- Esta se utilizaría para modificar los artículos de nuestra constitución que contienen

³⁸ Madrazo Jorge, ob. cit., pág. 295

³⁹ Sayeg Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991, pág. 90 y 152

⁴⁰ Ibid.

disposiciones reglamentarias, procedimentales, y, se llevaría a cabo de acuerdo al artículo 135 con dos adiciones, que propone Madrazo:

1.- Determinar el plazo en que las legislaturas locales deben enviar su aprobación o rechazo, al Congreso Federal.

2.- Señalar que 48 horas después de haber concluido el término para que las legislaturas se pronuncien, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso deberán hacer una declaración pública acerca de si el proyecto fue o no aprobado y bajo que quórum de votación. Esta declaración deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Dice Madrazo, que con estas adiciones se limita la tarea del poder revisor y así se evita la viciosa práctica de congelar iniciativas ya aprobadas por las cámaras del Congreso de la Unión.

REFORMA CONSTITUCIONAL.- Este sistema se utilizaría para modificar los preceptos que contienen principios verdaderamente substanciales de la constitución. En este caso debería de someterse a referéndum popular.

El proyecto de reforma se elaboraría en el Congreso de la Unión y se daría a conocer a la opinión pública, se integrarían diversos foros de discusión y debate de la proposición de reformas. Las conclusiones a las que llegare dicho foro se divulgarán amplísimamente en la comunidad, pues así tendría una orientación al momento de votar por

aprobar o no el proyecto de reformas. "El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia."

Señala también, como principios verdaderamente substanciales de la constitución :

- DECLARACIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIALES
- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD
- PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
- PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA DEL ESTADO SOBRE LAS IGLESIAS
- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

Termina diciendo, que esta propuesta necesita de una Ley que regule con claridad y exactitud, que materia queda sujeta a la enmienda y cual a la reforma constitucional, así como que se determine con detalle el procedimiento que se deba seguir en cada uno de los supuestos.

Esta propuesta de Jorge Madrazo, es interesante, sin embargo, creemos que es incompleta, pues no señala el plazo en que las legislaturas de los estados se pronuncien sobre la reforma constitucional. Por otra parte, no especifica que tipo de Ley se necesita expedir para que regule el proceso.

Compartimos la opinión de que se necesita contar con un término que se le fijen a las legislaturas estatales, para que se pronuncien y en la necesidad de expedir una Ley, que nosotros decimos una Ley Reglamentaria del art. 135 de la Constitución, en la cual se lleven a detalle los pasos de la reforma.

La Dra. Pilar Hernández opina que no está de acuerdo con lo que se llama una reforma integral a la Constitución, pues señala que se incurriría en omisiones y errores de sistemática constitucional, ya por demás evidente en nuestra Constitución. Apunta además que por lo que atañe a la necesidad de una nueva constitución podría ser de la siguiente forma:

1.-A través del concepto de soberanía , con independencia de que nos encontremos dentro de una democracia representativa , ya que aquella reside esencial y originariamente en el pueblo, y el pueblo puede pedir que se convoque a un nuevo congreso constituyente originario, para que de una nueva Constitución. Quién estaría facultado para realizar la convocatoria?

Toda vez que no estamos hablando de una situación de violencia, de ruptura constitucional, sino de canalización a través de los representantes legítimos, el único legitimado para hacer la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente sería el poder legislativo.

2.- Si se opta por la reforma constitucional, esta sólo es posible si se insertan mecanismos de democracia directa, como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular.⁴¹

Ricardo Sepúlveda sugiere que en la reforma constitucional, el pueblo debe tener participación, no por exigencia de una pretendida titularidad soberana, sino por la conveniencia para el mejor cumplimiento del texto en la vida social. El pueblo es una limitante metajurídica al constituyente, tanto originario como permanente, está limitado por la realidad social subyacente.

Dice que pocas son las constituciones que no dan aunque sea de manera mixta o semidirecta, cabida a la intervención popular. Esto ha creado una nueva forma de democracia, la democracia participativa que sucede a la representativa, lo cual permite que el ciudadano pasivo se convierta en ciudadano activo. En nuestro sistema dice, no se ha aceptado por diferentes objeciones que se presentaron en el constituyente de 1857, en donde se presentó una propuesta para regular este aspecto de reforma constitucional, para aquella Constitución.⁴²

Sepúlveda dice que hoy en día, aquéllos señalamientos ya han dejado de tener razón de ser y que hoy vivimos una realidad distinta que sí permitiría la participación directa del pueblo. Confirma lo

⁴¹Hernández, Ma. del Pilar.ob.cit.,pág.143.

⁴² En el capítulo correspondiente mencionamos las razones asentadas por los constituyentes de 1857 para no contemplar la participación directa de los ciudadanos, en este rubro de reformas constitucionales.

anterior, anotando que la falta de preparación se encuentra en otros parámetros muy distintos a los de 1857; la realidad nos demuestra que es una excepción casi peculiar no dar cabida a algunas formas de democracia directa en la constitución y por último las condiciones de la comunicación en nuestro país dejaría estupefactos a los constituyentes de 1857, lo mismo que el grado de desarrollo político y social.

En resumen Sepúlveda propone que sea considerada la intervención popular en el proceso de reforma a la constitución. Además de legítimo es necesario para el equilibrio constitucional implantar alguna institución de intervención popular. Cree que la solución final al desordenado sistema de reforma constitucional está en instituir la intervención popular vía referéndum, para las reformas substanciales a la constitución. Sin embargo, como por ahora no está prevista dicha participación en el artículo 135, propone dificultar el procedimiento del artículo mencionado, contemplando una etapa que se puede llamar preconstituyente, entre el inicio y la conclusión del trámite, suficientemente prolongada como para facilitar a la opinión popular manifestar, no a través de alguna institución con efectos vinculatorios, pero de cualquier manera entrar en el debate constitucional y legitimar la reforma en que se concluya. Además propone que se establezcan límites explícitos al constituyente Permanente en su labor de revisión constitucional, de manera que puedan distinguirse entre preceptos fundamentales y preceptos secundarios, y por lo tanto el procedimiento para su modificación.

Para terminar este capítulo nosotros proponemos que el artículo 135 de la Constitución, señale expresamente cuales son las decisiones fundamentales que no pueden ser modificadas por el órgano revisor y que si en algún momento estas decisiones fundamentales ya no responden a la realidad del país y por lo tanto sea necesaria la reforma de los artículos que las contemplan, en este caso el procedimiento de reforma incluya la participación del pueblo, a través de un referéndum. Por supuesto que la Ley reglamentaria del artículo 135 de la que venimos hablando señalará los pasos y plazos en que se llevará a cabo la reforma parcial y la reforma a las decisiones políticas fundamentales.

Por otra parte, si se planteara la posibilidad de una nueva Constitución, pensamos que podría llevarse a cabo, primero preguntando a los ciudadanos a través de un referéndum si quieren o no una nueva Constitución (esto en base al artículo 39 de la Constitución). Si la respuesta es positiva, entonces el Congreso de la Unión tendría que convocar a la instalación de un Congreso Constituyente que tendría por tarea elaborar esta nueva Carta Magna.

CAPITULO II

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

En este capítulo queremos analizar la técnica establecida en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al proceso de reforma que se aplica para su modificación.

Pretendemos limitar nuestro estudio a nuestro país, no compararlo con el proceso de otros países, sino conocer paso a paso el proceso establecido en México.

Es mucho lo que podríamos hablar de este tema y citar a varios autores que mencionan al órgano que tiene por función la de reformar la Constitución. Pero lo que nos interesa es conocer paso a paso el proceso de reforma en base a lo establecido por la propia Constitución y sobre todo el proceso que se lleva en la práctica.

En la doctrina a este órgano se le llama de distintas formas y se puede integrar de diversas maneras, dependiendo del país de que se hable y del sistema que se adopte.

En la teoría se habla mucho de este órgano, haremos solo una introducción de este, para luego pasar a cada uno de las partes y pasos en que se divide el artículo 135.

Nos surgen muchas interrogantes cuando profundizamos en la redacción de este artículo, que por cierto es el único que habla de la reforma constitucional y no hay nada más que regule este proceso. No existe legislación ordinaria que nos ayude a resolver las dudas que se plantean. Consideramos que no ha sido de interés para el legislador aclarar ciertos puntos o bien no ha querido hacer las aclaraciones, pues así es más fácil en un momento determinado no respetar la regla.

En otro capítulo de esta investigación hablamos del número de reformas que ha sufrido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y anotamos que, de acuerdo a nuestra información, son 387 reformas las que ha sufrido. Con este dato, podríamos pensar que siendo tal cantidad de reformas, no hay ningún problema o duda en cuanto al proceso y que es algo a lo que cada legislatura como el Congreso de la Unión están acostumbrados a llevar a cabo.

Ante esto, podría caber preguntarnos: ¿porqué tendría razón de ser esta investigación?, ¿no se ha hecho necesario aclarar las dudas que se presentan sobre el proceso de reformas constitucionales en los 81 años de vigencia de ella?, o tal vez, no convenga aclarar el proceso.

Ante estas y más preguntas que podemos formularnos al respecto, lo que haremos es tener los elementos suficientes para obtener una respuesta, para plantear nuestras respuestas, nuestros puntos de vista, lo cual nos permitirá proponer una Ley Reglamentaria al artículo 135 para

que sea esta la que establezca los detalles y cierre las puertas o llene las lagunas que existen sobre este proceso.

El propósito de la investigación no es presentar un procedimiento complicado y lento en la reformas, pues si se estableciera y si sigue la situación como hasta ahora, si el poder revisor no quiere respetar los pasos o reglas establecidos, lo puede hacer y nuestro trabajo no solucionaría nada. Por el contrario, nosotros lo que queremos es conocer cómo opera en la práctica, en las 387 ocasiones en que se ha puesto a caminar el proceso, prácticamente, operativa o administrativamente, como funciona si no hay regulación alguna al respecto y así nosotros proponer esa regulación y de esta manera limitar la tarea del poder revisor y evitar que se reforme por reformar o porque los intereses en ese momento de algún grupo en el poder así lo están requiriendo.

A decir del Dr. Burgoa, en la realidad política de nuestro país, el sistema rígido de nuestra Constitución no ha operado, pues las reformas han sido con demasiada frecuencia y con ominosa facilidad. Algunas reformas han sido necesarias por haberlo exigido las transformaciones económicas, culturales, políticas y sociales del país, caso en el cual han sido útiles, pero en otras ocasiones han sido incongruentes con los principios fundamentales de nuestra Ley Suprema.

Consideramos que nuestra Constitución o como también se le llama Carta Magna o Ley Suprema, es eso mismo, el máximo ordenamiento que nos rige y que el Constituyente de 1917, quiso que su proceso de reforma fuera especial y diferente al proceso de reformas de legislación ordinaria. Este proceso necesita de una Ley Reglamentaria que regule el procedimiento de reforma, sobre las bases que el mismo artículo 135 menciona, como son: la aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, quien puede proponer una reforma a la Constitución, la remisión del proyecto a las Legislaturas de los Estados, el tiempo en que estos deben contestar, el computo de los votos, la declaración de haberse aprobado las reformas y la publicación de estas. Así consideramos se evitaría la cantidad y facilidad en llevar a cabo una reforma y sobre todo evitar prácticas contrarias al proceso solo con el fin de lograr salvaguardar los intereses de determinado grupo en el poder.

Porfirio Piña⁴³ al hablar de la reforma constitucional, menciona un dato respecto a las reformas en un estudio realizado en 1983, en el cual dice que en 84 ocasiones se reformo la Constitución y esas reformas fueron hechas durante el periodo presidencial de seis generales; 2 reformas durante el periodo de un civil y 52 durante los otros cuatro periodos presidenciales de abogados⁴⁴. Tal parece que, en

⁴³ Piña, Porfirio. "La reforma de la Constitución". *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Número 7, México, 1983, pág. 375.

⁴⁴ Aquí no debemos de perder de vista que esta hablando de un estudio de 1983, de tal forma que si nosotros aumentamos las reformas hechas por los siguientes presidentes abogados, sin contar los últimos periodos de economistas, son los abogados quienes se llevan el mayor número de reformas.

México quienes menos respetan a la Constitución son los profesionales del derecho. Sigue apuntando Porfirio Piña, que lo inconcebible es que, uno de esos presidentes, el que enseñara derecho público y escribiera una teoría general del Estado (José López Portillo), alterara la Constitución para burlar un juicio de amparo. Cuéntase que al decir al señor Presidente de la República los propios afectados, que interpondrían amparo contra un decreto que había expedido el 1º de septiembre de 1982, con la prepotencia del autócrata, que tantas veces ha sufrido México, exclamó: “entonces reformaré la Constitución...” y la reformó en dos meses. Así, aunque con la reforma no lograría el señor Presidente que su decreto estuviera de acuerdo con la Constitución, lograría algo mejor: que la Constitución estuviera de acuerdo con su decreto.⁴⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es una Constitución escrita que establece, expresamente en su artículo 133 la supremacía constitucional y tácitamente en otros artículos; y un procedimiento especial en el art. 135 para su reforma, que es distinto del legislativo ordinario.

De acuerdo a la doctrina de Kelsen, la Constitución es la norma jurídica fundamental que une y da validez al orden jurídico positivo, las cuales se encuentran jerárquicamente estructuradas de tal forma que las de rango inferior están subordinadas a las de rango superior, que son quien las crea. El orden jurídico positivo es, así, un sistema de

⁴⁵ Porfirio Piña, ob.cit.,pág.375

normas en el que la Constitución es la norma superior, la norma más general y en base a la cual se va a crear la legislación ordinaria. La Constitución fija los órganos y procedimientos de creación de las normas generales. La Constitución solo puede ser modificada, dice kelsen, mediante un procedimiento diferente del legislativo ordinario, que presente mayores dificultades y que la propia norma jurídico fundamental establezca.⁴⁶

La posibilidad de reformar la Constitución es una forma de permitirle estar en vigencia. Una Constitución no puede ser estática, pues de esta forma no respondería a las necesidades de los factores reales de poder de que habla Ferdinand Lassalle⁴⁷ pues si no responde a ellos, esta Constitución está destinada a morir. Así, una Constitución debe prever su adaptación a la realidad y al tiempo en que rige.

Otro importante autor y del cual es indispensable hablar en este momento, es Karl Loewentein, para quien la Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma y está sometida a la dinámica de la realidad que pudiera ser captada a través de fórmulas fijas.⁴⁸

Por otra parte dice Loewenstein que desde un punto de vista puramente teórico, sería conveniente contar con constituciones ideales, es decir, una constitución ideal sería aquel orden normativo

⁴⁶ Idem., pág.,377

⁴⁷ Lassalle, Ferdinand., ob. cit., pág.79

⁴⁸ Loewenstein Karl, , ob. cit., pág. 164.

conformador del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto de orden político como social, económico y cultural, pudiesen ser previstos de tal manera que no fuera necesario un cambio de normas.

Como está hablando desde el punto de vista puramente teórico, esto sería ideal, es decir, contar con una Constitución que pudiera prever los cambios que a futuro se pudieran presentar y así se evitaría la modificación de la misma. Sería una constitución inteligentemente redactada, puede intentar tener en cuenta desde el principio, necesidades futuras por medio de aparatos y válvulas cuidadosamente colocados, aunque una formulación demasiado elástica podría perjudicar a la seguridad jurídica. Entendemos pues, que esto lleva consigo un riesgo, pues debe ser como el dice "inteligentemente" redactada, para que no se caiga en el otro extremo, en la que se ponga en juego la seguridad jurídica.

Las inevitables acomodaciones del derecho constitucional a la realidad constitucional se llevan a la práctica de dos formas, a las cuales la teoría general del Estado ha dado la denominación de reforma constitucional y mutación constitucional.

El concepto de reforma constitucional desde el punto de vista formal es la técnica bajo la cual se modifica el texto, en la mayoría de las constituciones, esto está previsto en la parte final de la misma. En sentido material, la reforma constitucional es el resultado del

procedimiento de enmienda constitucional, es el objeto a que dicho procedimiento se refiere o se ha referido.

La mutación constitucional, es cuando se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional, el texto permanece intacto. Este tipo de mutaciones se da en todos los Estados dotados de constituciones escritas y con mucha frecuencia se presenta, más que las reformas constitucionales. Cuando hay una mutación constitucional se da un alejamiento entre el documento y la realidad, hace que quede fuera de vigor la constitución.⁴⁹

A continuación transcribiremos el tan mencionado artículo 135 de nuestra Constitución, para después hablar de cada una de las partes que lo componen, los órganos que conforman el poder revisor de la constitución y como actúan durante el proceso.

ARTÍCULO 135.- 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 estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en

⁴⁹ Ibid.

su caso, harán el computo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existe un órgano y un procedimiento especial para la reforma de un precepto constitucional. Esta afirmación se basa en la clasificación conocida que de ellas hace James Bryce.⁵⁰ El carácter de las constituciones rígidas consiste "... en que todas poseen una autoridad superior a la de las otras leyes estatales y se modifican mediante procedimientos diferentes a aquellos por los que se dictan y revocan las demás leyes."⁵¹

Anota Bryce que las constituciones rígidas son más modernas que las constituciones flexibles. Estas últimas se remontan a los principios de las sociedades políticas organizadas y, por eso, son la primera forma de organización de tales sociedades. Mientras que las rígidas marcan una etapa relativamente avanzada en el desenvolvimiento político.

El procedimiento establecido en el artículo 135 es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que en el Congreso Federal se exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad, además de que tendrá que ser sometido el proyecto a la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

⁵⁰ Bryce, James. *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág.38

⁵¹ Ibid.

Debemos mencionar que la doctrina ha apuntado que la regla general del artículo 135, sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En este supuesto se aplica la regla establecido en el art. 135, pero se necesita la aprobación de las dos terceras partes de la legislaturas locales (art. 73, fracción III).

La Constitución reviste carácter flexible en un solo caso: cuando el Congreso Federal admite nuevos estados a la unión (art. 73 fracción I), ya que entonces se reforma el artículo 43 de la Constitución con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria.

Así las cosas, podemos preguntarnos entonces si realmente es flexible o rígida o si puede haber constituciones de acuerdo a la clasificación de Bryce, que tenga un poco de las dos.

Diego Valadés dice que esta clasificación que hace Bryce aparentemente es precisa, pero ha dado lugar a algunas confusiones, y, por otro lado, ha propiciado que diferentes constituciones queden encasilladas bajo un denominador determinado, pues pueden contener más de un sistema de reforma para sus diferentes preceptos y que cada uno de estos sistemas incida ya en la rigidez o en la flexibilidad que apuntaba Bryce.⁵²

⁵² Valadé Diego. ob. cit.,pág. 190.

Hace una aclaración más Diego Valadés, en el sentido de que la rigidez o flexibilidad de la constitución es solo en cuanto a su proceso de reforma al órgano especial que la lleva a cabo, pero de ninguna manera a la frecuencia con que estas reformas sean llevadas a cabo.

Así menciona el caso de nuestra Constitución, encasillada como rígida, pero que cuenta con un caso de mayor rigidez y otro caso de flexibilidad, como ya lo anotamos. Ante esto Diego Valadés confirma su postura de que una constitución predominantemente como rígida no quiere decir que sea su única y definitiva característica. Que es mejor hablar de rígida o flexible como característica general de la constitución, pero no que exclusivamente sea una u otra. Pero también aclara que no debemos caer en la clasificación de "mixta".

Aquí empezamos a analizar cada una de las partes de este artículo y lo vamos a hacer dividiendo uno a uno de los puntos del proceso de reforma constitucional.

2.1 PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN

Antes de hablar de cada una de las partes del proceso de reforma, nos gustaría mencionar algunas de las notas que se han expresado respecto del órgano que reforma a la Constitución.

Como es conocido, el maestro Felipe Tena Ramírez, le llama a este órgano "Constituyente Permanente", término con el cual una parte de la doctrina está de acuerdo y otra parte no lo está. También hemos encontrado que se le llama Poder Revisor de la Constitución, Poder Nacional, Constituyente derivado o instituido, para diferenciarlo del originario.

A lo largo de la investigación, nosotros cuando hablemos de este órgano haremos referencia al poder revisor, no por estar en desacuerdo con el maestro Tena Ramírez, sino por tratar de conciliar con las diferentes posturas que hay al respecto.

Pará el maestro Felipe Tena Ramírez, el órgano encargado de la reforma constitucional es el Constituyente Permanente. El explica que cuando el pueblo hizo uso de su soberanía a través de sus representantes reunidos en la asamblea especial que elaboró la Constitución, (esto constituye la forma de expresar la soberanía) una vez que cumplió su labor, esta asamblea desapareció y al extinguirse pudo entenderse que se había agotado el ejercicio de la soberanía. Quedó su obra, la Constitución, que es la exteriorización de la expresión de la soberanía, y los poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, pues sus facultades están enumeradas y restringidas.

La separación en el tiempo del Poder Constituyente (que elaboró la Constitución) y los Poderes constituidos (obra de aquel) no presenta

ningún problema; en el momento en que la vida de una se extingue por haber cumplido su tarea, comienza la de los segundos. Es decir, el Poder Constituyente otorga facultades pero nunca las ejerce, al contrario de los poderes constituidos, que ejercen las facultades recibidas del Poder Constituyente.

Cuando ya no se hace tan clara la distinción es cuando llegamos al artículo 135, el cual establece un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, los cuales tienen la facultad de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma. Este órgano tiene que participar de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, constituyente y como también se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, considera el maestro que se le debe llamar Constituyente Permanente.

El Congreso de la Unión es poder constituido, las Legislaturas de los Estados también lo son, esto sucede cuando se habla de que actúan por separado, cada uno en sus funciones, pero una vez que se asocian en los términos del art. 135 componen un órgano nuevo, que ya no actúa como constituido sino como constituyente.⁵³

La opinión del maestro Tena Ramírez es muy clara y entendemos porqué el llama a este Constituyente Permanente, pues es el órgano que

⁵³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 46.

al actuar en combinación con las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, se colocan en un plano superior a los órganos constituidos pero inferior al Constituyente Permanente.

Ante esta postura existe una crítica por parte de Porfirio Piña,⁵⁴ pues él dice que no está de acuerdo con la explicación de Tena Ramírez, porque cuando actúa el Congreso de la Unión y las Legislaturas, cada uno de ellos lo hace por separado, en sus respectivos campos, además es lógico que intervengan estos órganos al reformar la Constitución pues estamos hablando de un sistema federal. Es decir, se requiere de todos los órganos del estado federal que estén investidos de la facultad legislativa. No se crea ningún órgano al que se dote de competencia para reformar la Constitución, sino que se crea la función para hacer la reforma y que se satisfice mediante el ejercicio de facultades distintas y conferidas a órganos independientes, ya instituidos, que ni necesitan asociarse para realizar sus respectivas atribuciones, ni podrían hacerlo, porque son órganos de los diversos órdenes jurídicos que conforman el sistema federal.

Además dice Porfirio Piña,⁵⁵ que las cualidades que se le atribuyen al Constituyente Permanente de estar sobre la Constitución y apto, por ello, para modificarla, de principio a fin, las sustenta en realidad la fuerza del poder ejecutivo. Si tal poder controla mediante un partido político que nombra a los diputados, a los senadores, a los

⁵⁴ Piña, Porfirio, ob. cit. pág. 381

⁵⁵ Idem., pág. 387

gobernadores, resulta que es el propio poder ejecutivo, quien en verdad sustenta las cualidades y atribuciones del fantástico Constituyente Permanente; y el sistema que dice ser presidencialista, puede ser realmente una dictadura.

La anterior opinión podía ser válida si aún estuviera el Congreso de la Unión en manos del partido en el poder, como sucedió hasta las elecciones de 1997, en donde encontramos ya una mayor participación de parte de la sociedad civil y en donde la mayoría de las curules dejaron de estar en poder del Partido Revolucionario Institucional. Estamos elaborando este trabajo a pocos meses de haber iniciado el periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura y esperamos que realmente encontremos un cambio en la labor de los miembros del Congreso y que su actuación ya no sea en base a las peticiones del poder ejecutivo. Esta es una esperanza que esperamos sea el comienzo de un cambio en la vida de nuestro país y no sólo sea un cambio de partido en el poder y se sigan con las prácticas viciosas que conocemos. Que realmente aprovechen esta oportunidad los partidos políticos de ejercitar la democracia.

El Dr. Ignacio Burgoa también expresa su punto de vista en cuanto al órgano previsto en el artículo 135 y nos dice:

Empieza hablando de la clasificación de Bryce de Constituciones rígidas y flexibles, la cual consiste en que una Constitución rígida es aquella cuyo proceso de reforma es especial y diferente al proceso de

reforma de legislación ordinaria y la constitución flexible, por oposición a la rigidez, es cuando el proceso de reforma constitucional es igual al de reforma de legislación ordinaria. En el punto de que hablamos el Dr. Burgoa⁵⁶ dice que el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un “poder” extraordinario, *sui géneris*, al que se ha denominado, por algunos autores, “constituyente permanente”. Estos órganos legislativos federal y locales integran para el Dr. Burgoa el “órgano revisor” de la Constitución y asienta que no comparte la idea del maestro Tena Ramírez en cuanto a darle la categoría de Constituyente, pues lo que sucede es que hay una colaboración o cooperación entre el Poder Legislativo Federal y los poderes legislativos de los Estados para alterar la Constitución, circunstancia que no autoriza a presumir siquiera que el ordenamiento fundamental sea reformable por un órgano especial, con personalidad propia, distinto de los organismos anteriormente aludidos.

Si las reformas a la Constitución se realizan por la colaboración antes mencionada, es evidente que tales actos los llevan a cabo poderes constituidos, que no actúan ilimitadamente sino que actúan conforma a las facultades previstas para cada uno de ellos en la obra del constituyente, es decir, en la Constitución. El Dr. Burgoa dice que no debe considerarse al órgano del artículo 135 como órgano constituyente

⁵⁶ Burgoa Ignacio, ob. cit.,pág. 372

pues la función específica de reformar y adicionar la Constitución tiene los límites que esta misma fija.

Tuvimos la oportunidad de conocer el contenido de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 3 de febrero de 1997, en la cual se discutió el amparo interpuesto por el Lic. Manuel Camacho Solís, contra actos del Congreso de la Unión y de otra autoridades, consistentes en la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, presentada el 26 de julio de 1996 ante la Cámara de Diputados, promulgada el 21 de agosto del mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996. En esta discusión encontramos puntos de vista de los Señores Ministros, que se relacionan con este poder reformador, los cuales queremos mencionar.

El Señor Ministro Aguirre Anguiano: Para el no existe un Poder Revisor previsto en la Constitución, señala que existen solamente tres poderes. El artículo 135 de la Constitución no habla de otro poder. Lo que sucede o lo que existe son mecanismos para que los poderes constituidos puedan reformar la Constitución. Está mal empleado el término poder revisor, no hay un cuarto poder. Son atribuciones concedidas por el constituyente de Querétaro a los poderes constituidos, que son quienes actúan.

El Señor Ministro Silva Meza: "...el ideal, por decirlo en forma llana, es que la Constitución no se toque; sin embargo, si la

Constitución se toca debe hacerse cumpliendo con todas las exigencias constitucionales y legales.

El Señor Ministro Díaz Romero: Dice que el término que se utilice para nombrar al órgano que reforma a la Constitución, es lo de menos, pero que si hay que llamarle de algún modo, el le llama potestad reformadora. Dice que el llamar a este órgano reformador, autoridad constituida, no es correcto, y no está de acuerdo con ello, son cosas distintas.

El órgano reformador es diferente a la autoridad constituida, tiene una integración que si bien es cierto que hecha mano de los órganos constituidos, como lo es el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, representan a un órgano distinto, un órgano diferente que tiene su propia forma de actuar, que tienen su propia forma de expresión, su propia forma de votación, si mucho se piensa sobre ello, tal vez pudiéramos entender que se trata de un órgano intermedio entre el poder constituyente original que no es más que el resultante del pueblo en armas, del pueblo revolucionario y la autoridad constituida, esta no llega a poder constituyente, pero tampoco podemos identificarlo con autoridad constituida.

No es autoridad constituida, tampoco lo reconoce como congreso constituyente, pero es más allá de lo constituido.

Señor Ministro Castro y Castro: El artículo 135 lo que está diciendo es que la Constitución no es irreformable, y condiciona a que las adiciones y reformas para que lleguen a ser parte de la misma, requieren que sean aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales. De tal forma que no serán parte de la Constitución aquellas reformas o adiciones que no cumplan y respeten los requisitos establecidos por el artículo 135 de la Constitución.

Esta idea expresada por el Ministro Castro y Castro, refleja muy bien lo que pretendemos al realizar este trabajo. Nosotros queremos hacer notar, que no es posible que se lleven a cabo reformas o adiciones a la Constitución sin respetar los pasos establecidos por el Constituyente de Querétaro. Por lo cual queremos examinar cada uno de los pasos del proceso y proponer una Ley Reglamentaria que determine puntos que consideramos, no están regulados a detalle por la Constitución.

El Ministro Castro y Castro dice que lo que le preocupa es que se lleven a cabo reformas que no hayan obtenido la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión o no hubieren sido aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales o ni siquiera se les hubiera dado vista a estas.

El Maestro Mario de la Cueva en sus apuntes de Derecho constitucional, dice que el órgano que reforma a la constitución es llamado Constituyente Permanente y es un poder distinto a los otros tres poderes, no está actuando como poder legislativo sino como Constituyente Permanente. Es un poder constituido no originario.⁵⁷

El Dr. Jorge Carpizo dice que el artículo 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado poder revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano que se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Está situado por abajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar. Por ello el Presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser una obra de mayor jerarquía que él.⁵⁸

Esta última opinión es a la que nos adherimos, pues si bien es cierto que una Constitución no puede ser inamovible, y que necesita de la existencia de un órgano que la pueda ir adaptando a los cambios que la sociedad requiere, y así lo entendió y plasmó el Constituyente de Querétaro. De esta forma, este órgano es superior a los órganos constituidos pues el mismo congreso constituyente le otorga esta facultad, siempre y cuando se cumplan todos los pasos previstos por el propio art. 135. Por otro lado, es inferior al congreso constituyente,

⁵⁷ Cueva, Mario de la. ob. cit., pág.4

⁵⁸ Carpizo, Jorge. "Derecho Constitucional" , en *Estudios Constitucionales*, ob. cit., pág. 430.

pues tiene límites para su actuación, no puede llevar a cabo su labor como el lo quiera, es necesario que respete el proceso y los límites que nosotros consideramos, que sí tiene.

Este punto de los límites, es muy discutido y hay mucho que hablar de ello, por lo cual lo trataremos en un capítulo especial.

2.2. QUIENES TIENEN FACULTAD PARA PRESENTAR UNA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En lo relacionado a este punto podemos decir que si bien el artículo 135 no hace una mención de quien tienen facultad de iniciar la reforma constitucional debemos atender a la interpretación constitucional, mediante la cual se establece que la Ley Fundamental debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico, armonizando unas normas en relación con las otras. Así podemos decir que si el 135 no contiene una excepción expresa, debemos atenernos a la regla general que sobre potestad de iniciativa establece el artículo 71, de forma tal que esa facultad compete exclusivamente al Presidente de la República, a las legislaturas locales y a los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Del artículo 71 se toma el término ley en su acepción más amplia, lata: norma general y abstracta. No aceptándolo así deberíamos entonces concluir que nadie, ni las legislaturas de los estados, ni el

Congreso de la Unión tienen facultad de iniciar una reforma constitucional.

En este punto encontramos el comentario de dos autores, para quienes se incluye en esta facultad de iniciar reformas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en lo que a Distrito federal se refiere.

Ricardo J. Sepúlveda apunta: uno de los requisitos formales que han de reunirse para hacer un acto de reforma válido, es la iniciativa ... “dado que la Constitución no da reglas especiales ha de entenderse que se aplica el art. 71 y que pueden iniciar una reforma constitucional: el Ejecutivo, cada una de las Cámaras, las Legislaturas Locales y la Asamblea de Representantes del D.F. en cuanto a asuntos relativos al Distrito Federal”.⁵⁹

Por otra parte también encontramos que el Dr. Juan José Ríos Estavillo, en su comentario al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, apunta que la Asamblea Legislativa no participa en el proceso de reforma constitucional, ya que no lo faculta expresamente la Constitución. “En consecuencia, cabría preguntarnos: ¿existe atribución de tal órgano para promover reformas constitucionales?. Con base en la facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, aunque limitada exclusivamente a materias relativas al Distrito federal, consideramos que sí lo podrá

⁵⁹ Sepúlveda J. Ricardo.ob. cit., pág. 266

hacer, pero con la misma limitante, esto es, solamente en reformas que tengan que ver con materias relativas al Distrito Federal.”⁶⁰

Debemos recordar que el artículo 122 de la Constitución a partir de las reformas presentadas en 1996, otorgan facultades que no contemplaba la legislación anterior para la Asamblea Legislativa, así en el artículo mencionado, en su apartado C, Base primera, inciso ñ), dice: respecto a la Asamblea Legislativa ...ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito federal, ante el Congreso de la Unión, y...

Es de todos aceptado que a falta de mención expresa en el artículo 135 sobre quien tiene facultad de iniciar una reforma constitucional, recurrimos a una de las reglas de interpretación constitucional y se aplica la regla general del artículo 71, en el cual como ya mencionamos esa facultad compete exclusivamente al Presidente de la República, a las Legislaturas Locales y a los miembros del Congreso de la Unión. Este ha sido el fundamento en todas las reformas constitucionales que se han dado en nuestro país.

No pensamos que pueda incluirse dentro de esta facultad a la Asamblea Legislativa del D.F., esta no alcanza el rango de legislatura estatal, y creemos que la facultad concedida a la Asamblea en el art. 122 mencionado, solo se refiere a su capacidad de presentar iniciativas

⁶⁰ Ríos Estavillo, Juan José. *Comentario al artículo 122, de la Constitución Política Mexicana* Comentada, Tomo 11, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pág. 1252.

de leyes o decretos en lo concerniente al Distrito Federal pero en materia de legislación ordinaria y no en el rubro de reforma a la Constitución federal.

Consideramos que si hubiera sido la intención del poder revisor incluir a la Asamblea Legislativa como facultada para iniciar proyectos de reforma a la Constitución, lo hubiera hecho en la reformas de 1996 al Distrito Federal hubiera entonces también modificado el art. 71 y así la hubiera incluido expresamente , aún con la limitante de que sólo en lo que concierne al Distrito Federal.

Estamos conscientes de que lo establecido en el artículo 122 respecto de esa facultad que se otorga a la Asamblea pueda prestarse a confusiones de este tipo, pues la falta de reglamentación ya sea a propósito o por descuido del legislador, nos lleva a ello. Pero afortunadamente contamos con las reglas de interpretación y podemos ver que el artículo 122 solo se refiere al Distrito Federal y si la Asamblea tiene algún proyecto de iniciativa de reforma constitucional, validamente puede hacerlo llegar a través de los Diputados Federales o por los Senadores del D.F. del Congreso de la Unión.

Por otra parte, si pensamos en que los órganos que intervienen en el proceso de reforma constitucional, señalados en el artículo 135, también participan teniendo tanto facultad de iniciativa como interviniendo de una u otra forma en el proceso de reforma. Es decir, El Congreso de la Unión tiene tanto facultad de iniciativa como de

aprobación, las legislaturas de los estados, tienen facultad de iniciativa como de aprobación y el Ejecutivo, tiene facultad de iniciativa e interviene en la publicación de la reforma. Por qué entonces a la Asamblea se le facultaría para presentar iniciativa?

Además de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, se somete a las legislaturas de los estados la aprobación de la reforma a la Carta Magna y por supuesto y en esto no hay duda, que la Asamblea Legislativa no interviene en la aprobación de la reforma constitucional, pues no es una legislatura estatal.

De acuerdo a lo anterior, porqué entonces tendría facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional si no interviene en la aprobación de la misma. Porqué podría intervenir en la iniciativa y no en la aprobación? Además la Asamblea Legislativa no tiene el rango de Legislatura Estatal, no puede ni darse a sí misma su Estatuto, este lo elabora el Congreso de la Unión, de tal suerte que no es muy lógico pensar en que tenga facultad de iniciar o presentar por sí misma proyectos de reforma a la Constitución Federal siendo que no puede ni expedir su propio Estatuto. Cómo explicar que tenga facultad para intervenir en una reforma constitucional que jerárquicamente es más y no pueda expedir su propio ordenamiento que en el mismo sentido es de menor rango.

Por otra parte, si seguimos la opinión de que la Asamblea Legislativa tiene facultad de iniciativa de reforma constitucional, en

base a que el inciso ñ) faculta a la Asamblea a presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al D.F., ante el Congreso de la Unión, y, al hablar de ley como sabemos que la Constitución es una Ley, la Ley Suprema, aplicamos entonces esta iniciativa también para la Asamblea. Pero, porque el art. 122, apartado B fracción I, expresamente establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al D.F. Por qué aquí sí le interesó al órgano revisor aclarar que el Presidente tiene facultad no sólo de presentar iniciativas de reforma constitucional (art. 71) sino que expresamente dice que también tiene facultad de presentar iniciativa en cuanto a D.F. se refiere ante el Congreso de la Unión?. Siguiendo con la idea anterior por qué en el caso del inciso ñ) no aclaró o no le interesó ser más claro en la redacción?

Además la Constitución es el producto de la voluntad política y en esta voluntad participa los estados libres y soberanos, el D.F., no es Estado, por qué entonces va a tener iniciativa de reforma constitucional?

Nos entrevistamos con el Dr. Juan José Ríos Estavillo y le preguntamos sobre su inclusión de la Asamblea Legislativa como facultada para presentar iniciativas de reformas a la Constitución, en lo relacionado únicamente al Distrito Federal. El Dr. nos comentó que si tiene facultad en este sentido la Asamblea, por lo siguiente:

- El inciso ñ) de la base primera del art. 122 señala que la Asamblea tiene facultad de iniciar proyectos de Ley o Decreto ante el Congreso de la Unión, en materia relacionada con el D.F.

La Constitución es una Ley, dice el Doctor y por lo tanto tiene facultad para presentar iniciativas de reforma constitucional.

El problema aquí dice Ríos Estavillo consiste en determinar primero si la Constitución es una Ley o no. La postura de él , es que sí lo es y argumenta que si nos vamos al art. 71, este dice: El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde... En ningún momento establece en su redacción “reformas constitucionales”, de tal forma que la Constitución es una Ley y por lo mismo todas las iniciativas presentadas hasta el momento han tenido como fundamento el art. 71. Por otra parte, dice que si recurrimos al art. 133 encontramos otro argumento más en cuanto a que la Constitución es una Ley, cuando el artículo dice: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Este artículo también nos habla de que la Constitución es una Ley claramente. Por lo anterior es que afirma que la Asamblea legislativa tiene facultad en lo relacionado al Distrito Federal de iniciar reformas a la Constitución.

Esto nos causo interés y visitamos la Asamblea Legislativa, en donde nos entrevistamos con las personas de la Dirección General de Proceso Parlamentario y con el Lic. Enrique Torres Miranda, Secretario Técnico del Comité de Biblioteca y ambos nos dieron una explicación acerca del trabajo legislativo de la Asamblea y en relación a nuestra duda nos dijeron que hasta la fecha no hay ningún proyecto presentado directamente por la Asamblea Legislativa para una iniciativa de reforma a la Constitución. Curiosamente no supieron contestarnos la pregunta concreta si tiene o no facultad la Asamblea Legislativa para presentar una iniciativa de reforma constitucional.

Como dato preguntamos cómo había quedado conformada la Asamblea y nos informaron que son 66 diputados, de los cuales 38 son de la fracción parlamentaria del PRD; 12 del PAN; 10 del PRI; 3 del PVEM y 3 del PT.

Hasta el momento de realizada esta investigación estamos en espera de conocer como se van desarrollando los trabajos legislativos tanto en la Asamblea Legislativa, como en el Congreso de la Unión con la nueva conformación de las fracciones parlamentarias. Esperamos que esto sea para bien del Distrito Federal en el caso de la Asamblea, y que sea el principio de un verdadero cambio y no solo se convierta en un cambio de partido en el poder.

Por otra parte, en el mes de marzo del presente año, el ministro Juventino Castro y Castro propuso que sería importante que se

considerara a la Suprema Corte de Justicia para que tuviera facultad de iniciativa de ley y por lo tanto se incluyera en el artículo 71 de la Constitución.

A la fecha de realizada esta investigación no se ha concretado esta propuesta. Podemos comentar que tuvimos la oportunidad de platicar con el Licenciado José Guadarrama Márquez, Senador por el Estado de Hidalgo, de la presente legislatura, y le preguntamos que opinaba sobre esta propuesta del Ministro y nos contestó que no lo consideraba pertinente pues la Suprema Corte se convertiría en juez y parte.

También queremos mencionar aquí, lo que opina Emilio Krieger en cuanto a la facultad del Presidente de la República de iniciar la reforma constitucional. Este autor no esta de acuerdo con la aplicación que se hace del artículo 71. A falta de artículo que nos determine quienes son los facultados para presentar la iniciativa de reforma constitucional, Emilio Krieger dice que no puede aplicarse supletoriamente, pues una cosa es la iniciativa de reforma constitucional y otra muy distinta la facultad de iniciar leyes federales. El Presidente de la República no sólo carece de potestad para promover reformas a la Carta Magna, sino que su obligación de cumplirla estrictamente sería incompatible con la proponer su reforma, pues sería tanto como autorizarlo a proponer la derogación o eliminación de mandamientos que está obligado a guardar y hacer guardar.⁶¹

⁶¹ Krieger, Emilio., *En Defensa de la Constitución*, Ed. Grijalbo, México, 1994, pág. 22

Krieger también comenta que el art. 89 de la Carta Magna al enumerar las distintas facultades y obligaciones del Presidente, termina con una fracción XX avasalladora, según la cual el altísimo funcionario mencionado, además de las atribuciones mencionadas en el art. 89 tendría: “Las demás que le confiere expresamente la Constitución”.

Mil veces dice que ha tratado de encontrar el precepto constitucional que otorgue expresamente al Presidente la potestad de proponer reformas a la Constitución, sin encontrarlo jamás. Aún suponiendo lo que no es cierto, que el Presidente estuviera investido de potestad de proponer reformas a la Constitución, tal facultad como excepcional que sería tendría que estar sujeta a una interpretación limitada, precisa y nunca contraria a otras normas del más alto rango.⁶²

Ante esta postura, podemos formularnos las siguientes preguntas: ¿quién o quiénes son los facultados desde su punto de vista, para proponer reformas a la Constitución? y por supuesto preguntarle ¿qué pasa con las más de 350 reformas que ya se han llevado a cabo, sin olvidar que la gran mayoría han sido iniciadas por el Presidente de la República?

Por último debemos mencionar lo que apunta Loewenstein a este respecto, el cual se pregunta ¿cuáles son los órganos estatales autorizados, o en su caso obligados, a tomar la iniciativa de reforma y

⁶²Krieger Emilio, *Una incitativa Inconstitucional*, La Jornada, México, 22 de marzo de 1998

llevarla entonces adelante?. Contesta que en la ideología del Estado constitucional democrático se exige que la competencia para la reforma constitucional no sea el monopolio de un único detentador del poder, sino que debe de estar lo más distribuida posible esta función. Afirma que todos los detentadores legítimos del poder deben participar en ella- gobierno, parlamento y el pueblo organizado como electorado-.⁶³

Así con tal participación, la reforma será aceptada por todos y tendrá un consenso amplio y la más elevada legitimidad.

El punto que estamos tratando en este apartado, es un tema que consideramos tiene que ser incluido en la propuesta de Ley Reglamentaria del art. 135 de que venimos hablando. Nuestra idea es contemplar cada uno de los puntos que consideramos no han sido regulados y puede hacer caer en confusiones o también porque no decirlo, aprovechar esas lagunas en la ley y aprovecharlas políticamente a su favor.

2.3. ¿QUÉ ES ADICIONAR Y REFORMAR?

Aquí queremos mencionar al Maestro Tena Ramírez, quien explica muy bien lo que debemos entender por estos conceptos.

⁶³ Loewenstein, Karl. ob. cit., pág. 172.

No debemos olvidar la redacción del artículo 135 en este punto en especial, recordamos que dice: "Esta Constitución puede ser adicionada o reformada...".

ADICIONAR es agregar algo nuevo a lo ya existente; es tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para la cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud de que el principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por lo que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquél.⁶⁴

"REFORMA es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma se refiere a la Ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento.

REFORMA es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente."⁶⁵

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe., ob.cit.,pág. 46

⁶⁵ Ibid.

Así podemos entender que cuando se habla de reforma se esta hablando en un término amplio tanto de adición, como de modificación y derogación parcial..

En base a lo mencionado, podemos ver en que consiste la adición o reforma que puede llevar a cabo el Constituyente Permanente, como lo llama Tena Ramírez. Sigue anotando este autor, que dicho poder no tienen facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en la únicas que tienen el Constituyente Permanente, como son las de adicionar o reformar, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

Loewenstein anota, que una reforma constitucional consiste en añadir algo al texto existente en el momento de realizar la modificación, ya sea por un suplemento, de una supresión o de sustituir el texto existente por otro, es decir un cambio. El procedimiento puede extenderse a varios artículos o sólo a uno o a una parte de un artículo, párrafo, frase, cambiar algunas palabras o también cambiar una sola palabra.⁶⁶

El Dr. Burgoa anota que el concepto de REFORMA implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal , que es precisamente su objeto; por

⁶⁶ Loewenstein Karl, ob. cit., pág. 175

consiguiente cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. La facultad de reformar que el art. 135 concede al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, no es más que una alteración parcial de la Constitución.

Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces no sería reforma, ya que esta altera pero no extingue. En otras palabras, dice el Dr. Burgoa, que reforma significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. Así la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual implica la mutación esencial o sustancial de una cosa.⁶⁷

Pilar Hernández anota, que la mejor doctrina constitucional entiende por reforma constitucional, desde el punto de vista formal, la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe al momento de realizar el cambio de la Constitución; y en sentido material, el resultado del procedimiento de enmienda constitucional esto es, el objeto a que dicho procedimiento se refiere o se ha referido; y por mutación constitucional, la transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que se dé una actualización de dicha transformación en el documento constitucional; esto es, el texto de la constitución queda intacto.⁶⁸

⁶⁷ Burgoa, Igancio. ob.cit.,pág. 369

⁶⁸Hernández Ma. Del Pilar.ob.cit., pág.145

Con lo anterior podemos resumir que el poder revisor de la constitución puede adicionar, reformar y derogar algún artículo de la misma, pero no puede llevar a cabo una derogación total de la Constitución y lo que nos explican los autores señalados es muy claro.

Este es otro punto que debe ser aclarado e incluido en la propuesta de Ley reglamentaria que presentamos en el último capítulo de este trabajo.

Carla Huerta Ochoa, menciona que la doctrina distingue entre una reforma y una adición, reformar consiste en introducir o suprimir una expresión o enunciado que altera el significado de un precepto constitucional; adicionar consiste en introducir un enunciado que no altere su significado. Reforma implica una modificación del texto de las leyes constitucionales vigentes (suprimir o agregar). Interpretar no es adicionar, es atribuir significado cuando la expresión lingüística que formula la norma no es clara, cuando el sentido de la misma no es evidente, por lo mismo se puede hablar de una reforma. En última instancia toda adición implica una reforma, sin embargo, mediante la adición se agrega algo que no se encontraba previamente en el texto, por el contrario, mediante la interpretación se puede modificar el significado de la norma, completándola, pero no se le puede agregar algo que no dice, en otras palabras el límite a la interpretación es el

propio texto de la norma, para adicionarlo es preciso seguir el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135.⁶⁹

2.4. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

En este punto hablaremos de la intervención del Congreso de la Unión en el proceso establecido en el artículo 135, que en este punto dice así: ...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...

Aparentemente no tendría ningún problema y podemos afirmar que realmente no lo tiene, si tomamos en cuenta que en las más de 350 reformas que ha sufrido la Constitución, siempre se ha dado la intervención del Congreso en forma separada, conociendo y aprobando el proyecto por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes.

Sin embargo aquí surgen tres preguntas: Dice la redacción del artículo dos terceras partes de los individuos presentes. Se aplica también aquí la regla de que la cámara de origen y la revisora es indistinto, puede ser cámara de diputados o senadores, excepto en los casos de reclutamiento de tropas, empréstitos e impuestos, debe ser iniciada por la cámara de diputados y en cuestiones de política exterior

⁶⁹ Huerta Ochoa, Carla, ob. cit., pág. 173.

la cámara de senadores es cámara de origen. Esto como se aplica en el proceso de reforma a legislación ordinaria. Y por último, si cuando el artículo habla de la aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, se habla que deben trabajar ambas cámaras de manera conjunta, es decir en asamblea única, o en forma separada como lo han venido haciendo.

Para responder a la primera pregunta, mencionaremos que la redacción del artículo 135 no es lo suficientemente clara, podría pensarse que con que se obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los presentes y como sabemos, en el recinto de cada una de las cámaras no solo están los diputados o los senadores, también están los secretarios particulares, las secretarias, público que esta de visita, trabajadores de cada una de las cámaras, etc., entonces como dice el maestro Elisur Arteaga que también podrían incluirse en la votación. Sin embargo continua diciendo, que por supuesto entendemos que el legislador se refirió a las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, pues no podemos tomar literalmente la redacción del 135. Esto haciendo una interpretación y viendo el conjunto de artículos de la Constitución, además de recurrir a la historia en la que vemos ha sido una práctica constante el que así trabajen las cámaras.

Por lo que respecta a la segunda pregunta, tampoco nos ayuda la redacción del art. 135 por lo cual vimos algunos autores y nos fuimos a la práctica parlamentaria.

Hay autores como Ricardo J. Sepúlveda, quien dice que en cuanto a reforma constitucional no debe haber excepciones en cámara de origen una u otra, se aplica la regla general e indistintamente puede ser una u otra la que presente en cualquier materia.⁷⁰

En la práctica, nos informaron en la cámara de senadores, el Sr. José Luis Nolasco del área de memoria legislativa que normalmente si se respeta la excepción y que en las materias de reclutamiento de tropas, empréstitos e impuestos, es la cámara de diputados la que funciona como cámara de origen y la de senadores será cámara de origen en lo relacionado con la política exterior.

Aquí pensamos que podemos ver una clara laguna por parte del artículo mencionado, ya que, al no establecer nada en este sentido, o por lo menos al no prohibirlo, está dejando que se aplique el proceso establecido en el artículo 72, en donde sí se encuentra la excepción de las tres materias que deben presentarse en la cámara de diputados como cámara de origen. Es decir, a falta de reglamentación recurrimos a la regla general del art. 72 y lo aplicamos. Otra cosa sería si existiera un documento en el que se regularan estos detalles.

En cuanto a la tercera pregunta, consideramos que el Congreso actúa correctamente, al trabajar en forma separada y que cada una de las cámaras conozca del proyecto y lo apruebe o rechace en su caso.

⁷⁰ Sepúlveda J. Ricardo., ob.cit.,pág.266

Hay quienes siguen afirmando que debe funcionar como asamblea única y es el caso de Porfirio Piña, quien al respecto dice lo siguiente:⁷¹ Cuando el artículo 135 habla del Congreso de la Unión, no se refiere a la entidad partida en dos y cuya función específica es legislar, sino al Congreso General indiviso, en el que de acuerdo al art. 50 se deposita el poder Legislativo y que necesita dividirse en dos partes para poder legislar. El Congreso General compuesto solo de congresistas tienen la función de acordar reformas a la Constitución; mientras que el Congreso General órgano compuesto de los órganos parciales, cámara de diputados y cámara de senadores tienen la función específica de legislar. La diferencia de funciones requiere órganos diferentes. Cuando trabaja sobre reformas constitucionales actúa como órgano indiviso, una convención cuyos individuos, no son ya diputados o senadores sino congresistas. Así el procedimiento de reforma deberá iniciarse con la convocatoria para que se reúna el Congreso en asamblea única.

Para este autor, la confusión viene a partir de la adopción del artículo 127 de la Constitución de 1857 y que pasa al numeral 135 de la Constitución actual (la historia de este artículo la veremos y comentaremos en el capítulo correspondiente).

Porfirio Piña dice que si el texto del art. 135 es el mismo y corresponde al 127 de la Constitución de 1857 y si en esta Constitución, había un artículo 51 que establecía que el ejercicio del supremo poder legislativo se deposita en una asamblea que se denominará Congreso de

⁷¹ Piña, Porfirio. ob.cit.,pág.381

la Unión, entonces el Congreso no era más que la reunión de todos los representantes del pueblo y lo hacían en forma conjunta y al mismo tiempo.

Reunido el Congreso General en asamblea única por la fusión de las dos cámaras, sus individuos previa deliberación deberán tomar el acuerdo de realizar la reforma con el consenso de, cuando menos, los dos tercios de los mismos individuos presentes en la asamblea; y formularan el correspondiente proyecto de reformas.

La tarea del Congreso no es aprobar proyectos de reformas constitucionales presentados por individuos u órganos extraños al propio congreso, sino es la de acordar reformas y elaborar los proyectos respectivos que corresponderá aprobar a las legislaturas de los estados. Acordar significa decidir de común acuerdo, implica una acción espontánea y voluntaria de quienes la realizan. Acordar no es sinónimo de aprobar, esto último corresponde a las legislaturas de los estados.

Consideramos que la postura de Porfirio Piña, se debe a la redacción del art. 127 de la Constitución de 1857, que sí utilizaba los términos "acordar" cuando hablaba del Congreso y "aprobar" cuando lo hacía de las legislaturas de los estados.

Para Elisur Arteaga carece de consistencia la postura de quienes aseguran que el Congreso debe actuar como asamblea única. No hay antecedente ni razonamiento en los textos anteriores ni en la historia

del los congresos que ayuden a sustentar esta postura. En cambio si hay una práctica sostenida y no interrumpida que nos lleva a afirmar que todos los constituyentes se han pronunciado en el sentido de que cuando el Congreso conoce de una reforma lo hace en forma separada y sucesiva.

La razón de la redacción del artículo 127 de la Constitución de 1857, la encontramos por que solo había una cámara y cuando en 1874 se restablece el senado, no se modifica el artículo 127, en virtud de que este hacía referencia al Congreso de la Unión , sin determinar una forma diferente de actuar y es lógico concluir que estaba tomando en cuenta una larga tradición en el sentido de que debía ser un congreso que trabajaba en forma separada y sucesiva en los términos del artículo 71 reformado en 1874.

En nuestro derecho, los únicos casos en que el Congreso de la Unión actúa como asamblea única son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación del Presidente de la República cuando falta el titular), 87 (Protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su encargo), y 69 (apertura de sesiones ordinarias). Salvo en el caso de los dos primeros artículos en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral, en los demás casos no tiene nombre especial.

Los tres cuestionamientos que hicimos en este punto, deben ser aclarados por el artículo 135 o bien pueden ser incluidos en el proyecto de Ley Reglamentaria de que venimos hablando.

2.5. INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

En el caso de las legislaturas locales, se debe contar con la aprobación de la mayoría de ellas.

El Distrito Federal se excluye de este proceso, no participa en la aprobación del proyecto de reforma constitucional, pues no es un estado y por lo tanto no cuenta con un congreso local.

La cámara que haya fungido como revisora, a través de los C. Secretarios de la mesa directiva, por conducto de la Oficialía Mayor envían a cada uno de los congresos locales la minuta del decreto de reforma, para que sea estudiada y aprobada.

Una vez que ha sido recibido por las legislaturas locales, puede ser que cuando llegue la minuta del decreto de reforma, se encuentren en su periodo de sesiones ordinarias, pero puede ser también que no lo estén y será la comisión permanente la que convoque a sesión extraordinaria para conocer de la minuta. Esto dependerá del interés que se tenga sobre la reforma propuesta, para que se cuente lo más rápido posible con la aprobación de la mayoría de ellas.

Por otra parte, debemos recordar aquí, que no existe en la Ley ningún plazo señalado para que las legislaturas locales emitan su aprobación o rechazo, en su caso, de la minuta del decreto de reforma.

Otra observación en este punto, es saber con que mayoría deben aprobar los congresos locales, para lo cual debemos atender a la regulación que tenga su constitución local.

Como en esta investigación contamos con un capítulo especial para conocer como regula cada estado el proceso de reforma a su Constitución, podemos anotar al planteamiento antes mencionado, que en los artículos relativos a la reforma constitucional, de cada uno de los estados, no encontramos que se hable de una mayoría especial, para el caso de la intervención estatal en la reforma a la Constitución Federal. Por lo tanto, debemos recurrir al capítulo correspondiente de la formación de leyes en cada uno de los estados y ahí vemos que por lo general, los congresos estatales aprueban con las dos terceras partes de sus miembros.

También queremos mencionar en este punto, que al analizar las constituciones estatales encontramos algo muy interesante y es en relación al proceso de reforma a su Constitución; varios estados establecen que para reformar su Constitución además de otros trámites, necesitan la aprobación de la mayoría, o en otras ocasiones de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, a los cuales se les marca un plazo

para que emitan su respuesta; en algunos estados es de quince días, en otros de un mes o dos meses, aclarando que si en dicho plazo, el Congreso Local no ha obtenido respuesta, se entiende que esta es aprobatoria. Esto es algo muy positivo, pues así obligan a los Ayuntamientos a conocer y emitir una respuesta, pues de no hacerlo y si no estuvieran de acuerdo con el proyecto enviado, tomaran su silencio como aprobación.

Este ejemplo lo debería adoptar la Constitución Federal, en su proceso del artículo 135, estableciendo un plazo a las legislaturas estatales para que envíen su aprobación o rechazo al decreto de reforma. En la propuesta de Ley reglamentaria que estamos proponiendo se contemplará este plazo.

Otra observación que queremos marcar es, en relación a que algunas Constituciones establecen expresamente que, las adiciones o reformas hechas a la Constitución Federal que afecten a esta Constitución Local, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de ningún otro trámite. Lo anterior lo entendemos, pues si vivimos en un sistema federal, en donde los Estados deben acatar las reglas que la federación establece, estas deben reflejarse y estar de acuerdo en la Constitución local.

También queremos anotar en este apartado que nuestra investigación necesitaba de visitar un Congreso Local y preguntar como participaban prácticamente en el proceso de reforma a la

Constitución Federal. De tal forma que visitamos el Congreso del Estado de Michoacán.

Así, llegamos con el Lic. Felipe Alvarez Andrade, secretario particular del presidente de la Gran Comisión, a quien le planteamos el objetivo de nuestra visita. El Lic. Alvarez nos atendió amablemente y en esta primera entrevista se planteó que queríamos conocer los detalles de la intervención del congreso local en el proceso de reforma a la Constitución Federal.

El Lic. Alvarez nos contestó que no existe reglamentación en el estado que contemple este proceso, nos proporcionó la Ley Orgánica del Congreso del Estado y el Reglamento del Congreso y no hay nada al respecto.

Nos dijo que en la práctica cuando llega un proyecto de reformas a la Constitución Federal, primero llega a la Gran Comisión, quien la turna a la comisión de puntos constitucionales, para que realice un dictamen. También se le envía, aun cuando de manera informal, a la dirección jurídica del Congreso, para que estén enterados del proyecto que se va a conocer.

Una vez que se cuenta con el dictamen de la comisión, pasa a pleno para que sea conocida por todos los diputados ya sea en sesión ordinaria o en extraordinaria.

Ante este punto preguntamos, qué era lo que normalmente hacían, si esperaban hasta el siguiente periodo de sesiones ordinario o bien se convocaba a sesión extraordinaria?, nos contestó que no había regla, que todo dependía del contenido de la reforma, además de que en la mayoría de los casos antes de que llegue físicamente el proyecto, ellos ya tienen conocimiento o idea de lo que trata la iniciativa, por los medios de comunicación y porque ya han estado en comunicación con los miembros de Congreso Federal.

Siguiendo con el proceso, una vez que conoce el pleno, discuten y aprueban el proyecto. Aquí nos comentó el Lic. Alvarez, que hay la inquietud de parte de este congreso de que no solamente se conteste si se apruebe o no el mismo, sino de que la discusión u opiniones de los diputados locales, es decir las observaciones o sugerencias hechas al proyecto, sean también enviadas y tomadas en cuenta por el Congreso General.

También nos confirmó lo que ya sabíamos, de que no existe ningún plazo para que ellos respondan al congreso general, realmente es una cuestión política el tiempo que se llevan para contestar.

Preguntamos también:

¿Cómo es su proceso de reforma a la Constitución del Estado?

¿De qué año es la Constitución de este Estado?

¿Cuántas reformas se han hecho a la Constitución del Estado de Michoacán?

¿Quiénes fueron los constituyentes, que perfil tenían?

¿Qué dice el Diario de Debates en cuanto a la discusión del art. 164 de la Constitución del Estado de Michoacán, en donde se establece el proceso de reforma a su Constitución?

Desafortunadamente no fueron muchas las respuestas que nos pudieron proporcionar en este Congreso, pero podemos contestarlas haciendo la aclaración de nuestra fuente de información.

Iniciamos por conocer la Constitución del Estado y por supuesto que nosotros ya conocíamos el proceso establecido para la reforma y aquí nos llamó la atención que el artículo 164 bajo el rubro, Título décimo, "De las Reformas a la Constitución", sólo contempla un artículo en cuanto al proceso.

La fracción I de este artículo nos remite al art. 36, pues ahí determina quienes tienen derecho de iniciar leyes. En el artículo mencionado encontramos que pueden presentar la iniciativa, el gobernador, los ayuntamientos, los diputados del congreso y el supremo tribunal de justicia.

Como vemos en cuanto a la estructura más o menos sigue la línea de la Constitución Federal, al no establecer en el art. 164, quienes pueden presentar la iniciativa de reforma, aun cuando nos remite expresamente al art. 36.

Si recordamos en la Constitución Federal no hace tampoco mención expresa de quien puede presentar iniciativa de reformas, ni nos remite expresamente a ningún artículo. Por lo menos la Constitución de Michoacán si lo hace.

Otra distinción que queremos hacer notar, es que el artículo 36 incluye al órgano del poder judicial, con facultad de iniciar leyes.

Así también vemos que el artículo 164, fracción V, establece expresamente, que el gobernador no podrá hacer observaciones acerca de las reformas ya aprobadas por el Congreso y los ayuntamientos.

El artículo 135 de la Constitución Federal lo que hace, es no decir nada al respecto y se entiende que si no faculta al ejecutivo para vetar el proyecto de reforma, es que no tiene ese derecho, en lo que se refiere a modificación constitucional.

En la Constitución que compramos en Michoacán encontramos que la Constitución data de 1918, fue expedida durante el periodo del gobernador Pascual Ortiz Rubio, y fue promulgada el 5 de febrero de 1918 y se publicó por entregas hasta el 14 de marzo de 1918. Fue un trabajo elaborado por la XXXVI Legislatura del Estado, en su carácter de constituyente.

En cuanto al número de reformas que ha sufrido de 1918 a la fecha, ya lo mencionaremos con mas detalle, en el capítulo

correspondiente a los estado, pero podemos adelantar diciendo que de acuerdo a la información que conseguimos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación son: 155 reformas. No llevan un control en el Congreso Local del número de sus reformas, no supieron contestarnos esta pregunta.

En cuanto a los datos de historia que solicitábamos, quiénes fueron los constituyentes, cuál era su perfil y la discusión del diario de debates, nos informó el Lic. Alvarez que nos remitiría con el Dr. Javier Tavera, cronista del Estado de Michoacán, que él era la persona indicada para hablarnos del constituyente de 1918.

Llegamos con el Dr. Tavera y nos contestó que los datos que se buscaban estaban en un libro que él escribió y que se llama Actas y Decretos del Estado de Michoacán 1917-1918, que lo encontraríamos en la Biblioteca del Congreso.

Desafortunadamente el libro no lo encontraron en la biblioteca y nos informaron que probablemente lo estaban reempastando y no lo podíamos consultar. Ante esta situación, regresamos con el Lic. Alvarez, quien se comprometió a enviarnos por correo la información.

Efectivamente recibimos un paquete del Lic. Alvarez, en el cual nos enviaba una constitución comentada y una compilación de la legislación electoral del estado de Michoacán.

Algo interesante que logramos de esta visita, es que nos permitieron conocer el salón donde sesionan los diputados. Así como conocer la conformación actual del Congreso, mismo que está integrado por 16 diputados del PRI, 7 diputados del PAN, y 7 del PRD.

Lo que pudimos concluir de esta visita, es que por lo menos, en este congreso local, no tuvieron mucha de la información que consideramos importante para nuestro trabajo. No sabemos, si no la tienen a la mano o realmente no cuentan con ella, o también puede ser que no les interese llevar el control del número de reformas.

2.6. COMPUTO DE LOS VOTOS

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso pueden llevar a cabo el computo de los votos , una vez que tiene en su poder los votos suficientes de las legislaturas estatales para considerar aprobada o rechazada una reforma. Posteriormente llevan a cabo la declaratoria de haber sido reformada o adicionada la Constitución.

Es explicable que, cuando existe una asamblea que ha deliberado y que sus miembros se encuentran reunidos, es por cortesía esperar a que todos hayan emitido sus votos, para poder hacer la declaratoria, pero cuando no están reunidos y se esta esperando la respuesta de cada una de las legislaturas, es normal que cuando se tenga la mayoría de los

votos se puede llevar a cabo la declaratoria de que estos se han obtenido.

Recordemos que no hay plazo alguno establecido en ninguna ley, reglamento, constitución, etc. en relación al plazo que tienen las legislaturas para enviar su aprobación o rechazo ante el proyecto enviado.

Cuando preguntamos esto en la Cámara de Diputados, el Lic. Alejandro Azcoytia Alvarez, Director de Servicios Parlamentarios de la LVI Legislatura, nos dijo que no lo hay por dos razones:

1.- Si se estableciera un plazo en la Constitución o en cualquier otro instrumento jurídico, entonces se estaría violentando la autonomía de los Estados, al inmiscuirse el nivel federal o el órgano federal que lo estableciera en asuntos del estado, y

2.- Por razones políticas no conviene establecer un plazo. La rapidez o lentitud en que contestan las legislaturas depende del contenido de la reforma, del interés que tengan los grupos en el poder de que esta se resuelva rápida o lentamente.

La razón política por la que no conviene establecer plazos o término a las legislaturas, la entendemos, aun cuando no estamos de acuerdo en que no exista término señalado. Esta razón todos la hemos visto y la hemos vivido. Es conveniente para el órgano que reforma la

Constitución tener estas puertas abiertas que dejó el constituyente y así aprovecharlas para sus intereses. Esta situación por supuesto que esta mal, pues lo que hace es facilitar el proceso de reforma a la Ley suprema y esto ha dado pie a que se lleven a cabo reformas que no eran realmente necesarias. Esto sólo puede cambiar, si limitamos la labor del órgano revisor y si los nuevos integrantes de los órganos que intervienen en el proceso de reforma, actúan y desempeñan una labor realmente consciente para que las reformas que realicen verdaderamente pretendan alcanzar una adecuación entre la constitución y la realidad.

Por otra parte, en lo relacionado a la invasión de la autonomía de los estados, no pensamos que si se establece un término a estos, se esté limitando su autonomía, pues estamos hablando de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución que nos regirá y aplicará a toda la República.

Además queremos anotar aquí como postura a nuestra opinión, de que es necesario el plazo y con el no se invade la autonomía estatal, lo señalado por José Ramón Cossío, quien comenta que de acuerdo al artículo 40 de la Constitución, en el cual se define al Estado Mexicano como federal, significa que contaremos con dos órdenes. Un orden compuesto de normas con validez en todo el territorio nacional y otro compuesto por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese mismo territorio. Al primer orden se le llama federal y al segundo local, mismo que puede ser estatal o municipal.

El profesor Schmill apunta José Ramón Cossío, ha identificado ciertas funciones como propias del orden total mexicano, en tanto realizadas por órganos federales o locales, su ejercicio afecta a las normas constitucionales y por ende no pueden asignarse a los ordenes parciales: suspensión de garantías individuales (art. 29); competencia en materia territorial (art. 46;73, I,III,IV,V); control de la regularidad constitucional (103,105 y 107) y reformas a la constitución(art.135).⁷²

Con esto entendemos que habla de que existe la Constitución y de ella se derivan dos ordenes el federal y el local. Hay funciones propias del orden de la Constitución o del orden total como lo llama el autor y entonces aquí estaríamos hablando del proceso de reforma a la Constitución, por citar una de esas funciones, que debe estar contemplada en ese orden total, para que aplique al orden federal y local. Esto no quiere decir de ninguna manera que se esté invadiendo la esfera local, al establecer un límite o término para una de sus funciones, como es lo que proponemos. Establecer el límite en que debe contestar al Congreso de la Unión, para el caso de los proyectos de reformas a la Constitución.

Tuvimos la oportunidad de platicar con el Dr. Edgar Corzo, director de la biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y el nos comentó que considera que sí es necesario establecer un término para que las legislaturas de los estados emitan su respuesta y por otra parte, también aclara, que debería esperarse a que todas las

⁷² Cossío, José Ramón. *Comentario al artículo 105, Constitución Política Mexicana Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pág. 1048.

legislaturas emitieran su respuesta, para poder entonces llevar a cabo la declaratoria de que habla el art. 135. Es decir, poder establecer en esa declaratoria, tantos votos a favor y tantos en contra. Y no como se viene haciendo, en el momento que el Congreso o la Comisión Permanente ven que tienen los votos que necesitan, se lleva a cabo la declaratoria de la reforma o adición a la Constitución.

Por otra parte, en la cámara de Senadores, nos informaron que cuando se envían los proyectos a la legislaturas de los estados, es común que vía telefónica del Congreso de la Unión a cada una de las legislaturas, se les este presionando o preguntando si ya conocieron, si están conociendo y cual es el resultado. Así la Oficialía Mayor de la Cámara que envió a las legislaturas y que sirvió de cámara revisora, tendrá idea de como van aprobando o rechazando el proyecto.

No olvidemos que la gran mayoría de propuestas de reformas constitucionales han sido iniciadas por el Presidente de la República y que todas han pasado y logrado cumplir con el sistema previsto en el art. 135. Decimos esto, pues el sistema presidencialista que hemos vivido en México no lo podemos negar y que la influencia del Presidente es de peso.

Ahora que encontramos un Congreso de la Unión con mayor equilibrio en cuanto a las fracciones parlamentarias y que también los congresos locales están sufriendo cambios en este sentido, será interesante conocer como actuarán ante una propuesta de reforma

constitucional. Hasta la fecha de realizada esta investigación aún no se ha terminado ningún proceso de reforma a la Constitución. Sería interesante conocer como se votará, que mayoría alcanzaría y cuánto tiempo tardaran las legislaturas en enviar la respuesta.

2.7. PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La fracción I del artículo 89 de la Constitución establece como facultad y obligación del Presidente de la República, “promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Una vez cumplidos los requisitos del artículo 135, el proceso de reforma se ha cubierto, pero para que sea obligatorio es necesario que se inicie mediante la promulgación por parte del poder ejecutivo.

El Maestro Tena Ramírez anota en su libro Derecho Constitucional Mexicano, que promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido la promulgación se confunde con la publicación como algunos autores así lo establecen, pero para Tena Ramírez no se deben confundir los dos actos. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir.

La ley promulgada no es obligatoria aun para la generalidad, sino hasta que sea notificada su existencia, pues no se puede obligar a nadie a cumplir con algo que aún no se conoce, ni están en condiciones de conocerla, pues no se ha publicado. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.⁷³

La Constitución reconoce que la promulgación es una facultad que compete exclusivamente al Presidente de la República. La puede ejercer el Congreso solo en forma excepcional cuando emite su propia ley orgánica. Es obvio que la facultad no la tiene la rama judicial ni las legislaturas de los estados. De aceptarse que el Presidente de la República no tiene el derecho de iniciativa, significaría hacer nugatoria en todos los sentidos lo actuado en función del artículo 135 por los restantes poderes.

El art. 89 habla de que el Presidente debe promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; no habla expresamente de las reformas a la Constitución, pero tampoco confía esta tarea a ningún otro órgano, de tal forma que de no aceptar el anterior razonamiento no habría poder facultado para promulgar las reformas constitucionales.⁷⁴

⁷³ Tena Ramírez, Felipe. ob.cit., pág. 456

⁷⁴ Artega, Elisur. "Las Reformas Constitucionales", en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, Número 7, México, 1983, pág. 398.

Ahora podríamos preguntarnos, qué sucede si el Presidente no promulga o no publica la reforma constitucional? Existe alguna forma o procedimiento para obligarlo a que promulgue y publique la reforma?

Podría ayudarnos a contestar estas preguntas lo apuntado por el Dr. Jaime Cárdenas en relación a los poderes de veto del Presidente, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:⁷⁵

Se conocen tres tipos de veto: el de bolsillo, el parcial y el global o total.

- 1.- El de bolsillo, veto que le permite al Presidente negarse a firmar una ley, imposibilitándola para que entre en vigor.
- 2.- El parcial, faculta al Presidente a oponerse respecto de temas particulares de una ley.
- 3.- El global o total, le capacita para rechazar la ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales. El Presidente mexicano tiene los tres vetos.

Ante las preguntas que nos formulamos respecto a que el Presidente se niegue a publicar una ley, estaríamos en presencia de un veto de bolsillo, tomando la idea del Dr. Cárdenas, por lo siguiente:

⁷⁵ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*, UNAM, México 1996, pág. 70

Se dice que el Presidente está obligado a publicar las leyes según el artículo 72 de la Constitución (aquí también se incluye el último paso de la reforma a la constitución, la publicación, pues el artículo 135 no dice nada al respecto, y por lo tanto se aplica lo dispuesto para la reforma de legislación ordinaria), lo cierto es que no existe sanción alguna, ni aún las responsabilidades del título IV de la Constitución (de las responsabilidades de los servidores públicos) para ese deber constitucional. Este título IV no permite someter a juicio al Presidente durante su encargo, salvo por traición a la patria y delitos graves del orden común. Es decir, el presidente, en términos constitucionales, está exento de responsabilidad durante su encargo y no existe precisión ni en lo que debe entenderse por delitos graves del orden común, y en los supuestos del tipo traición a la patria no se incluyen la negativa a publicar una ley.

Solo para recordar anotamos que la Constitución de 1857 en su artículo 103, establecía como causas por las que se le podría enjuiciar, al Presidente de la República, durante su encargo: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Aquí como vemos era mucho más amplia la responsabilidad del Presidente y era más factible que pudiera caer en alguno de los supuestos mencionados. Por supuesto, que esto también puede considerarse como un arma de doble filo, pues era un instrumento político peligroso para el Presidente en turno.

El Dr. Cárdenas menciona un ejemplo del veto de bolsillo presentado durante el periodo presidencial del general Alvaro Obregón, en la cual existió una propuesta de reforma, al artículo 108 de la Constitución de 1917, presentada el 15 de febrero de 1921, en donde se presentaban causas suficientes para enjuiciar políticamente a un Presidente, y una de ellas era “por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en el caso del artículo 72”. Esta iniciativa nunca entró en vigor y en 1935 el Congreso dictaminó archivarla por extemporánea.⁷⁶

Encontramos una postura diferente y es la del Dr. Carpizo, quien para empezar dice que no hay porque distinguir entre promulgar y publicar, que es lo mismo. Dice que nuestra Constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar. Aclaremos que el Dr. Carpizo habla de la publicación como facultad del Presidente en el proceso Legislativo, no habla expresamente de la reforma constitucional. Nosotros pensamos que puede también aplicarse el comentario que hace el Dr. Carpizo en cuanto a nuestro tema de reforma constitucional y por ello lo citamos.

Parte de la doctrina hace esta distinción, afirma el Doctor y marcan la diferencia entendiendo por promulgación la comprobación que el Presidente debe realizar de que se satisficieron todas las

⁷⁶ Ibid.

formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al poder legislativo en el proceso, así como la orden de publicación de la Ley.

Para el Dr. Carpizo es una distinción que no solo es superflua, sino que puede resultar peligrosa. Pues si el Presidente considera que no se han satisfecho las formalidades del proceso legislativo podría entonces negarse a promulgarla. En esta forma, esta parte del proceso legislativo se le dejaría en manos del Presidente decidir si publica o no. Este no es el sentido de nuestra Constitución ya que ella impone esta publicación como una obligación del Presidente. Qué hacer ante la negación de un Presidente de publicar una ley?, se plantea Carpizo y contesta que en este caso 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 (ahora en el segundo párrafo) del artículo 108. Los preceptos constitucionales no están para que el órgano de poder decida si los cumple o no: los tienen que cumplir, y en caso de que no lo haga, la propia ley fundamental se defiende y defiende a la persona a través de las garantías constitucionales.⁷⁷

⁷⁷ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978, pág. 93

2.8. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA PRACTICA PARLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Consideramos importante mencionar en este punto, en donde estamos hablando de cada una de las partes del artículo 135 o mejor dicho, de cada uno de los pasos que se siguen para llevar a cabo una reforma constitucional, también mencionar como es el proceso legislativo en la práctica parlamentaria que sigue tanto el Congreso como las Legislaturas de los Estados.

Después de haber buscado esta información en diferentes áreas de la Cámara de Diputados y no obtener resultados, nos preguntábamos qué era lo que hacía difícil que se proporcionara esta información. Preguntamos si es que solo con algún diputado directamente podríamos obtener dicha información y nos contestaron que curiosamente los mismos diputados no sabrían darnos paso a paso, quien envía a quien y los plazos o término del proceso legislativo en reforma constitucional.

Intentamos encontrar la información en fuentes bibliográficas y no hubo ninguna que hablara de este punto.

Recurrimos a la legislación del Congreso como su Ley Orgánica y el Reglamento , pero tampoco establecía nada al respecto.

Finalmente recurrimos a la biblioteca del Senado de la República y ahí nos encontramos con una de las tres personas que atienden el área de memoria legislativa y le preguntamos concretamente sobre el proceso práctico de reforma constitucional y si el Senado tenía algún control sobre el número de reformas a nuestra Constitución.

El Sr. Jose Luis Nolasco nos comentó que no existe ningún libro que contenga el trámite administrativo que yo buscaba, pero que él me podía informar sobre ese punto, pues llevaba algunos años trabajando en esta área y además ellos llevaban un control de cada reforma constitucional, pues elaboran carpetas con el proceso desde que inicia hasta que termina y es publicada la reforma.

Esta era la persona que me podía auxiliar con esta información y fue así como encontré los datos que en seguida mencionare:

Como sabemos la iniciativa de reforma a la Constitución puede provenir de acuerdo al artículo 71 de nuestra Constitución:

- Presidente de la República
- De los miembros del Congreso de la Unión
- De las Legislaturas de los Estados

En base a lo señalado por el Sr. Nolasco y también en la Tesis del Dr. Armando Soto, mencionada en el transcurso de este trabajo, la mayor parte de las iniciativas provienen del Ejecutivo.

Solicité al Sr. Nolasco una carpeta que nos permitiera ver los pasos y oficios que se manejan durante el proceso, como se ha manifestado a lo largo del trabajo, no es tema de esta investigación el contenido de las reformas, sino el proceso mismo, por lo tanto se tomo al azar una de las carpetas y es el ejemplo que seguiremos:

Esta carpeta contenía la información sobre la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, se adiciona la fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa proviene del Ejecutivo Federal y pasa primero a la Secretaría de Gobernación, quien es la encargada de enviarlo al Congreso de la Unión, en este caso se le envió como cámara de origen a la de Diputados.

Esto lo hacen a través de un oficio dirigido al los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y firmado por el Secretario de Gobernación con fecha 5 de julio de 1993, adjuntando el proyecto de reforma.

Lo recibe la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y se lo turna a las Comisiones correspondientes.

Lo recibe siempre la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales y otra u otras comisiones que se relacionen con el tema de la iniciativa.

Las comisiones emiten un Dictamen sobre la iniciativa que han conocido y normalmente consta de tres partes: Antecedentes de la iniciativa, metodología de la iniciativa y fundamento legal de la misma. Esta estructura puede variar dependiendo de la forma que siga cada una de las comisiones.

A esta parte también se le conoce como la etapa de la primera lectura de la iniciativa.

Este dictamen se presenta ante el pleno de la Cámara de Diputados y ahí se define, si es un asunto urgente y de obvia resolución, calificado así por los diputados, entonces se procede inmediatamente a la discusión y votación de la iniciativa.

Pero si no se califica de urgente, entonces solamente se lee en esta sesión, la iniciativa y será en otra sesión, donde se discuta. Puede ser en el día siguiente o cuando ellos lo acuerden.

Llegado el día para tratar este asunto, se lleva a cabo lo que llaman segunda lectura y ahí se somete a discusión y votación la iniciativa presentada.

El siguiente paso es elaborar una minuta por parte de la cámara de Diputados, es decir redactarla tal y como se pasará a la cámara revisora, con las observaciones o comentarios que hubieren recibido de los diputados presentes, los cuales se hayan incorporado a la iniciativa. Se pregunta en la cámara de Diputados si esta suficientemente discutido el proyecto para pasar a la votación. Si contestan que sí, llega el siguiente paso.

Se somete a votación en lo general y en lo particular, así cada diputado votará en lo general y objetará en lo particular, lo que le parezca conveniente.

El Secretario de la mesa directiva contará los votos y dirá que ha sido aprobado por tantos votos a favor y tantos en contra.

Puede pasar que no se alcance la aprobación necesaria que es de las dos terceras partes de los diputados o bien que se apruebe por unanimidad.

Si se han alcanzado los votos de las dos terceras partes entonces seguimos con el proceso, y es el de remitir la minuta con proyecto de decreto a la cámara de Senadores(en este caso cámara revisora).

Se remite a la Cámara de Senadores, mediante un oficio dirigido a los CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores y firmado por los

Secretarios de la Cámara de Diputados, con fecha 3 de septiembre de 1993.

La Cámara de Senadores lo recibe y lo turna a las comisiones correspondientes, en el caso que seguimos lo envió a la comisión del Distrito Federal y a la de gobernación y puntos constitucionales.

Conoce el pleno de la cámara de senadores, en una de las sesiones se incluye en la orden del día y se da a conocer a todos los senadores, que han recibido de la cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución.

Se turna públicamente a las comisiones correspondientes.

Las comisiones llevan a cabo un dictamen y lo presentan en una sesión al pleno de la cámara de Senadores.

En la sesión los Senadores, deciden si en ese momento se discute la iniciativa si la califican de urgente. Si no fuera este el caso, entonces la dejan la discusión para otra sesión.

El ejemplo que seguimos fue discutido en otra sesión y se pregunta si ha sido suficientemente discutido y si pasa a votación. Normalmente habla a favor o en contra de la iniciativa un senador de cada partido.

Si aceptan que ha sido discutido lo suficiente se pasa a votación. Los Senadores llevan a cabo la votación en lo general y en lo particular.

Los Secretarios hacen el recuento de los votos y declaran aprobada por tantos votos a favor y tantos en contra, o bien, aprobado por todos o también puede suceder que no se alcancen las dos terceras partes de la aprobación de los senadores.

Suponiendo que se haya logrado la votación de las dos terceras partes, como fue el caso del ejemplo, viene el siguiente paso.

A través de la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores, se envía un oficio a todas las Legislaturas de los Estados, siguiendo lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Federal.

Este oficio es firmado por el Oficial Mayor, el Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y contienen la leyenda: se remite a las Honorables Legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales.

Concretamente este oficio se remitió con fecha 9 de Septiembre de 1993.

Ahora solo queda esperar la respuesta de las Legislaturas Estatales. En este punto hicimos hincapié al preguntarle al Sr. Nolasco,

que tiempo se tardaban las legislaturas en contestar, si es que existía algún límite establecido en alguna disposición del Congreso. La respuesta fue que no existe nada reglamentado al respecto, que realmente es mera cuestión política lo que decide el tiempo en que envíen la respuesta.

Nos comentó que puede darse el caso que por el tema o contenido de la reforma, sea urgente la respuesta, entonces los miembros de la Cámara de Senadores (que en este caso es quien envía el proyecto como cámara revisora) preguntan telefónicamente a cada legislatura si ya aprobó y así puede ir haciendo el recuento de votos, aún cuando físicamente no tenga la aprobación de la Legislatura.

Ahora con la facilidad y adelanto de las vías de comunicación no hay pretexto para no contestar a tiempo de parte de las legislaturas. Lo único que podría atrasarlas sería el que no estén en periodo ordinario de sesiones y que tengan que convocar a extraordinaria o esperar a que llegue el próximo periodo ordinario de sesiones.

Cada legislatura tiene que enviar a la Cámara de Senadores su respuesta y lo hace a través de un oficio dirigido al C. Presidente o a los Secretarios de la H. Cámara de Senadores y firmado por el Oficial Mayor o por los C. Secretarios de cada una de las Legislaturas.

En el caso que seguimos, contamos con los oficios de las legislaturas del Estado de Baja California Sur con fecha 10 de diciembre de 1993 y de Colima de fecha 7 de octubre de 1993.

Una vez que se cuenta con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, en este caso el Oficial Mayor de la Cámara de Senadores, hace del conocimiento de los Senadores que se ha cumplido con los requisitos para la reforma constitucional haciendo la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones. Posteriormente se pasa al Presidente de la República para la promulgación y publicación de la reforma a la Constitución.

En el caso concreto de que venimos hablando se contó con la aprobación de 19 estados, los cuales son expresamente mencionados en el oficio.

No olvidemos que puede darse el supuesto de que no estén en sesiones cuando se obtenga la aprobación de la mayoría de las legislaturas, por lo cual la Comisión Permanente puede hacer el computo de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Finalmente como lo mencionamos corresponde al Presidente de la República promulgar y publicar las adiciones o reformas hechas a la Constitución.

El ejemplo seguido se inició con fecha 5 de julio de 1993 y fue publicada el 25 de Octubre de 1993. Realmente fue un proceso rápido y se llevó tres meses para cumplir el trámite del art. 135 de la Constitución.

Desafortunadamente podemos encontrar iniciativas de reformas que se llevan meses, otras se llevan años y otras nunca se obtiene respuesta. No hay un término medio para ello, todo depende del contenido de la reforma realmente.

No queremos dejar de mencionar en este punto, algo que encontramos y nos llamó la atención, a propósito de hablar del procedimiento en sí.

Encontramos en el Amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís, que uno de los conceptos de violación que se mencionan en su amparo, es que la presentación del proyecto de reforma a la Constitución, hablando concretamente del artículo 122, no cumplió con lo previsto por la propia Constitución (art. 71) y por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión (art.30 fracción III). Entre otros conceptos de violación menciona que el proyecto fue presentado por senadores en la cámara de diputados y que esto no es posible, pues tienen que presentar diputados en cámara de diputados y senadores en cámara de senadores y señala el artículo 30 fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión que establece:

Art. 30.- En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I...

II...

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de la cámara.

Con esto se fundamenta que en cada cámara sólo pueden iniciar proyectos los que son individuos de cada una de ellas.

Aquí la pregunta que nos hacemos si están en lo correcto o puede ser indistinta la presentación de los proyectos de reforma constitucional.

Nosotros consideramos que no hubo tal violación, pues la propuesta además de ser firmada o presentada por senadores iba también firmada por diputados, aquí entonces se cumple con el requisito, diputados presentan una iniciativa ante su cámara.

Por otra parte en la Constitución, en el art. 72 fracción I dice que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que 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.

De tal forma que no vemos violación en este punto. Solamente mencionamos este concepto de violación, pues estamos hablando del proceso práctico de la presentación de un proyecto de reforma constitucional.

Estos detalles son los que se van sumando y nos van indicando cada vez más la necesidad de que exista una Ley Reglamentaria que sea clara y que determine todos estos detalles y no se preste a este tipo de confusiones.

También debemos de reconocer que la reforma política del D.F., llevada a cabo en 1996, fue un proceso *sui generis*, fue un proceso de reforma a la Constitución que se llevó a cabo de una manera rapidísima (menos de un mes), pues con antelación, los grupos políticos se habían puesto de acuerdo en la Secretaría de Gobernación, sobre los términos en que se presentaría el proyecto de reformas. Fue una propuesta con un fondo político y negociado, fuera del recinto parlamentario y que cuando llegó a éste para el trámite previsto en el art. 135 constitucional, ya iba todo discutido y solamente fue aprobado.

Para terminar este capítulo diremos que no podemos enlistar las causas por las que se dan las reformas constitucionales, pueden presentarse por varias razones. Siguiendo a Loewenstein quien apunta que pueden ser lagunas en el texto original (lagunas descubiertas) o lagunas que se descubren durante la aplicación de la Constitución (lagunas ocultas); pueden ser reformas frecuentes o esporádicas.

Curiosamente las constituciones más viejas son las que menos reformas contienen, situación que parecería ilógica, pues si más años tiene, es más necesaria su reforma para adaptarla a los cambios de la realidad.

Por otra parte sabemos que los procedimientos para reformar la constitución pueden ser diversos, dependiendo que tanto se quiere dificultar el proceso o que tanto se quiere facilitar.

Loewenstein dice que son varios los elementos que se pueden utilizar para reformar una constitución, por ejemplo: pidiendo una mayoría parlamentaria cualificada, estableciendo que en una sesión común de ambas cámaras sea adoptada la reforma, o bien que sea conocida varias veces dentro de una misma sesión, o bien que participe el electorado a través del referéndum ya obligatorio, ya facultativo y el plebiscito.

Anota que el referéndum es conveniente para cuando se somete a votación una nueva constitución, no es muy recomendada para cuando se someten reformas a la constitución, pues esto implica un esfuerzo para el electorado para el cual no está preparado.

Nuestra realidad nos ha permitido ver que el proceso establecido en la Constitución para su reforma, ha sido utilizado de una manera muy fácil por los grupos políticos. La realidad de México (hasta las elecciones de 1997, dónde se ha abrigado una esperanza de que estamos en el camino del cambio) nos ha dejado ver que la mayoría de las

reformas han sido iniciadas por el poder ejecutivo y que debido a la conformación del poder legislativo, han sido aprobadas fácilmente. Es decir, que la conformación de la cámara de diputados y senadores, y la integración de los congresos locales, en su mayoría integrada por miembros del partido en el poder, han facilitado el camino.

Desgraciadamente dice el Dr. Burgoa, los casos en que la Constitución se ha reformado ha sido en ocasiones para legitimar injustas e inigualitarias situaciones de hecho reprobadas o no autorizadas por sus preceptos. Esta situación se ha producido por dos factores fundamentales:

“La falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los hombres que en determinado momento han encarnado a los órganos en quienes nuestro artículo 135 constitucional deposita la facultad reformativa y de adición a la Ley Suprema, y a la inseguridad o ineficiencia que ofrece el propio precepto, por los términos mismos en que está concebido y que lo convierten en inadecuado para el logro de la alta finalidad por la que se estableció, consistente en colocar la Ley Fundamental al margen de caprichosas, irreflexivas y atentatorias alteraciones.”⁷⁸

Compartimos el punto de vista del Dr. Burgoa y por ello, sobre todo por la segunda de las razones que el apunta, es que queremos plantear la necesidad de contar con una Ley Reglamentaria del artículo

⁷⁸ Burgoa, Ignacio. ob. cit.,pág. 378

135, para que se limite a este órgano con una regulación precisa que no deje ninguna duda sobre su labor y en cuanto a los tiempos en que deben llevar a cabo las reformas.

Nos enteramos en alguna ocasión, que existía un proyecto de Ley Reglamentaria del art. 135 en el Congreso de la Unión, y que este se encontraba en la “congeladora”. Preguntamos que significaba esto y nos contestaron que fue un proyecto que nunca se discutió y que tal vez se hubiera quedado guardado en alguna de las Comisiones.

Nos dimos a la tarea de conocer si esta información era cierta, encontramos en la biblioteca de la cámara de diputados, que nunca se había presentado un proyecto en tal sentido.

En la biblioteca cuentan con un sistema de computadoras en las que se tiene toda la información, podemos consultarla con la ayuda de una de las personas que ahí trabajan y buscamos desde 1921 hasta la fecha y no se presentó ningún indicio de ese proyecto, por lo menos no lo tienen capturado o registrado en la computadora.

Podríamos pensar que tal vez, si es que existió ese proyecto, fue detenido y nunca se conoció en el pleno de la cámara. No podemos tampoco saber que partido o que diputados presentarían tal proyecto.

Preguntamos en la Dirección de Procesos Legislativos, de la cámara de diputados, nos informaron que no sabían de ningún proyecto presentado en este sentido.

Por otra parte, contamos con un cambio que se presentó a partir de las elecciones de 1997, en las cuales observamos una nueva conformación en el órgano legislativo de nuestro país. La nueva conformación del Congreso de la Unión (LVII legislatura) está integrada de la siguiente manera :

La cámara de diputados esta formada por 120 diputados del Partido Acción Nacional, 125 del Partido de la Revolución Democrática, 239 del Partido Revolucionario Institucional, 6 Partido Verde Ecologista, 7 del Partido del Trabajo y 3 diputados independientes.

La cámara de senadores esta compuesta por 76 del Partido Revolucionario Institucional, 33 del Partido Acción Nacional, 17 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido Verde Ecologista y 1 del Partido del Trabajo.

Este fue el resultado de las elecciones de 1997, en las cuales se observó una gran participación por parte de los ciudadanos y la voluntad de estos fue respetada y así quiso que se conformara el Congreso.

Esta conformación nos augura que las nuevas proposiciones de reforma constitucional que sean iniciadas por el poder ejecutivo, o por el partido en el poder, ya no serán tan fácilmente aprobadas. Esperamos que sean razonadas, discutidas y que verdaderamente sean necesarias para esa adaptación de la Constitución a la realidad.

Esperamos que sea como mucho se ha dicho, el principio del cambio, y que no sólo sea el cambio de partido en el poder y que siga con los mismos vicios e irregularidades que conocemos.

Hasta la fecha de realizada esta investigación, se presentó por parte del ejecutivo un proyecto de reformas a la Constitución, pero el Congreso prefirió dejar este asunto para el próximo periodo de sesiones de la cámara de diputados, quien sirvió como cámara de origen. La iniciativa se presentó casi al final del segundo periodo, en el mes de diciembre. Este proyecto tendrá que esperar hasta el mes de marzo de 1998, para que sea conocido y discutido y que pase por cada uno de los pasos del artículo 135.

Por otra parte, también los cambios de los diputados en las legislatura estatales han sido importantes, pues cada vez hay mayor competencia entre los miembros del PAN y el PRD con el PRI.

Será interesante conocer el proceso que se presente y ver como va a ser discutida y votada la reforma. No queremos dar la impresión de que no es conveniente que se hagan reformas a la Ley Fundamental,

solo aspiramos a que sean reformas que realmente sean necesarias para la adaptación de la Constitución a las transformaciones de la sociedad, en todos sus campos y que no sólo sea una reforma que justifique los intereses de los grupos en el poder.

CAPÍTULO III

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA DE MÉXICO.

3.1.- CÓMO HAN REGULADO EN NUESTRO PAÍS LA REFORMA A LA LEY SUPREMA, LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES QUE NOS HAN REGIDO.

La historia constitucional de nuestro país es muy extensa e interesante, México ha pasado por diferentes etapas en su formación.

Primero fuimos una colonia de España, bajo cuya dominación estuvimos por más de trescientos años. Durante este periodo fuimos la Nueva España, hasta que llegó el primer antecedente o intento por parte de los criollos de aquel entonces por lograr la independencia en el año de 1808; después, encontramos el levantamiento del Cura Hidalgo en 1810 y finalmente se logra la independencia en 1821, con los Tratados de Córdoba.

A lo largo de la vida independiente de México, hemos encontrado una lucha constante entre dos grupos antagónicos que disputan el poder; primero se les llamó federalistas y centralistas, después, liberales y conservadores y finalmente revolucionarios y reaccionarios respectivamente.

Los cambios en el poder de estos grupos, nos han llevado a que México contara tanto con Constituciones que adoptaban una forma de Estado Federal (1824, 1847,1857 y 1917), como con Constituciones que adoptaban el sistema Centralista (1836 y 1843).

Decirlo así parecería una historia corta, se lee rápido, pero si analizamos cada una de las etapas, constituciones , planes , programas, levantamientos, que se han dado en la formación de nuestro país, nos lleva tiempo entenderla y conocerla.

Nos interesa en este capítulo hablar un poco de esa historia y sobre todo enfocarnos al tema que nos ocupa en este trabajo, que es el proceso de reforma constitucional. Cómo se ha establecido en las diferentes Constituciones y también mencionar otros documentos fundamentales, que consideramos importantes en nuestra formación como país y que han ayudado a la formación de nuestra Constituciones. Después, conocer que dijeron los hombres que conformaron los diferentes Congresos Constituyentes de nuestra historia y porqué establecieron diferentes procesos para su modificación, e incluso establecieron candados para que no se modificara en determinado tiempo; y por último conocer cuántas reformas se le hicieron a cada una de las Constituciones que han regido a México.

Así iniciamos con los documentos que consideramos debemos mencionar en la historia de México.

BANDO DE HIDALGO

DICIEMBRE 6 DE 1810⁷⁹

Este es un documento más social que político, no se puede considerar como una Constitución y sólo habla de la no esclavitud, cesar algunas contribuciones, abolición del papel sellado y la libertad para fabricar la pólvora.

En este documento no se menciona nada en cuanto a reforma, pues se inicia el movimiento de independencia y obviamente no existía ninguna Constitución. Aquí lo que se puede observar que preocupaba a Hidalgo era la organización inmediata en algunos puntos y sobre todo en cuanto a las cargas impositivas.

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE IGNACIO LÓPEZ RAYÓN

SEPTIEMBRE 4 DE 1812⁸⁰

En este documento se establecía en el artículo 18 lo siguiente:

El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquier negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los

⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1970, Porrúa, México, 1980, pág.

21

⁸⁰ Idem., pág. 24

representantes que prestaron su ascenso o descenso ; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos.

Ignacio López Rayón, elabora estos puntos y se los da a conocer a Morelos, con la intención de que sirvieran de base para la elaboración de la Constitución que se iba a preparar.

En este documento encontramos la idea de Rayón muy ligada a España, a Fernando VII , pues hacía referencia a que cuando se liberara al Rey, este gobernaría nuevamente.

En cuanto a la forma que planteaba Rayón de modificar las leyes, en principio habla de leyes y no de constitución(esta aún no se elaboraba) pero permitía que intervinieran los órganos que también pretendía que existieran como el Protectorado Nacional y Supremo Congreso, pues la Suprema Junta ya la habían instalado en Zitácuaro, con la intención de que gobernara u organizara el gobierno de esta colonia que pretendía ser independiente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA MARZO 18 DE 1812⁸¹

En esta Constitución encontramos un título especial que habla del proceso de reforma a la misma.

⁸¹ Idem.,pág.103

Título X

De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

Artículo 375.- Hasta pasados ocho días después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

Artículo 376.- Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

Artículo 377.- Cualquier proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por veinte diputados.

Artículo 378.- La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura; y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

Artículo 379.- Admitida a discusión, se procederá en ella 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.

Artículo 380.- La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años, de sus sesiones, conviniendo en ellos las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Artículo 381.- Hecha esta declaración se publicará y comunicará a todas las provincias; y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las cortes si ha de ser la diputación próxima inmediata o la siguiente a ésta la que ha de traer los poderes especiales.

Artículo 382.- Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

“Asimismo, les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el Decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (aquí el decreto literal). Todo con arreglo en lo prevenido por la misma Constitución . Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren”.

Artículo 383.- La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasará a ser Ley constitucional , y como tal se publicará en las cortes.

Artículo 384.- Una diputación presentará el decreto de reforma al Rey, para que la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

Pensamos que el proceso establecido por las Cortes de Cádiz es demasiado complicado y llevaba mucho tiempo para modificar la Constitución. También consideramos que podemos explicarnos el porqué de este proceso, pues lo que preocupaba en ese momento era la independencia de España frente a los Franceses y lo que querían era asegurar la vigencia y respeto a la Constitución española. Además este documento les permitía obtener y asegurar el poder, así como limitar la autoridad del Rey.

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN O 23 PUNTOS DE MORELOS SEPTIEMBRE 14 DE 1814⁸²

Este es un documento que sirvió de base al Congreso Anáhuac, para la elaboración del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. En relación a su reforma establecía:

Artículo. 12.- Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

⁸² Idem., pág. 29

Artículo 13.- Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

Artículo. 14.- Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.

Morelos elabora este documento con el propósito de darle al Congreso de Anáhuac lineamientos y puntos que deberían establecerse en la Constitución que tenían por tarea elaborar. Hace una marcada referencia al contenido de la ley y también a que el Congreso sea considerado como el órgano que representa a la nación. No habla concretamente de reforma constitucional, pues la Constitución estaba por elaborarse.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN A 22 DE OCTUBRE DE 1814.⁸³

Documento interesante y polémico, elaborado por el Congreso Anáhuac, el cual establecía lo siguiente:

⁸³ Idem., pág. 57

Capítulo XXI

De la Observancia de este Decreto

Artículo 237.- Entre tanto que la representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.

Artículo 238.- Pero bajo de la misma forma y principios establecidos por el Supremo Congreso, y aún será una de sus primarias atenciones, sancionará las leyes que todavía se echan de menos en este decreto, singularmente las relativas a la constitución militar.

Este Decreto sancionado en Apatzingán, (de ahí que también se le conoce como Constitución de Apatzingán) ha sido soslayado por la doctrina constitucional mexicana en general. La razón de este soslayamiento está en los cargos a los constituyentes y las objeciones a su obra, utilizados para negar validez al documento y, en consecuencia, para trasladar a una época posterior la fundación del Estado Mexicano.

Los puntos en contra y a favor, podemos resumirlos en los siguientes:

Las razones por los que no se admite su vigencia:

- 1.- La falta de representatividad de los miembros que integraron el Congreso Anáhuac.
- 2.- Elaborar una Constitución sin ser independientes, cuándo éramos una colonia.
- 3.- No haber tenido nunca positividad la Constitución pues la mayor parte del territorio, estaba dominado por los Españoles.

Las posturas a favor son las siguientes:

- 1.- No podían haber tenido elecciones nacionales, pacíficas y formales, el país estaba envuelto en la guerra de independencia.
- 2.- Es cierto que no éramos un país independiente, pero estaban el camino de lograrla y con la voluntad de convocar un Congreso Constituyente para que diera una Constitución.
- 3.- En cuanto a que nunca estuvo en vigor, se afirma que la etapa de la redacción de la Constitución, hasta antes de la derrota de Puruarán, coincide con la más afortunada para las armas insurgentes. Vastas regiones, que hoy equivalen al territorio de una docena de Estados, estuvieron dominados por los insurgentes.⁸⁴

Con lo expuesto anteriormente, podemos darnos cuenta de la discusión sobre la vigencia de este Decreto, sin embargo consideramos

⁸⁴ Pantoja Morán, David. Jorge Mario García Laguardia, *Tres Documentos Constitucionales en la América Española Preindependiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1975, págs19-21

de gran importancia este intento de parte de los insurgentes, pues no debió haber sido fácil, la labor de estos, pues tuvieron que ir de lugar en lugar para redactar esta Constitución. Por ello también se le conoce como un Congreso itinerante, pues el peligro de que los españoles los detuvieran, los hicieron cambiar de sede en varias ocasiones.

Era necesario que además de la lucha armada también se pensara en la elaboración de un documento que los organizara y estableciera los órganos de poder, sus facultades y su conformación. Es un documento importante para la historia de México pues da las bases para la organización política.

El artículo 237 establece la limitación para no modificar la Constitución y sobre todo la forma de gobierno, pues si estaban en una situación de lucha y enfrentamiento con los españoles y éste documento estaba naciendo, no era conveniente modificarla en esos momentos.

Queremos citar en este comentario lo que uno de los constituyentes de este Decreto, preguntó a Morelos:

“En vísperas del Congreso instalado en Chilpancingo, Andrés Quintana Roo preguntó a Morelos: ¿Qué idea tiene usted acerca del gobierno que debemos dar a la Nación?, ¿Qué principios vamos a dejar consignados en la Constitución que hemos de discutir en breve tiempo?

Señor licenciado, yo soy un rústico y usted un sapientísimo letrado, no puedo hablar de ciertos asuntos en presencia de quien tanto los conoce, pero creo un deber no reservarme mis ideas en las circunstancias en que nos encontramos y por eso, no por otra mira, contesto su pregunta. Soy siervo de la Nación, porque esta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías, quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo que rompa todo los lazos que la sujetan y que acepte y considere a España como hermana y nunca como dominadora.

Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no hay abolengos ni privilegios...”⁸⁵

Consideramos interesante anotar este pensamiento de Morelos, lo que pretendía con esta Constitución, lo que quería plasmar en ella.

REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO⁸⁶

ENERO 10 DE 1823

Este documento establecía:

⁸⁵ Osorio Marbán, Miguel. Juicio Histórico del PRI, México, pág. 32

⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, ob.cit.,pág.129

Sección Primera

Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 1.- Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la constitución española en toda la extensión del imperio.

Sección Tercera

Del Poder Legislativo

Capítulo Único

Artículo 25.- El poder legislativo reside ahora en la junta nacional instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento de 2 del pasado noviembre, cuyo tenor es el siguiente:

Bases orgánicas de la Junta Nacional Instituyente

1ª

Tendrá la iniciativa de la constitución que ha de formarse para el imperio; y en consecuencia acordará el plan o proyecto de ella que le parezca más propio y conveniente a sus circunstancias para consolidar la forma de gobierno proclamado y establecido con arreglo a las bases adoptadas, ratificadas y juradas por toda la nación.

Con Iturbide como Emperador de México, se elabora este documento en el cual vemos la idea de suspender toda dependencia con España, de ahí que prevea la abolición de la Constitución de Cádiz.

La idea de Iturbide era asegurarse en el trono y por lo tanto la Constitución que pretendía se elaborara sería una forma de asegurarse en el poder. No encontramos más disposiciones al respecto.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN⁸⁷

ENERO 31 DE 1824

Previsiones Generales

ART. 35. Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la constitución general.

Antes de expedir esta Acta, debemos mencionar que el Congreso reinstalado por Iturbide, emite el Voto por la República Federada, en la cual se comprometía este Congreso en su calidad de convocante a que se adoptaría el sistema Federal.

Una vez instalado este nuevo Congreso se expide el Acta a la que hacemos referencia.

Recordemos que la razón por la cual el Congreso Constituyente elabora esta Acta, es para asegurar a las provincias, que amenazaban con separarse si México no adoptaba un sistema federal, lo cual les permitiera seguir gobernándose con sus propios órganos en cada uno de los territorios, que conformarían los Estados.

⁸⁷ Idem., pág. 159

Esta Acta es como un adelanto de lo que plantearía la primera Constitución Federal del México independiente, era como los puntos principales a tratar o a desarrollar por el constituyente de 1824. El proceso para reformar la Constitución lo determinan en la propia Ley Fundamental y por ello el comentario lo haremos en el próximo punto.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS⁸⁸

OCTUBRE 4 DE 1824

Título VIII

De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

Artículo 166.- Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el Congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Artículo 167.- El congreso en este año se limitara a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al Presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

⁸⁸ Idem., pág. 193

Artículo 168.- 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; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

Artículo 169.- Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y se calificaran necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

Artículo 170.- Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva , se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el art. 106.

Artículo 171.- Jamás podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

Primera Constitución del México independiente, Constitución importantísima en la formación de nuestra historia.

Constitución firmada por 96 diputados, reunidos en el antiguo Templo de San Pedro y San Pablo, contiguo a lo que fue el Colegio Máximo de la Compañía de Jesús. Recibieron esta Constitución quienes en ese momento integraban el triunvirato: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Miguel Domínguez.

Conforme a esta Constitución es declarado primer Presidente de México, Guadalupe Victoria y como vicepresidente Nicolás Bravo, característica de esta Constitución en la parte del poder Ejecutivo que contaba con la figura del vicepresidente.

Como síntesis de esta Constitución apunta Carlos J. Sierra Brabatta, es un texto político excelente, con un orden y sistema claro, objetivo y acertado para su época. El mérito del constituyente del 24 fue el de haber amalgamado en una ley, los principios básicos de la organización política y el funcionamiento de los Poderes de una Nación, que no contaba con experiencia en este aspecto, pues acababa apenas de salir de un absolutismo monárquico que había asfixiado al derecho y a la libertad, por más de 300 años.⁸⁹

En cuanto al tema que nos ocupa, esta Constitución tiene una característica muy especial en cuanto a la reforma Constitucional. En primer término destaca como se hace referencia no sólo a la reforma de

⁸⁹Sierra Brabatta, Carlos J. La Constitución Federal de 1824, Colección Ciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal. México, 1983, pág. 67

la Constitución sino también a la reforma del Acta Constitutiva de la Federación del mismo año. Esto nos lleva a analizar si estos son dos documentos que regían a México o cuál de ellos era la Ley Suprema de la Nación.

Por otra parte establece un plazo de seis años para no tocar la Constitución. Creo que esto se debía a la idea de asegurar la vigencia de la misma por lo menos esos seis años. Esto pensamos que era sano, pues el momento político, social, económico de México no era muy estable y así pretendían ayudar a que las cosas se normalizaran.

Ernesto Torre de Villar, apunta que el plazo de seis años para no modificarse era para darle solidez y validez a la Constitución, no admitiendo reformas apresuradas que obligaran a una modificación continua e inoportuna de la misma.⁹⁰

Después de 1830 cuando ya podían reformar la Constitución contaban con un proceso también largo para ello, involucran a dos Congresos, pues nunca podía ser uno mismo el que conociera de la reforma y el que la llevara a la práctica. Posiblemente lo que pretendía el constituyente de 1824 era asegurar que las reformas fueran realmente necesarias y bien pensadas, permitiendo la intervención de dos grupos de legisladores. Debemos tomar en cuenta que la Cámara de Diputados

⁹⁰ Torre de Villar, Ernesto. Jorge Mario García Laguardia. El Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976, pág. 118-119.

se renovaba cada dos años en su totalidad y la de Senadores por mitad cada dos años.

Por otra parte, es importante señalar la prohibición expresa establecida en el artículo 171, de no modificar ciertos puntos de la misma. Es de las ocasiones en que vamos a encontrar esta prohibición expresa en nuestra historia, con esto se limita al órgano encargado de revisar la Constitución y pensamos que es una forma ideal para así salvaguardar los pilares fundamentales o decisiones políticas fundamentales de una Constitución.

Ricardo Sepúlveda apunta a propósito de esta prohibición: “como es sabido, este sistema nunca pudo probar su acierto en la práctica, pues antes de que se preocupasen de reformar la Constitución comenzaron las luchas por instaurar el régimen centralista, atentando contra la prohibición expresa del art. 171 de la Constitución de 1824, según el cual la forma de gobierno gozaba de una rigidez absoluta”.⁹¹

También podemos anotar, que era una forma de asegurarse en el poder por parte del grupo federal, al establecer que no podría reformarse en ningún momento la forma de Estado. Por una parte, creemos que era importante darle tiempo a esta Constitución para que rigiera y tuviera vigencia, para ayudar así a ir estabilizando al país que recién nacía. Pero también ante tal situación, podemos hacernos la siguiente pregunta: ¿hasta dónde puede asegurarse la permanencia un

⁹¹ Sepúlveda .Ricardo J., ob. cit.,pág. 281

grupo en el poder y hasta dónde realmente se protege cuándo el grupo contrario tiene una presencia fuerte y no respeta esa disposición?. De esta forma es que contamos para 1836 con una nueva Constitución y con una nueva forma de estado, la central.

Nuestra Constitución actual no cuenta con una disposición como esta lo cual nos lleva a contar en la doctrina con dos posturas:

- El órgano revisor de Constitución no tiene límites expresos y, por lo tanto, puede modificar cualquier parte de la Constitución, siempre y cuando siga el proceso establecido para tal caso.

- El órgano revisor de la Constitución tiene límites aún cuando no son expresos, no puede reformar cualquier parte de la Constitución, pues existen “pilares fundamentales” o como algunos otros autores los llaman “decisiones políticas fundamentales”, que no puede modificar.

LEYES CONSTITUCIONALES⁹²

DICIEMBRE 30 DE 1836

Séptima Ley

Variaciones de las Leyes Constitucionales

⁹² Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, ob.cit., pág. 244

Artículo 1 .- En seis años, contados desde la publicación de esta constitución no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

Artículo 2.- En las variaciones que pasado este periodo se intente hacer en ellos, se observarán indispensablemente lo requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º , en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2º de la cuarta.

Artículo 3.- En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas la otras leyes, puede la cámara de diputados no solo alterar la redacción, sino aún añadir y modificar , para darle perfección al proyecto.

Artículo 4.- Los proyectos de variación, que estuvieren en el caso del artículo 38 de la tercera ley constitucional , se sujetarán a lo que el previene.

Toda ley se inicia en la cámara de diputados y a la de senadores sólo le corresponderá la revisión.

Cuentan con iniciativa de leyes:

- Supremo poder ejecutivo y a los diputados
- Suprema Corte de Justicia en la administración de su ramo
- Juntas departamentales en las materias: impuesto, educación pública, industria, comercio, variaciones constitucionales y administración municipal.

La Cámara de Senadores sólo dice si aprueba o desaprueba el proyecto enviado por la Cámara de Diputados.

En caso de variación constitucional pasa al Supremo Poder Conservador. Las variaciones Constitucionales que no sancionare este órgano, puede ser superado, 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 las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otro cámara, no pasará de nuevo a la sanción y se publicará sin ella.

Esta Constitución es la primera que contempla un sistema Centralista, en ella se establece que durante los siguientes seis años estará en vigor sin poder modificarse permitiendo posteriormente su reforma, adición y derogación, siguiendo el mismo proceso que reforma a legislación secundaria; es decir que la Cámara de origen siempre será la de Diputados y la Cámara de Senadores sólo podía decir si aprobaba o no el proyecto de reforma, con la diferencia de que después hacía intervenir al Supremo Poder Conservador (órgano con un poder político importantísimo) para que sancionara el proyecto de reforma.

PARTE RESOLUTIVA DEL DICTAMEN DEL SUPREMO PODER
CONSERVADOR, DE 9 DE NOVIEMBRE DE 1839.⁹³

El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y prefija la Constitución para la reforma en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos cualidades siguientes:

1° Que en las que se intente se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7° ley constitucional ; 2° que respetarán y guardarán como hasta aquí , invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de gobierno que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno y la libertad política de imprenta.

Políticamente les era conveniente en ese momento para el grupo en el poder, llevar a cabo la reforma o más que reforma una nueva

⁹³ Idem., pág. 252

Constitución que permitiera plasmar los intereses del grupo o de Antonio López de Santa Anna, así que recurren a éste órgano, el Supremo Poder Conservador y así salvan el impedimento de los seis años y a los tres años ya planean una nueva constitución.

Se presentan ante el Congreso dos proyectos, los cuales se discuten sin llegar a un acuerdo y será hasta 1843 cuando contemos con un nuevo documento.

BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA⁹⁴

JUNIO 12 DE 1843

Antes de hablar del proceso de reforma que establecían estas bases, queremos mencionar que la comisión que estaba encargada de elaborar el proyecto de las Bases, se encontró con una duda respecto de su tarea:

La duda se fundó en los términos del decreto del Supremo Gobierno del 19 de diciembre de 1842, en el cual se dice que la Junta Nacional Legislativa forme las Bases que sirva para organizar a la Nación, lo cual los lleva a dos sentidos en cuanto a su labor:

1º.- Sólo tienen que elaborar Bases para que después sobre ellas se organice a la Nación?

⁹⁴ Idem., pág. 435

2º.- La Junta se ocupa de organizar la República Mexicana haciendo lo que se llama una Constitución, aún cuando con toda propiedad se le llame Bases de Organización.

Ante tal duda, el Presidente de la República, a través de los ministros de despacho, dijo que la Junta se ocuparía de dar unas Bases, que contuvieran una Organización completa de la República, sin necesidad de que tuviera después que hacerse otra ley constitucional.⁹⁵

En relación a la reforma constitucional estas Bases establecieron:

Título XI

De la Observancia y Reformas a estas Bases

Artículo 202.- En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas Bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido para las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se ha de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del art. 87.

En cuanto a la formación de Leyes establece lo siguiente:

⁹⁵ Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales, México 1840, pág. 139.

Cuentan con iniciativa de ley: el Presidente, Diputados y la Asamblea Departamental en todas las materias. La Suprema Corte de Justicia en lo relativo a su administración.

Toda iniciativa se presentará en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores llevará a cabo la revisión.

Primera vuelta mayoría absoluta de los presentes y en la segunda las dos terceras partes y pasa al Presidente para su sanción .

Consideramos que esta parte de la historia de México ha sido poco estudiada, normalmente encontramos con mayor facilidad información acerca de los períodos de los congresos constituyentes de 1824, 1857 y por supuesto lo relacionado a la Constitución de 1917, pero en cuanto a las constituciones centralistas, no es tan común encontrar la información o los comentarios de diversos autores.

Esta fue una etapa muy difícil para México, había muchas posiciones u opiniones frente a la tarea del Congreso Constituyente de 1842, el cual finalmente no emite la Constitución, sino que la elabora la Junta Nacional Instituyente, nombrada por el entonces presidente Nicolás Bravo. Dicha Junta estaba integrada por ochenta "notables", así se les llamó. Las Bases Orgánicas fueron el órgano legitimador del grupo en el poder.

En cuanto al proceso de reforma a la misma, vemos que no establece ninguna limitación en tiempo ni en materia para la reforma

constitucional. Podríamos decir, que dentro de la clasificación de Bryce puede considerarse como una constitución flexible, pues establece el mismo procedimiento que el de reforma a legislación secundaria. El presidente tenía también intervención en cuanto a veto.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS⁹⁶

MAYO 21 DE 1847

Se instaló el Congreso en base a las leyes electorales emanadas de la Constitución de 1824. Este Congreso se instaló el 6 de diciembre de 1846 y el 21 de mayo de 1847, declaró vigente la Constitución de 1824, con las modificaciones contenidas en una Acta de Reformas del mismo día.

El proceso de reforma que establece es el siguiente:

Artículo 27.- Las leyes de que hablan los artículos 4º, 5º y 18 de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la constitución y de esta cata, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis mese entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen.

⁹⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, ob.cit., . 475

Artículo 28.- En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos del Acta constitutiva, de la Constitución federal y de la presente acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas cámaras o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto los poderes de los estados, necesitarán a demás la aprobación de la mayoría de la Legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior.

Artículo 29.- En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal y a la división, tanto de los poderes generales como de los estados.

Debemos recordar aquí, que esta Acta de 1847 reforma a la Constitución de 1824. Fue muy importante el voto particular que presentó Mariano Otero, pues fue la base para ese congreso constituyente de 1847.

No olvidemos el gran problema que vivía México, con la invasión de Estados Unidos en ese momento. No era posible con esa situación sentarse y elaborar una nueva Constitución, para ellos lo importante era contar con un documento que estableciera nuevamente una forma de estado federal y que se plasmaran las reformas necesarias.

En primer lugar esta Acta de reformas establece un período de seis meses entre la presentación y la discusión del proyecto de reformas. Además sigue haciendo referencia al Acta Constitutiva de la Federación.

Establece dos posiciones una con la aprobación de las dos terceras partes de las cámaras o bien la mayoría de dos congresos distintos o inmediatos. Además establece un requisito extra cuando se tratara de limitar en algún punto a los poderes de los estados, caso en el cual se pedía la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.

BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.⁹⁷

ABRIL 22 DE 1853

Sección Tercera

Gobierno Interior

Artículo 1.- Para poder ejercer la amplia facultad que la Nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los estados y territorios.

⁹⁷ Idem., pág. 484

Este periodo que vive México es de una dictadura sin más autoridad que el ejecutivo, en ese momento encabezado por Santa Anna y que lo que pretendía era tener todo el control del país. No había respeto ni por las garantías individuales ni por la división de poderes.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857⁹⁸

FEBRERO 5 DE 1857

ART. 127. La presente constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó 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 computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

Este artículo es casi igual al que contempla la Constitución de 1917 con alguna diferencia, pero debemos recordar que la Constitución de 1857 sólo contempla al poder legislativo con una sola cámara, la de diputados. No establece ninguna limitación en tiempo ni en materia para el constituyente permanente.

⁹⁸ Idem., pág. 627

No olvidemos que fue una Constitución liberal y que le causó muchos problemas con el grupo de los conservadores.

La cámara de senadores se restablece para 1874.

Nos parece conveniente citar aquí lo que dice Porfirio Piña⁹⁹ al hablar del artículo 127 de esta Constitución, pues el apunta que el Congreso de la Unión a que se refiere el art. 127 de la constitución de 1857 atribuía expresamente la facultad de “acordar” las reformas a la constitución, era, según el artículo 51, una asamblea depositaria del Supremo Poder Legislativo de la Federación, formada exclusivamente por los diputados y éstos. electos por el pueblo, tradicionalmente se consideraba representaban a la Nación. La función de “acordar” las reformas era realizada, pues exclusivamente por los diputados. Los Estados, no tenían intervención en el “acuerdo” de tales reformas; su función era “aprobarlas” o rechazarlas.

Al realizarse la reforma en 1874 por la cual se instituía nuevamente el bicammarismo, se reformó el artículo 51 de la Constitución de 1857 y se reformaron otros artículos más entre ellos, el 52 que confirmaba a los diputados como representantes de la Nación; el 58, que hizo a los senadores representantes de los Estados, y los artículos 70 y 71, relativos a la formación de leyes, pero no se reformó el artículo 127, cuyo texto siguió atribuyendo al órgano federal Congreso de la Unión, la función de acordar y a los Estados la función de aprobar. Así el proceso para reformar la Constitución seguía siendo

⁹⁹ Piña Porfirio, ob. cit., pág. 382.

el mismo. Solo que como el nuevo artículo 51 disponía que el Poder Legislativo de la Nación se depositaba en un "Congreso General", que se dividía en dos cámaras, una de diputados y otra de Senadores y el texto original del art.51 decía que el "Congreso de la Unión" era una Asamblea depositaria del poder legislativo, resultaba en realidad que el Congreso de la Unión desaparecía, y aparecía en su lugar el "Congreso General" de composición distinta. La incongruencia de los textos originales vigentes con los reformados, planteó el problema de la correcta interpretación del artículo 127 de la Constitución de 1857, después de noviembre de 1874, y la del artículo 135 de la Constitución de 1917, que lo copió. Hay que hacer notar que hasta 1857 no había tradición de reforma a la Constitución pues resultaba más fácil pronunciarse y cambiar la Ley Suprema que reformarla.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO¹⁰⁰

ABRIL 10 DE 1865

Título XVIII

De la observancia y reforma del Estatuto

Artículo 81.- Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán, dentro de un año, elevar al Emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y

¹⁰⁰ Tena Ramírez, Felipe *Leyes Fundamentales de México*,. ob.cit, pág.680

la experiencia les sugieran para que se puedan alterar el Estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país.

.....

Durante el imperio de Maximiliano, se contó con este Estatuto, el cual organizaba y daba el control al emperador. La Constitución de 1857 era defendida por Juárez en el interior de la República y seguía previendo la forma citada anteriormente. Maximiliano está en el poder por tres años y después regresa triunfante Juárez a la capital de la República, por eso se conoce este periodo como la restauración de la República.

CONVOCATORIA Y CIRCULAR PARA LA ELECCIÓN DE LOS SUPREMOS PODERES, EXPEDIDAS POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 14 DE AGOSTO DE 1867.¹⁰¹

AGOSTO 14 DE 1867.

CONSIDERANDO 3° DE LA CONVOCATORIA.- Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, é inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela, y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla ó reformarla pro la voluntad nacional.

¹⁰¹ Idem., pág. 683

CONSIDERANDO 4° .- Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad ,sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución general, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los poderes supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

Artículo 9°.- En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán a demás su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el art. 127 de la Constitución federal, reformarla o acondicionarla sobre los puntos siguientes :
.....

Creo que la intención de Juárez con esta petición que hacía al pueblo mexicano, era que necesitaban reformas constitucionales, pues el país había pasado por una guerra de tres años y por el imperio de Maximiliano y el proceso establecido por la constitución entonces vigente era un poco tardado. Juárez pide la opinión al pueblo y parecía

un poco incongruente el que él mismo quisiera saltar y no respetar lo establecido en la constitución que defendió por varios años, sin embargo creo que sí debemos resaltar la intención de Juárez de hacer participar al pueblo en esta decisión, pues bien hubiera podido llevar a cabo las reformas sin pedir opinión alguna.

La respuesta del pueblo fue que sí se llevaran a cabo las reformas, pero con base en el proceso establecido.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.¹⁰²
FEBRERO 5 DE 1917

Recordemos que al elaborar esta Constitución, se presenta una situación especial, ya que por un lado Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista convoca al Congreso de 1916 y presenta el proyecto de Constitución “reformada”, así como varios diputados que le siguieron; y, por el otro lado muchos constituyentes que hablaron de una nuevo Constitución, entre ellos uno de los más distinguidos miembros de la Comisión de Constitución, Hilario Medina. Estas dos posturas prevalecieron tanto en las sesiones de la Asamblea de Querétaro como tiempo después de concluida su obra.

¹⁰² Idem., pág. 878

El título original y completo de esta Constitución, nos indica que la postura de Venustiano Carranza se impuso , al menos nominalmente. La verdad afirma Emilio O. Rabasa es que el proyecto de Carranza sufrió importantes modificaciones, de tal forma que la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917, no fue una reforma a la de 1857 (aunque de ella herede principios básicos como: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales) sino una nueva ley, que recogió los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio, lo cual lo podemos ver en la aprobación de los artículos 3º,5º, 24, 27,28, 123 y 130 de la Carta de Querétaro.¹⁰³

En esta Constitución queda establecido el proceso de reforma en el artículo 135 y establece lo siguiente:

Título Octavo

De Las reformas de la Constitución

Artículo 135 .- La presente constitución puede ser adicionada ó 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 acuerden 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 computo de los votos

¹⁰³Rabasa O. Emilio. El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pág. 41 y 42.

de la legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En 1966 se adiciona el siguiente párrafo: El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El artículo 135 de la Constitución de 1917, único del que consta su título octavo "De las Reformas de la Constitución" fija los órganos competentes y el procedimiento a seguir para modificar o adicionar aquélla.

El texto original del artículo 135 era igual al texto del art. 127 de la Constitución de 1857, excepto en dos palabras:

Utilizaba el 127 lleguen a ser parte de la Constitución.....ypor el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.....

Este artículo pasa casi igual de la Constitución de 1857, sufre una reforma en 1966, en donde se adiciona la parte relativa a la intervención de la Comisión Permanente para no esperar ese computo hasta los períodos de sesiones ordinarias.

Aún cuando no establece límite expreso al constituyente permanente este artículo, consideramos que no es posible para este

órgano modificar cualquier artículo de la Constitución, pues la misma redacción dice “para que las adiciones o reformas sean parte de la misma”, es decir, de la misma Constitución. Así que hay artículos que son considerados como parte fundamental del espíritu del constituyente de 1917 y que si éstos son modificados, entonces ya no estaríamos hablando de la misma Constitución.

Esto es el tema central de este trabajo de investigación y por lo mismo lo tratamos desde diferentes puntos a lo largo de los capítulos. En este caso, solo citamos el desarrollo histórico que ha tenido el proceso de reforma en nuestras Constituciones.

3.2.- ANÁLISIS DEL DIARIO DE DEBATES PARA CONOCER CUALES FUERON LAS RAZONES DE LOS CONSTITUYENTES PARA REGULAR DE DIFERENTES MANERAS EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO A MÉXICO.

En el punto anterior establecimos los antecedentes de nuestro artículo 135 de la Constitución, mencionamos el contenido o mejor dicho, la forma en que el constituyente en su momento reguló el proceso de reforma constitucional. Ahora, en el presente punto, pretendemos conocer cuales fueron las razones y las ideas expresadas por los miembros de los diferentes Congresos Constituyentes para regular de la forma que ya conocemos el proceso mencionado.

Curiosamente al iniciar la investigación de este punto, todos los comentarios me remitían a la obra importante de “Los Derechos del pueblo Mexicano”, trabajo elaborado por la Cámara de Diputados. Esta obra contiene los antecedentes del artículo 135, su historia y menciona el debate del constituyente de 1857 y como fue aceptado este mismo proceso por el constituyente de 1917.

Nos interesaba conocer también lo que el constituyente de 1824, 1836, 1843 y 1847 había comentado al momento de aceptar y votar por el artículo correspondiente en cada una de las Constituciones de que hablamos.

Nos imaginamos que en la Biblioteca de la Cámara de Diputados podríamos encontrar con detalle esta información. Acudimos a este lugar y nos informaron que este contenido lo podríamos buscar en la hemeroteca. Ahí preguntamos sobre como localizar estos debates y nos prestaron los tomos de la Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos correspondiente a 1824, eran dos tomos como de 1000 o más páginas y teníamos que buscar en las sesiones día por día para ver el contenido. No había algún índice o indicación de articulado que nos facilitara la búsqueda. Lo mismo pasaba con los congresos de 1836 y 1843.

Nos informó el encargado de la hemeroteca que esa información no era fácil o rápida de localizar, pues de esa fecha no se contaba con toda la información. Que los diarios de los debates de congresos más

recientes o mas cercanos a 1890, eran más sencillos y rápidos de localizar, pues estos ya venían con un índice o articulado que indicara rápidamente su ubicación.

Nos dijeron que no era fácil localizar la información que yo buscaba, pues no hay mucho escrito o documentos originales en este punto.

Buscamos en la información que tienen en microfichas tanto en la biblioteca del Congreso como en la biblioteca de la cámara de diputados, vimos el libro de Dublan y Lozano, el diario de debates y no localizamos nada.

3.2.1.-CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Después de intentar ver todas las páginas encontramos acerca de la Constitución de 1824 lo siguiente:

Acta de la Sesión del día 3 de septiembre de 1824¹⁰⁴

Sección 2º De la revisión de la Constitución y Acta Constitutiva.

¹⁰⁴ Mateos Juan A., Historia Parlamentaria de los Congreos Mexicanos, Tomo XV, México, pág. 906

Art. 151.-Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones sobre determinados artículos de esta Constitución y acta constitutiva, según les parezca conveniente; pero el Congreso general no podrá tomarlas en consideración, ni calificar la necesidad de su reforma sino hasta el año de 1830 o después en las sesiones ordinarias próximas a la renovación de la cámara de diputados y mitad de la de senadores.

Declarado suficientemente discutido se acordó que la votación fuera nominal, y resultó aprobado por 45 votos a favor y 40 en contra.

Sólo encontramos esta información y posteriormente tuvimos la oportunidad de conocer un libro cuyo título es Constitución, Crónicas Federal de 1824 y afortunadamente aquí si menciona algo más acerca de la discusión en la sesión del 3 de septiembre de 1824, y es lo siguiente:

El Sr. Becerra individuo de la Comisión dijo que su voto era que las reformas que ocurran se tomen en consideración a los cuatro años, y la legislatura siguiente después de este término resuelva sobre ellas. Apuntaba que las reformas o el derecho muy responsable que tiene la nación para pedir las debe reducirse al menos tiempo posible porque nuestra Constitución se ha hecho por un Congreso que sólo tiene una cámara, y por lo mismo no ha sido revisada; porque se ha hecho en tiempo de agitaciones en que las circunstancias habrán influido en varias resoluciones; y porque somos nuevos en la carrera de la política, en virtud de todo lo cual es preciso que algunos o muchos artículos

merezcan reformas que dicte la calma o exijan experiencia y son suficientes cuatro años.

El Sr. Rejón contestó al Sr. Becerra que el término de seis años que propone la comisión es un término prudente. Que siempre debe estar abierta la puerta para las reformas que se quieran; lo que seguramente sería muy peligroso en circunstancias de no estar reconocida la independencia de la Nación, de no estar consolidadas sus instituciones, de no estar extinguidos los partidos, y de que una nueva revolución, cual podría verificarse por las reformas que se hicieran a la Constitución, podría destruir a la Nación según lo extenuada que se encuentra. Que el evitar este mal, y el que los pueblos se habituen a variar diariamente las leyes sin aguardar a que una verdadera experiencia les enseñe si son buenas o malas, es la que movió a la comisión a proponer el término de seis años que le pareció el menor posible.

El Sr. Zavala, insistiendo sustancialmente en las razones del Sr. Becerra, fue del sentir que la inmutabilidad se estableciese respecto de ciertas bases, que la admiten, como la Independencia, la división de poderes, la forma representativa y otras semejantes, cuya conveniencia es inconcusa y admitida con generalidad por los pueblos. Pero que otras disposiciones de menos consideración y que se pueden llamar reglamentarias de aquellas bases generales, pueden reformarse desde luego porque ocurren otras mejores o porque en ellas se encuentren inconvenientes, y no es justo que por que permanezca un artículo de

esos, que no mira a la sustancia de los derechos de la nación ni de su forma de gobierno establecida se le prive de las ventajas de la reforma.

El Sr. Bustamante sostuvo las razones alegadas por el Sr. Rejón. Citó a España y a Colombia que hicieron a sus constituciones invariables por cierto tiempo. Dijo que sería muy expuesto permitir que desde luego se pudiese reformar la Constitución, porque todos sus artículos contiene reglas importantes, que conviene experimentar por cierto tiempo, conservándolas aunque tengan imperfecciones, sin exponernos a carecer de todas o a que destruida una, se transtorne todo el sistema.

Llamó la atención a los gravísimos daños que causan las innovaciones frecuentes en las instituciones políticas.

El Sr. Berruecos insistió en lo expuesto contra el artículo y el Sr. Espinosa en lo alegado a favor de él.

El Sr. Gómez Farías extrañó que la comisión que ha seguido en muchas cosas la Constitución de los Estados Unidos del Norte, no lo hiciera en el punto de dar a las legislaturas particulares más importancia en cuanto a reformas de la Constitución; porque darles solamente la facultad de hacer observaciones, es dejarlas a nivel de los simple ciudadanos, que tienen la misma facultad o derecho y lo conveniente y debido sería que llegado el año de 1830 o cualquiera otro término

que se fije si cierto número de legislaturas conviene en pedir tales reformas el Congreso este obligado a ocuparse de ellas y tomar resolución; sin que quede a su arbitrio el atender a las observaciones que le hagan las legislaturas, o archivarlas para siempre por tiempo indefinido.

El Sr. Ramos Arizpe dijo que la cuestión principal se había reducido a si el término debería ser menor que el que propone la comisión. Dijo que este era el que se consideraba preciso para consolidar el sistema y que se experimentase los bienes o males de la Constitución, de cuya verdad se penetrarían las legislaturas de los estados, cuyo patriotismo es conocido, y la Nación toda, y convendrían gustosos en tolerar por seis años las imperfecciones de la Constitución, más bien que exponerse a que por dejar libertad para las reformas pereciese la libertad o la independencia. Dijo por último que la expresión ó después que se halla en el artículo sólo significa que desde el año de 1830 en adelante y no antes se pueden tomar en consideración las observaciones a la Constitución.

Se preguntó si el punto estaba suficientemente discutido y se respondió que no.

El Sr. Presidente dijo que el artículo no prevé a lo mismo que la comisión deseaba; porque no contiene una garantía satisfactoria de que la Constitución no será variada por ligereza, capricho o por hacer mal a los pueblos, sino que únicamente establece que las imperfecciones,

que contenga no se pueden remediar durante seis años y después deja en entera libertad para que todo se varíe a excepción de ciertas bases, que en otro artículo se expresan.

Este artículo fue aprobado en votación nominal.¹⁰⁵

Acta de la sesión del día 4 de septiembre de 1824¹⁰⁶

.....A la Comisión de Gobernación

Siguió la revisión de los artículos de la Constitución, por la comisión que la está revisando y corrigiendo últimamente.

Art. 162 que dice:

Queda abolida la constitución española y también las leyes y decretos que se opongan a esta Constitución y Acta Constitutiva.

Después de discutida suficientemente se declaró no haber lugar a votar ni a que volviese a la comisión, salvando su voto, en que no ha lugar a votar.....

Se suspendió la revisión por haber venido el Ministro encargado del despacho de Relaciones y exponer el caso de Chiapas que se pronunciaba por la anexión a los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁵ *Constitución Crónicas Federal de 1824*, Comisión Nacional para la Conmemoración del 150 aniversario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Tomo II, México, 1974, pág. 711

¹⁰⁶ *Idem.*, pág. 907

Posteriormente continuó la revisión de los artículos de la Constitución y acabaron de revisarse todos los que faltaban hasta el fin, quedando aprobados.

Encontramos algo interesante al tratar de encontrar las propuestas, las discusiones del constituyente de 1824, pues pensábamos que este únicamente se había dedicado a conocer del proyecto de Constitución para aprobarlo o sugerir modificaciones al mismo, al ir buscando en esta historia parlamentaria, vemos que no solamente conoció de la elaboración de la Constitución, como entendemos de un Congreso Constituyente, sino que conoció de muchos otros asuntos, por lo cual podríamos pensar que es un congreso mixto, es decir que llevó a cabo la función de un Congreso Constituyente y de un Congreso Ordinario.

Un ejemplo de lo anterior, lo vemos en lo ya citado, pues si estaba conociendo de los artículos de la Constitución, interrumpe su estudio para conocer y resolver asuntos como:

- Se puso a discusión un dictamen de la Comisión de Constitución, sobre la unión de Texas a Coahuila, y formar con ella un estado de la Federación.
- Un oficio del Congreso de Nuevo León, acompañando dos ejemplares del manifiesto impreso y circulado en su distrito con motivo de su instalación.

- Decisiones sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto a la incapacidad del personal de la Suprema Corte de Justicia.
- Puebla pide se le oiga antes de resolver la segregación de Tuxpam que ha pedido se le agregue a Veracruz.
- Problemas de vigencia de la Ley de elecciones del 13 de julio de 1824.
- Dictamen de un diputado para que no se permitiera la tortura
- Se conoció del resultado de la Comisión especial nombrada para examinar las actas de elección de Presidente y Vicepresidente, aprobándose sin discusión su primer artículo, en el cual se dice que debe tenerse como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al General D. Guadalupe Victoria por haber reunido la mayoría de votos.

Podríamos citar más asuntos que encontramos conoció este Congreso, y que en estricto sentido un Congreso Constituyente no tendría que conocer.

Podemos entender que las circunstancias en las que se encontraba el país, y el Congreso no les permitía darse el lujo de conocer únicamente de la Constitución.

3.2.2.-LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Nos gustaría hacer referencia a la explicación que Alfonso Noriega hace en el libro "Pensamiento conservador y conservadurismo

mexicano”, en cuanto al surgimiento de la primera Constitución centralista de nuestro país, las Siete Leyes de 1836.¹⁰⁷

Debemos recordar, que la Constitución de 1824, tratando de asegurar la permanencia del sistema federal había establecido en el art. 171 que no se podría nunca modificar la forma de estado, entre otros puntos que expresamente señalaba el numeral citado.

Ante esta prohibición expresa, cómo es que para 1836, siguiente Constitución que rige en México, encontramos un sistema central? La situación que vivió nuestro país, fue de constantes problemas por los enfrentamientos de los grupos en el poder.

El 4 de enero de 1835 las dos cámaras legisladoras que conformaban el Congreso Federal, de acuerdo con lo previsto por la Constitución de 1824, abrieron su periodo reglamentario de sesiones. La elección de los miembros de este Congreso había sido preparada cuidadosamente por los partidarios del sistema centralista, con miras a la inmediata transformación del sistema constitucional.

Así es como se cuenta con un nuevo Congreso, y es aquí, donde surge la compleja situación de determinar si el mismo tenía facultades bastantes para reformar y más aún para transformar la Constitución, y en consecuencia redactar una nueva. En otras palabras, se planteo el

¹⁰⁷ Noriega, Alfonso, *Pensamiento Conservador y Conservadurismo Mexicano*, Tomo 1., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1972, pág. 37 y 103.

esencial problema de declarar si el Congreso tenía el carácter de Constituyente o de convocante de una futura asamblea que con poderes suficientes podía modificar la Ley Suprema en vigor. Ante esto se designó a una Comisión revisora de los poderes conferidos por los electores a los diputados (presidida por Don Carlos María Bustamante) la cual que debería determinar el alcance de dichos poderes. La decisión fue la siguiente:

Debido a la conformación de las fuerzas políticas en la cámara de diputados y en la cámara de senadores, la comisión estableció que el Congreso debería reunirse en una sola cámara y tendría el carácter de constituyente. Así se inician los trabajos para la nueva Constitución y primero se emiten las Bases Constitucionales, especie de ordenamiento paralelo al Acta Constitutiva de 1824, o bien solo para preparar la transición de régimen jurídico-político.¹⁰⁸

De esta forma quedó sepultada la Constitución de 1824 y con ello la vigencia del sistema federal.

Desafortunadamente no encontramos nada en cuanto a las razones, discusiones, u opiniones que se vertieron por parte de los constituyentes en este congreso de 1835-1836. Consultamos la biblioteca del senado, de la cámara de diputados, el Archivo General de la Nación, la biblioteca del Congreso de la Unión y sólo nos remitían al diario de debates o a el libro de Juan A. Mateos, al de Alfonso Noriega,

¹⁰⁸ Idem., pág. 104

a Dublan y Lozano y aquí encontrábamos día a día las sesiones y no localizamos más de lo que ya mencionamos.

Nos dijeron que no era fácil localizar la información que yo buscaba, pues no hay mucho escrito o documentos originales en este punto.

3.2.3.-BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Como apuntamos al hablar de estas Bases en el punto anterior, es muy poco lo tratado en este tema y por lo mismo, nos gustaría mencionar un poco de la Junta Nacional Legislativa. Encontramos un estudio realizado por Cecilia Noriega Elío, titulado "El constituyente de 1842"¹⁰⁹, en el cual hace una comparación entre el Congreso de 1842 y la Junta de 1843, así como el análisis de los puntos similares o diferentes entre el trabajo de ambos grupos; es decir, entre el Proyecto de Constitución de 1842 y las Bases Orgánicas de la República de 1843.

Anotaremos algunos puntos que consideramos interesantes de los miembros de la Junta :

¹⁰⁹ Noriega Elío Cecilia, *El Congreso Constituyente de 1842*, UNAM, México, 1986, pág. 119 y sig.

La Junta se conformaba por personas que en su mayoría se encontraban en la madurez, las edades iban de entre los 40 a los 55 años.

En lo tocante a la profesión de quienes integraban la Junta, en su gran mayoría eran abogados, siguiendoles militares y luego sacerdotes. Es decir, en 1843 se puede apreciar una época en que dominaban los militares que querían arribar al poder, en la Junta de Notables se concentraron los de más alto rango, sin contar con uno solo que representara los estratos medios de la corporación militar. Por otra parte, los representantes del bajo clero brillaban por su ausencia en la Asamblea de Notables.

Otro dato interesante apunta Cecilia Noriega, es que tres de los miembros de la Junta de Notables no eran mexicanos de origen: uno nació en la Habana y los otros dos en España.

Se convocó a los habitantes de Texas para que enviaran a sus diputados, tratando el gobierno de ignorar su independencia, ninguno se presentó. Yucatán en cambio era el caso contrario trató de participar en el Congreso y preparó sus elecciones, pero el gobierno general no los llamó por no estar a sus órdenes incondicionalmente; por tratar de ayudar a Texas y Tabasco a restablecer el sistema federal. El único Yucateco en la Asamblea, fue Andrés Quintana Roo, fue electo por el departamento de México.

En cuanto a la historia parlamentaria de las Bases Orgánicas consultamos en microfichas en la Biblioteca del Congreso de la Unión y encontramos lo siguiente:¹¹⁰

Sesión del 30 de mayo de 1843

“En la parte correspondiente a la formación de leyes, se presentan los artículos y no hay objeción por parte de los diputados y se acepta el articulado.

En la parte relativa a las reformas constitucionales encontramos que se leyó el título VIII “De la observancia y reforma de la Constitución”: Art. 197 .- Se leyó y puso a discusión en el curso del debate, se levantó la sesión.

Sesión del 31 de mayo de 1843

Se continuo la discusión del art. 197 en los términos siguientes:

En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a esta constitución, estando de acuerdo en ello los dos tercios de ambas cámaras.

¹¹⁰ Mateos, Juan.A., *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*, Tomo15, 1843, pág.55

El ejecutivo, respecto de estas reformas hará uso de la facultad decimonona del art. 93.

Declarado suficientemente discutido, el Sr. Rodríguez de San Miguel pidió se dividiera en dos partes para su votación y no habiéndose accedido se procedió a la votación de todo el artículo y hubo lugar a votar y se aprobó por 31 señores.

En esta sesión no asistieron por enfermedad cuatro señores.

No asistieron con licencia cuatro señores y sin licencia seis señores".¹¹¹

El número del artículo cambia, pues encontramos en las Bases Orgánicas aprobadas que el artículo que habla de la reforma es el 201 y 202 y, que la facultad del ejecutivo de vetar una reforma constitucional se encuentra en el artículo 87 fracción XX. Podemos ver que el proceso o la discusión en esta Junta Nacional Instituyente, que elabora las Bases Orgánicas, no fue problemática, se presentó el proyecto y fue aceptada sin mayor discusión.

¹¹¹ Noriega Elfo Cecilia., ob. cit., pág.55

3.2.4.-ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En cuanto a esta Acta nos pasó lo mismo que en el Congreso de 1836, es una información que no se localizó.

Consultamos concretamente en este punto, la Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos, de Juan A. Mateos, tanto en microfichas como en el libro directamente y lo que encontramos que fue un congreso que conoció de varios asuntos al mismo tiempo, no sólo se ocupó de aprobar el acta de reformas.

Tal parece que debido a la fecha de la información que se busca no hay documentos que la proporcionen. Curiosamente de 1857 en adelante sí se cuenta con muchas fuentes de información y lógicamente la documentación del Congreso de 1916-1917 es abundante. Por esto en las constituciones que siguen, sí es posible hablar de su formación.

3.2.5.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGÍTIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

En esta Constitución el artículo correspondiente a la reforma es el 127, el cual se presentó como el art. 125 en el proyecto de Constitución de 1856.

En la sesión del 8 de noviembre de 1856.

El artículo 125 decía:

“La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”.¹¹²

Hubo quienes se opusieron al procedimiento propuesto, pues lo consideraban lento y que confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La Comisión que había presentado el proyecto, en lugar de defenderlo de las críticas, pidió permiso para retirarlo, lo cual se le concedió.

¹¹² *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Historia Constitucional, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tomo XII, LII Legislatura, 3ª edición, editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, pág. 973.

En la sesión del 25 de noviembre de 1856¹¹³

Se desechó el proyecto anterior por considerara que establecía inútiles moratorias que harían casi imposible todo cambio reclamado por la opinión. Se presentó una nueva propuesta en la cual se necesitaba ser votada por los dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores que nombran a los diputados del Congreso siguiente, al que toca decretar el resultado.

El señor Zarco, opinó que si bien se había avanzado en este nuevo proyecto, en relación al anterior, aún se seguía mezclando el sistema representativo y la democracia pura, al someter al voto de los electores, las reformas ya votadas por el Congreso. Si el pueblo delega su soberanía en el legislador, a este toca dar toda clase de leyes sin recurrir al cuerpo electoral. Además ya se esta haciendo participar a dos legislaturas, lo cual hace que se evite precipitación en la reforma. Lo anterior es garantía suficiente y así, de una manera indirecta en las elecciones, el pueblo se ocupará de la reforma, escogiendo a los que sobre ella han de resolver. Además apunta Zarco, que sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, este requiere de ciertos conocimientos para poder participar y emitir una opinión.

El señor Mata opinó que no esta de acuerdo con lo expresado por el preopinante, pues en los demócratas no hay inconsecuencia en ir a

¹¹³ Ibid.

buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Por otra parte si fuera cierto que el pueblo es ignorante y no sabe, sería conveniente quitarle el derecho de elegir a sus representantes, pues no sería capaz de escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses.

El señor Moreno cree que el artículo establece moratorias inútiles, que no es posible que se pretenda que nuestros doctrinarios subsecuentes acepten como buenas las leyes que les legamos, que acaso no convendrán a sus intereses.

El Sr. Ocampo dice que no es tan grave la redacción del artículo, que la novedad es la apelación a la aprobación del pueblo. Además para salvar la falta de conocimiento de las reformas por parte del pueblo estas se publicaran y explicaran por la prensa y la tribuna, lo cual permitirá que el elector sea apto para opinar.

Sesión del 26 de Noviembre de 1856¹¹⁴

El Señor Prieto combatió en todas sus partes al artículo 125 presentado. Que se exija el voto de los dos tercios del Congreso para iniciar una reforma es establecer el predominio de una minoría tiránica, haciéndola omnipotente para frustrar toda reforma, es consentir que la minoría sirva de obstáculo a todo progreso.

¹¹⁴ Idem., pág. 978

Consultar el voto de los electores es un gravísimo problema. No es tan fácil decir SI o NO, es necesario conocer a fondo de lo que se esta hablando ¿a dónde vamos a parar con estos absurdos que se quieren derivar del sentimiento del bien? A la insurrección contra la razón y el sentido común?. Cómo el elector en un SI o un NO podrá explicarnos como quiere la reforma, más o menos amplia, más o menos restringida. Cuando la opinión pública quiera una reforma, no encontrara la fórmula para expresarla, pues tiene un candado en la boca que solo le deja decir, SI o NO.

El Señor Villalobos acusa de inconsecuente a la Comisión porque desechando al senado y el veto para la formación de leyes, los adopta para la reforma de la Constitución ,haciéndola pasar por tres cámaras (dos legislaturas y el electorado) en vez de dos y procediendo abiertamente con la práctica de todos los pueblos, que siempre encomiendan la formación de ley fundamental a una sola a asamblea y las leyes comunes a dos cámaras.

Después de tantas opiniones, el artículo fue declarado sin lugar a votar y la comisión presenta otro en estos términos:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, 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 computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹¹⁵

El artículo quedó aprobado por 67 votos contra 14, y se levantó la sesión.

3.2.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA A LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

A este precepto originalmente correspondió el numeral 131 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, y se presentó como artículo 133 ante el Congreso Constituyente de 1916.

Sesión del 21 de enero de 1917

Se presentó el artículo 131 del Proyecto de Constitución, con el número 133 en los siguientes términos:

“La presente 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 los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el computo de los votos de las

¹¹⁵ Ibid.

legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹¹⁶

Sesión del 25 de enero de 1917

Sin discusión y por unanimidad de 154 votos, fue aprobado el artículo 133 del Proyecto.

Posteriormente al presentarse la Constitución lo encontramos en el art. 135 con la redacción que actualmente establece (con la adición de 1966).

Este artículo sólo ha sufrido una adición, publicada el día 21 de octubre de 1966. Fue una iniciativa presentada por el Diputado Ricardo Chaurand Concha del Partido Acción Nacional, presentada el 16 de febrero de 1965, en el primer período ordinario de sesiones y fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Reglamentos y Estudios Legislativos. Las fechas del dictamen fueron: en la primera lectura el 16 de diciembre de 1965 y en segunda lectura el 17 de diciembre de 1965. La fecha de la declaratoria fue el 21 de octubre de 1966.

Esta reforma consistió en una adición al párrafo último del artículo 135 en la cual plantea que para ser aprobada una reforma constitucional , el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en

¹¹⁶ Idem.,pág. 982

su caso, harán el computo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹¹⁷

Curiosamente en los Derechos del Pueblo Mexicano, que ya citamos aparece que la iniciativa de esta adición provino de diputados del PRI.

3.3. REFORMAS REALIZADAS A LAS CONSTITUCIONES DE 1824, 1836, 1843, 1847, 1857, 1917.

3.3.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

La Constitución de 1824 no sufrió reforma alguna durante el periodo de su vigencia. Esta Constitución estuvo vigente hasta 1835, como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reforma que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni esas ni las posteriores a 1830, llegaron a ser votadas por el Congreso. De esta forma, la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.¹¹⁸

Isidro Montiel y Duarte en su obra Derecho Público Mexicano¹¹⁹, nos da a conocer las propuestas de reforma que se presentaron ante el Congreso y nos gustaría mencionar algunas de ellas, solo como

¹¹⁷<http://www1.cddhcu.gob.mx/refcns/135/2.htm> - 11/03/98

¹¹⁸ Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Felipe. ob. cit., pág. 154

¹¹⁹ Montiel y Duarte, Isidro. *Derecho Público Mexicano*, Tomo 11, México, 1882.

ejemplo de lo que estaba preocupando en ese momento y conocer como resolvió el Congreso. Algunas de esas propuestas presentadas:

- Propuesta de reforma para que se aclaren los artículos 79 y 84 y demás de la Constitución, concernientes a la regulación de votos de las Legislaturas de los estados, para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República.

Presentada el 6 de Enero de 1826.

El Congreso conoció la sugerencia y dijo que de acuerdo a la Constitución, esta debería esperar al año 1830 para poder pasar el proceso de reforma.

Llegado el año de 1830, el Congreso que conoció dijo que no merecía sujetarse a la consideración del siguiente congreso. Por lo tanto, esta no procedió.¹²⁰

- La legislatura de Querétaro hace iniciativa sobre varias reformas de la Constitución federal.

Presentada el 30 de Octubre de 1830.

Conoció la propuesta de modificación, el primer Congreso y dijo que no merecía sujetarse a la deliberación del siguiente congreso.¹²¹

¹²⁰ Idem., pág. 278

¹²¹ Idem., pág. 288

- Iniciativa del honorable Congreso de Tamaulipas sobre reformas a la Constitución, respecto de la sección única, título VIII.

Presentada en Noviembre de 1830.

El Congreso dijo que no merecía sujetarse a la deliberación del siguiente Congreso.¹²²

- Iniciativa de la Legislatura de Nuevo León sobre reformas a la Constitución.

Presentada en Noviembre de 1830.

Obtuvo la misma respuesta de las dos anteriores.

3.3.2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En relación al número de reformas de estas Siete Leyes, no fue fácil encontrar información acerca de este tema. Nos ayudaron los datos encontrados en un Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana,¹²³ presentada ante el Congreso en 1840. Por lo que se explica en este proyecto, entendemos que después de la resolución del Supremo Poder Conservador de 1839 (el cual ya citamos en el punto correspondiente), en la cual permitía modificar algunos puntos de la Constitución y con ciertas limitaciones,

¹²² Idem., pág. 289

¹²³ Proyecto de reforma de las leyes constitucionales, de la República Mexicana, ob.cit., pág. 1-9

se prepara un proyecto elaborado por una comisión y se presenta ante el Congreso.

No olvidemos que el constituyente de 1836, había establecido que no se modificaran las Siete Leyes sino hasta después de seis años.

La Comisión en 1840 se propuso establecer en el proyecto que se les pidió, tres cosas: asegurar las garantías individuales, expeditar y robustecer la acción del Supremo Gobierno para conservar la unidad nacional y dar impulso a todos los ramos de la administración pública.

Por otra parte, les pareció más conveniente cambiar la estructura y no hablar de leyes, sino de dividirlo para mayor claridad en títulos, secciones, artículos, colocando en una sola serie la numeración de estos últimos.

Pensaron en que debía modificarse el contenido de la séptima ley (de las reformas a las Siete Leyes), pues el procedimiento establecido era complicado y lento.

Propusieron: Título VIII “De la observancia y Reforma de la Constitución”¹²⁴

Artículo 161.- Las iniciativas que se hagan en lo sucesivo sobre reformas de la Constitución se pasaran desde luego a las Juntas

¹²⁴ Idem.,pág. 106-107

Departamentales y si dos tercios de ellas las adoptaren, se tomaran a consideración cuando se haya renovado la cámara de diputados.

Art. 162.- En las iniciativas de variación, lo mismo que en las otras leyes, podrán las cámaras no solo alterar la redacción sino también adicionarlas y modificarlas , para dar perfección al proyecto.

Art. 163.- Para reformar la Constitución, además de los requisitos establecidos en este título, se observaran las formalidades proscritas para la formación de leyes.

 Fechado el 30 de Junio de 1840 y sólo aparecen los apellidos de los miembros de la Comisión: Barajas, Jiménez, Castillo, Fernández y Ramírez.

 Con esta propuesta dicen los miembros de la Comisión, que lograrían tres objetivos:

1º.- En cualquier periodo se pueden promover dichas reformas y no se de margen a que se tome pretexto de la permanencia de algunas disposiciones constitucionales.

2º.- Que se de el tiempo necesario para experimentar en la práctica los efecto que pueden producirse conociendo a fondo los datos en que se apoya la iniciativa.

3º.- Cuando llegue a decretarse alguna reforma no quede el menor escrúpulo sobre su utilidad y conveniencia.

En cuanto a la reforma constitucional, es todo lo que encontramos. Pero hay algo interesante que no queremos dejar de mencionar, y es que en el proyecto mencionado, no hacen referencia al Supremo Poder Conservador, ya no lo regulan.

La explicación que dan en la presentación del proyecto, es que una minoría de ellos estaba por la desaparición de dicho poder y la otra parte, estaba indecisa, no supieron definir si era conveniente o necesaria para el país, por lo que decidieron no decir nada de él en el proyecto presentado.

La Comisión se disculpa por los errores que pudiera contener el Proyecto y confiaba en que fuera calificado por los peritos, es decir por el pleno del Congreso.

Por lo anterior podemos decir, que no hubo modificaciones a las Leyes Constitucionales de 1836, por las siguientes razones:

Primero.- La prohibición señalada por la misma de no modificarse en seis años.

Segundo.- En 1839 el Supremo Poder Conservador permite modificaciones a las siete leyes, sin esperar el plazo establecido, pero con determinadas limitantes.

Tercero.- El proyecto de que venimos hablando no prospera, la situación de inestabilidad en el país y los proyectos presentados

posteriormente en 1841 y 1842 no permiten pensar en modificaciones a las siete leyes.

Cuarto.- Finalmente se presentan las Bases Orgánicas de 1843, siguiente constitución que rigiera en nuestro país.

3.3.3.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Una de las tareas que nos habíamos propuesto, era conocer el número de reformas que habían sufrido estas Bases, durante el tiempo en que estuvo vigente. Desafortunadamente no encontramos nada al respecto, preguntamos en el Archivo General de la Nación, en la biblioteca de la cámara de diputados, en la biblioteca del Congreso de la Unión, en la biblioteca de la cámara de senadores y no tenían nada registrado al respecto.

En la cámara de diputados nos comunicaron que no es posible encontrar esta información, que se ha intentado capturarla, pero no se han tenido resultados positivos, pues no tienen las fuentes que lo determinen.

Felipe Tena Ramírez en su libro de Leyes Fundamentales de México, anota que se modificó en una sola ocasión estas Bases Orgánicas, mediante la Ley del 25 de septiembre de 1845, que sustituyó sus artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionó el 169, relativos todos ellos a la elección de los senadores.

3.3.4.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En relación a esta Acta pasa lo mismo que en el documento anterior, no hay datos registrados que nos proporcionen el número de reformas.

3.3.5.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGÍTIMA INDEPENDENCIA , PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

Art. 5° --- Dos reformas: 25 de septiembre 1873 y 10 de junio de 1898.

Art. 7° --- Una reforma: 15 de mayo de 1883

Art. 11° --- Una reforma :12 de noviembre de 1908

Art.23°--- Una reforma:14 de mayo de 1901

Art. 27° --Dos reformas:25 de septiembre de 1873 y 14 de mayo de 1901

Art. 31° --Una reforma:10 de junio de 1898

Art. 35° --Una reforma: frac. IV reformada el 10 de junio de 1898

Art. 43° -- Seis reformas: 29 de abril de 1863, 18 de noviembre de 1868, 15 de enero de 1869, 16 de abril de 1869,12 diciembre 1884 y 24 de noviembre de 1902.

Art. 51°--Una reforma: 13 de noviembre de 1874

Art. 52°-- Una reforma: 13 de noviembre de 1874

Art.53°--Una reforma: 18 de diciembre de 1901
Art. 57° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 58° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 59° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 60° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 61° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 62° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874
Art. 63° --Una reforma igual fecha
Art. 64° --Una reforma: igual fecha
Art. 65° --Una reforma: igual fecha
Art. 66° --Una reforma: igual fecha
Art. 67° --Una reforma: igual fecha
Art. 69° --Una reforma: igual fecha
Art. 70° --Una reforma: igual fecha
Art. 71° --Una reforma: igual fecha
Art. 72°-- fracción III Una reforma : igual fecha
Art. 72° -- frac. VI: Una reforma : 19 de octubre de 1901
Art. 72 -- frac. X Una reforma: 14 de diciembre de 1883
Art. 72° -- frac. XXI Una reforma: 12 de noviembre de 1908
Art. 72 -- frac. XXII Una reforma: 20 de junio 1908
Art. 72° --frac. XXV Una reforma: 2 de julio 1882
Art. 72 --frac. XXXI Dos reformas: 24 de abril de 1896 y 6 de mayo de 1904
Art. 72° --frac. XXXII Dos reformas: 24 de Abril de 1896 y 6 de mayo de 1904

Art. 72° --Tres reformas más: Adicionado los párrafos A,B y C el 13 de noviembre de 1874, 24 de abril 1896 y 6 de mayo de 1904.

Art. 73°-- Una reforma: 13 de noviembre de 1874

Art. 74°--Dos reformas: 6 de mayo de 1904 y en su frac. II 13 de noviembre de 1874

Art. 78 --Cuatro reforma: 5 de mayo de 1878, 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904

Art. 79° --Tres reformas: Octubre de 1882, 24 de Abril de 1896 y 6 de mayo de 1904.

Art. 80 --Dos reformas: 24 de Abril de 1896 y 6 de mayo de 1904

Art.81° --Una reforma. 6 de mayo de 1904

Art. 82° --Tres reformas: 3 de octubre de 1882, 24 de abril de 1896 y 6 de mayo de 1904

Art. 83° --Dos reformas: 24 de abril de 1896 y 6 de mayo de 1904

Art. 84° --Mayo 6 de 1904

Art. 85° --frac. XVI Una reforma: Junio 2 de 1882

Art. 91° --Una reforma: 22 de mayo de 1900

Art.- 96° --Una reforma: 22 de mayo de 1900

Art. 97° --Una reforma: Frac. 1 el 29 de mayo de 1884

Art. 102° --Una reforma : 12 de noviembre de 1908

Art. 103° --Dos reformas: 13 de noviembre de 1874 y 6 de mayo de 1904

Art. 104° --Una reforma: 13 de noviembre de 1874

Art. 105° --Una reforma : igual fecha

Art. 109° --Una reforma: 21 de octubre de 1887

Art. 111° --Dos reformas: reforma frac.III y adición a la IV,V,VI,VII el 23 abril de 1896 y adición a la frac. VIII el 18 de diciembre de 1901.

Art. 124° --Seis reformas: 24 de enero de 1861, 14 de abril de 1862, 17 de mayo de 1882, 26 de noviembre de 1884, 22 de noviembre de 1886 y 23 de abril de 1896.

Art. 125° --Una reforma : 19 de octubre de 1901.

Las reformas anteriores versaron sobre todo en lo que se refiere a las facultades de las tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial, así como también reformaron algunos de los artículos contenidos en la parte de los derechos del hombre.

Sumando los artículos reformados citados, podemos ver que fue modificada en ochenta y un ocasiones.¹²⁵

Buscando en otras fuentes acerca del número de reformas de la Constitución de 1857, encontramos que Eduardo Ruiz, en su obra Curso de Derecho Constitucional,¹²⁶ establece las fechas del D.O. y los artículos modificados, los cuales a continuación mencionamos. Es importante señalar, que no coincide el número de reformas establecido por este autor y el señalado por Felipe Tena Ramírez.

Septiembre 25 de 1873 .- Se reforman los artículos: 1°,2°,3°,4°,5°.

¹²⁵ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, ob. cit., págs. 606-627

¹²⁶ Ruiz Eduardo, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, Tomo II, México, 1888, pág.69-83

Noviembre 13 de 1874.- Se reforman: 51,52,57,58,59, 60,61,62,64,65, 66,67, 69,70,71,72,73,74,104,105.

Mayo 5 de 1878.- Se reforma:78 y 109

Mayo 17 de 1882.- Se reforma:124

Junio 2 de 1882.- Se reforma: 1º y2º.

Octubre 3 de 1882.- Se reforma: 79,80 y82

Mayo 15 de 1883.- Se reforma: 7º.

Diciembre 14 de 1883.- Se reforma: 72

Mayo 29 de 1884.- Se reforma: 97

Noviembre 26 de 1884.- Se reforma: 124

Diciembre 12 de 1884.- Se reforma: 43

Noviembre 22 de 1886.- Se reforma: 124

Octubre 21 de 1887.- Se reforma: 78 y 109

Sumando los artículos, encontramos que de acuerdo a este autor fueron 41 las reformas sufridas por la Constitución de 1857.

3.3.6.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA A LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

En este punto nos ocuparemos de hablar del número de reformas que ha sufrido nuestra Constitución, haciendo el recuento desde distintas fuentes de información.

Al iniciar esta parte de la investigación nos encontramos que no hay un número exacto de las reformas, dependiendo de la fuente que se

consulte, se obtiene un resultado diferente. Es decir, hay fuentes, que toman una reforma por cada diario oficial en que se publico; otras fuentes, suman cuántos artículos se han modificado; otros hacen distinción entre cuántos se adicionaron, reformaron o bien se derogaron.

Nos llamó la atención, que parece que no hay un interés por conocer el número de reformas, el dato estadístico, pues no hay un número exacto de ellas. Hay autores que al hablar de las reformas mencionan cifras diferentes, por ejemplo hablan de más de 400, otros de más de 300, el Dr. Emilio O. Rabasa, nos comentó, que el habla de más de 350; Pilar Hernández habla de que en base al “procedimiento dificultado”, ha llegado a un número excesivo de reformas del texto fundamental, que quizá en este momento lleguen a ser 700, aproximadamente.¹²⁷

En la biblioteca de la Cámara de Diputados llevan un recuento de las reformas, que se puede consultar en la computadora y que se van marcando por las fechas de los Diarios Oficiales en que se publicaron.

Además nos comentaron en esta biblioteca, que ellos habían publicado un cuaderno de apoyo, en donde estaban registradas todas las reformas hechas a la Constitución hasta 1997, pero desafortunadamente no pudimos consultarla porque estaba agotada y no se habían quedado con ningún ejemplar en la biblioteca.

¹²⁷Hernández Ma. del Pilar, ob. cit., pág. 135.

Posteriormente tuvimos la oportunidad de consultar esta publicación de la Cámara de Diputados, pues nos la proporcionó otra persona, quien la había conseguido, pero curiosamente no fue en la propia cámara en dónde la consultamos. Esta publicación, contiene una relación por periodo presidencial, que artículos no se han reformado nunca, qué artículos se han reformado en una sola ocasión, artículos que se han reformado de dos a cuatro veces , artículos reformados de cinco a nueve veces y cuáles se han reformado más de diez veces.

En total haciendo la suma de estas reformas que presenta la publicación de la cámara de diputados, son 379 modificaciones, contando tanto derogaciones, adiciones y reformas.¹²⁸ Por otra parte, encontramos que Susana Thalía Pedroza, menciona que a lo largo de ochenta años de vigencia, la Constitución ha tenido un total de 368 reformas. Además, si consideramos el número de fracciones, párrafos , incisos, bases o apartados de la Constitución, ésta se ha reformado más de 550 ocasiones.¹²⁹

Por otra parte, existe también la relación que presenta la Constitución Comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; y también una edición de la Secretaría de Gobernación a través del Archivo General de la Nación.

¹²⁸Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de biblioteca e informática, Cuaderno de apoyo, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997,pág.7-18.

¹²⁹Pedroza de la Llave, Susana Thalía." Presidencialismo y Parlamentarismo", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pág. 171.

Mencionaremos el número de reformas que encontramos, basándonos en las diferentes fuentes mencionadas.

No queremos dejar de aclarar, que sabemos que lo importante no son los datos estadísticos, el número de reformas, sino a lo que esto nos lleva, es decir, las consecuencias que se desprenden de la facilidad con que se lleva a la práctica el proceso del artículo 135 de nuestra Carta Magna.

Haremos a continuación una relación de las reformas por periodos presidenciales en base a los datos tomados de la tesis doctoral de Armando Soto Flores¹³⁰.

VENUSTIANO CARRANZA

26 de marzo de 1917 a 21 de mayo de 1920

NINGUNA REFORMA

ADOLFO DE LA HUERTA

1º de junio de 1920 a 30 de noviembre de 1920

NINGUNA REFORMA

¹³⁰ Soto Armando, *El Principio de reformabilidad Constitucional, Tesis de grado (Doctor en derecho)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996 págs. 353 a 367.

ALVARO OBREGON

1º de diciembre de 1920 a 30 de noviembre de 1924

TOTAL DE REFORMAS --- 8

PLUTARCO ELIAS CALLES

1º de diciembre de 1824 a 30 de noviembre de 1928

TOTAL DE REFORMAS --- 18

EMILIO PORTES GIL

1º de diciembre de 1928 a 5 de febrero de 1830

TOTAL DE REFORMAS--- 2

PASCUAL ORTIZ RUBIO

5 de febrero de 1930 a 2 de septiembre de 1932

REFORMAS _ 4

ABELARDO L. RODRIGUEZ

3 de septiembre de 1932 a 30 de noviembre de 1934

REFORMAS -- 22

LÁZARO CARDENAS DEL RÍO

1º de diciembre de 1934 a 30 de diciembre de 1940

REFORMAS: 15

MANUEL ÁVILA CAMACHO

1º de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946

REFORMAS: 18

MIGUEL ALEMÁN VALDÉZ

1° de diciembre de 1946 a 30 de noviembre de 1952

REFORMAS 20

ADOLFO RUIZ CORTINES

1° de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958

REFORMAS : 2

ADOLFO LÓPEZ MATEOS

1° de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964

REFORMAS : 11

GUSTAVO DÍAZ ORDAZ

1° de diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970

REFORMAS: 19

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ

1° de diciembre de 1970 a 30 de diciembre de 1976

REFORMAS : 40

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

1° de diciembre de 1976 a 30 de noviembre de 1982

REFORMAS : 34

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

1º de diciembre de 1982 a 30 de noviembre de 1988

REFORMAS : 66

CARLOS SALINAS DE GORTARI

1º de diciembre de 1988 a 31 de octubre de 1994

REFORMAS: 55

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

1º de noviembre de 1994 hasta el 2 de marzo de 1995

REFORMAS: 28

En total hasta diciembre de 1997, las reformas constitucionales en el periodo del Presidente Zedillo son: 54

La información de la tesis llega hasta marzo 2 de 1995, de tal forma que sumandolas tenemos que nuestra Constitución hasta esta fecha ha sufrido 362 reformas.

En base a la relación que presenta la Constitución comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicada en 1997, se deben aumentar al periodo presidencial de Ernesto Zedillo las siguientes reformas, hasta agosto de 1996.

ART. 16 D.O. 3 DE JULIO DE 1996

ART. 21

ART. 22

ART.30 PENDIENTE DE PUBLICACIÓN

ART. 32 IGUAL

ART. 35 D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996

ART. 36

ART.37 PENDIENTE DE PUBLICACIÓN

ART. 41 D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996

ART. 54

ART. 56

ART. 60

ART. 73D.O. 3 DE JULIO DE 1996

ART. 73 D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996

ART. 74

ART. 94

ART. 98

ART. 99

ART. 101

ART. 105

ART. 108

ART.110

ART. 111

ART. 116

ART. 122

Son 25 reformas mas en dos fechas de D.O. julio y agosto de 1996. Sumando a la relación del Dr. Armando Soto y estas 25 de la

Constitución comentada, suman hasta el mes de agosto de 1996: 387 reformas

En la biblioteca del Senado nos dieron como dato, que durante agosto de 1996 y diciembre de 1997, se publicó en el D.O. de fecha 20 de marzo de 1997, la reforma a los artículos 30, 32 y 37, mismos que estaba pendiente su publicación de acuerdo a los datos anteriormente señalados.

Esta Constitución comentada de que hablamos, también hace una referencia sobre que artículos nunca se han modificado y cuántas reformas ha sufrido cada uno de ellos.

Haciendo una relación de la información anterior podemos apuntar lo siguiente:

De la Constitución de 1917

Artículos nunca reformados _____ 38 artículos

1°,2°,7°,8°,9°,11,12,13,14,15,23,33,38,39,40,47,50,57,62,64,68,71,75,80,81,86,87,91,118,120,121, 124,125,126,128,129,132,136.

Artículos que más han sido reformados

Artículo 27 _____ 16 ocasiones

Artículo 73 _____ 41 ocasiones

Artículo 123 _____ 20 ocasiones

Por otra parte encontramos que hay una relación parecida a la mencionada , pero elaborada por el Archivo General de la Nación en una exposición documental de México y sus Constituciones, a propósito del 80º aniversario de nuestra Constitución, la Secretaría de Gobernación y el Archivo General de la Nación, hablan de 369 reformas a la misma, de 1917 a 1996.

Coincide con el número de artículos que no se han modificado -
38

Pero hay diferencia en el número de ocasiones que se han reformado algunos artículos. Por ejemplo:

Los artículos que más se han reformado:

Artículo 27 _____ 17 ocasiones

Artículo 73 _____ 36 ocasiones

Artículo 123 _____ 19 ocasiones

En resumen, volvemos al planteamiento inicial, pues el número exacto de reformas , varía dependiendo de la fuente consultada.

Haciendo una comparación entre ambas relaciones de que hablamos, resulta que la distinción en las cifras radica en lo siguiente:

Archivo General

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Art.27

17 reformas

Registra una mas
publicada el
17/X1/82

Art.27

16 reformas

Art. 28

4 reformas

Art.28

5 reformas

Registra una mas publicada 17/11/82

Art.30

3 reformas

Presenta una mas y dice pendiente de publicación

Art.30

3 reformas

Art. 32

2 reformas

Art.32

3 reformas

Registra una mas pendiente de publicación

Art.37

1 reforma

Art.37

2 reformas

Registra una mas pendiente de publicación

Art. 73
36 reformas

Art. 73
41 reformas
Registra cinco más: 20/08/28
18/01/34
14/12/40
10/08/87
10/08/87

Art. 79
11 reformas
Registra una mas
22/10/66

Art. 79
10 reformas

Art. 89
10 reformas

Art.89
11 reformas
Registra una mas 21/10/66

Art.123
19 reformas

Art.123
20 reformas
Registra una mas 9/01/78

También queremos mencionar que en nuestra visita a la cámara de senadores, y al platicar con el Sr. Nolasco de quien hablamos en el capítulo II, persona que esta encargada del área de memoria legislativa, en la biblioteca, le preguntamos que si ellos llevaban un control del

número de reformas a la Constitución, a lo cual nos contestó que a él le habían encargado hacer un trabajo sobre este tema, en el cual estaban divididas las reformas, por periodos presidenciales, qué artículos no se han reformados, cuántas reformas han sufrido cada uno de los artículos, y las fechas de los periódicos oficiales en que fueron publicadas. Este material lo consideramos importante, pues así cotejaríamos los datos que nosotros habíamos ya conocido y el trabajo de la cámara de senadores. Le pedimos al Sr. Nolasco que si era posible prestarnos o ver ese trabajo para compararlo con los datos que nosotros teníamos. El Sr. Nolasco, amablemente me dijo que tenía que presentar un oficio solicitando se me permitiera ver ese trabajo y que dirigiera el oficio a su jefe, el Lic. Fernando Suárez del Solar, Director General del Archivo de Memoria Legislativa.

Hicimos lo que se nos pidió, presentamos el oficio al Lic. Suárez al día siguiente. En este oficio explicábamos que necesitábamos esta información para la investigación que se estaba realizando para el trabajo de la tesis doctoral. La respuesta fue que regresáramos al día siguiente.

Así nos presentamos al siguiente día para conocer la respuesta y nos mandó decir el Lic. Suárez con el Sr. Nolasco que todavía no podía resolverme. Preguntamos al Sr. Nolasco, porque tanta vuelta para decirme si o no y él nos dijo, que tal vez sería porque ese trabajo iba a ser publicado por la cámara y que tal vez esa fuera la razón de que no nos permitieran verlo.

Por tercera ocasión acudimos por la respuesta y lo que entendimos fue que no nos la quería proporcionar el Lic. Suárez.

No pudimos lograr ver esos datos, así que esperaremos a que sean publicados por la cámara.

CAPÍTULO IV

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y EN EL DISTRITO FEDERAL

La intención del presente capítulo, es conocer el proceso que cada uno de los Estados que conforman nuestra República, llevan a cabo en la modificación de su Constitución. No esperamos encontrar grandes cambios o diferencias entre los procesos estatales y el federal, precisamente por la forma de Estado adoptada por nuestro país, la forma de Estado Federal. Todos los Estados deben respetar y no exceder lo dispuesto por nuestra Ley Fundamental, por lo cual no podemos encontrar grandes discrepancias, pero sí podemos encontrar detalles o tiempos diversos en cada uno de los 31 Estados.

En el estado federal moderno es posible distinguir al constitucionalismo originario, que corresponde a la organización federal, del derivado o reflejo que corresponde a la organización estatal, apunta Diego Valadés.¹³¹

El constitucionalismo originario señala límites y posibilidades para la federación y para las entidades federativas, en tanto que el constitucionalismo derivado reflejo solamente se acoge a esos límites y posibilidades elaborando su propio perfil.

¹³¹ Valadés, Diego. "Límites del Constitucionalismo Local", en *Constitución y Política*, UNAM, México, 1987, pág.81

El constitucionalismo originario está integrado por las suma de las decisiones que organizan y definen el funcionamiento del estado nacional. De este constitucionalismo originario nos ocuparemos en la mayor parte de esta investigación. Pero queremos anotar aquí el comentario de Diego Valadés, al respecto del constitucionalismo derivado o reflejo como el llama a los congresos constituyentes de los Estados, a propósito de cómo regulan el proceso de reforma constitucional, cada uno de ellos.

El constitucionalismo reflejo o derivado tiende paulatinamente, a generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder.

Así, que mientras para el estado federal, la entidad federativa es un componente fundamental, para el estado federado el componente más importante es el municipio.

Otro punto interesante que toca Diego Valadés, es lo que llama poder constituyente subordinado. Debemos recordar, que cuando se habla de poder constituyente, estamos hablando del órgano encargado de elaborar la Carta Magna, de organizar al estado. En el caso de las entidades federativas es evidente que la comunidad local tiene facultades de organización que ejerce con libertad pero dentro de los límites que le permiten las decisiones políticas adoptadas por el poder constituyente originario.

Los límites del poder revisor de la constitución local, también son distintos de aquellos que resultan aplicables al poder revisor federal. En el caso del poder revisor federal hay límites explícitos e implícitos, en cambio en el poder revisor subordinado o estatal todos los límites son explícitos, pues sólo se puede hacer lo que expresamente está permitido o lo que expresamente no fue prohibido. Así vemos que se tiene una visión distinta de las facultades del poder revisor de la Constitución, según estemos hablando del nivel federal o local.

En México las fronteras del constitucionalismo local son muy amplias. Las entidades federativas pueden organizar su vida constitucional sistematizando los preceptos correspondientes de una manera breve. Aun cuando la tendencia constitucional mexicana apunte en el sentido de una norma casuística, nada impide que en el ámbito estatal se opte por un criterio más moderno de una norma sistemática y genérica.

Por otro lado y siempre que no se restrinjan garantías propias de la Constitución General de la República, es posible pensar en la extensión de nuevos derechos y libertades fundamentales en el ámbito local. Por esto, en cuanto al proceso de reforma constitucional, es posible encontrar mecanismos dificultados, tales como el referéndum, sin contravenir el espíritu ni la letra del pacto federal.

Por otra parte, encontramos un criterio que difiere del anterior, con la opinión del maestro Elisur Arteaga Nava¹³², quien afirma que no obstante lo delicado de la función constituyente, los autores de la carta magna, contrariamente a su costumbre, se ha abstenido de regular el funcionamiento de los cuerpos encargados de expedir y reformar las constituciones locales. Aunque aparentemente todo se deja al criterio estatal, existen principios que estos no pueden eludir.

Con vista al abundante y exhaustivo articulado que en relación con los estados existe en la constitución general es válido afirmar que, al fin de cuentas, la autonomía local no es más que la posibilidad que tienen los constituyentes locales de reglamentar y llevar al detalle a nivel local el germen constitucional. No es exagerado decir que las constituciones locales no son más que leyes orgánicas que dan autoridades locales en ejercicio de una función específica que deriva a su favor de la constitución general del país.

Todos los estados están obligados a tener una Constitución en las que se respeten las prevenciones establecidas en la Constitución general.

La llamada voluntad constituyente local, dice Elisur Arteaga, mientras subsista el artículo 39 con su actual redacción, puede ser considerada como permanente, con sus dos posibilidades: la de expedir

¹³² Arteaga Nava, Elisur. "Notas para un derecho Constitucional Estatal", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Número 7, México, 1983, pág. 90.

nuevas constituciones que sustituyan a las vigentes, cómo la de modificar simplemente las existentes; contrariamente con lo que sucede con la Constitución general que solo admite adiciones o reformas, más no sustitución local.

No existe impedimento alguno para que un estado se de una Constitución totalmente flexible; en cambio si existe para que establezca una constitución no reformable, chocaría con lo dispuesto en el artículo 39.

A nivel de Constituciones locales no puede afirmarse válidamente que existan decisiones políticas intangibles, que no puedan ser reformadas por los constituyentes locales. No pueden ser consideradas como tales las limitaciones, obligaciones y prohibiciones que existen en la Constitución general pues no son obra de autoridades locales. Lo que es más, no pueden ser consideradas como decisiones intangibles las ampliaciones de los derechos individuales que existen en algunas constituciones locales, por cuanto a que exceden los mínimos previstos en la general de la república.

Caso diferente es lo relacionado con el Distrito Federal. Como sabemos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, elaborado por el Congreso de la Unión, es lo que puede equipararse a la Constitución del Distrito Federal. La modificación de este Estatuto está a cargo del propio Congreso, conforme al proceso establecido por el artículo 72 de

la Constitución federal, conforme al cual se modifica o crea la legislación ordinaria.

De acuerdo a las reformas realizadas a la Constitución Federal en 1996 en cuanto a este tema, mucho se habló y se había hablado de convertir al D.F., en el Estado 32 y que por lo tanto este contaría con una Constitución , con un Congreso Local, con un Gobernador, con Municipios, en fin con todo lo que implica un Estado. Fueron muchas las discusiones y propuestas de los diferentes partidos políticos, que se presentaron ante este tema, en las mesas de discusión que se llevaron a cabo en la Secretaría de Gobernación en donde se pusieron de acuerdo para presentar una iniciativa de reformas conjunta y convocar a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados y a la de Senadores aprobando en un solo día en las respectivas cámaras, el proyecto presentado.

Esta reforma política del Distrito Federal permitió entre otras cosas el que se hablara de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ya no de Regente y que este fuera electo por votación directa por los habitantes del Distrito Federal.

Para esta investigación, consideramos interesante también tocar el Distrito Federal en cuanto a que, como no se logró en la reforma que se hablara del Estado 32, por lo tanto el Distrito Federal no interviene en el proceso de reforma Constitucional, pues no es considerado Estado y no tiene un Congreso Local, lo cual hace que

quede fuera del proceso establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal.

El comentario anterior, lo consideramos necesario para justificar el porqué también se menciona en el título de este capítulo, al Distrito Federal.

En las siguientes páginas hablaremos y citaremos los artículos correspondientes de las Constituciones Estatales en cuanto a su proceso reforma, haremos un comentario en cada uno de ellos y trataremos de llegar a una conclusión.

No queremos dejar de mencionar que para conseguir las Constituciones de los Estados lo más actualizadas no es tan sencillo, pues la información que llega de los Estados al Instituto de Investigaciones Jurídicas no es tan continua como se quisiera, los Estados no se preocupan mucho por esta situación.

Pensamos en comprar cada una de las Constituciones pero esto no me garantizaba que estuviera conociendo lo más reciente de ellas, no cuentan con anotaciones de cuando y cuantas reformas se le han hecho a cada artículo.

En el Instituto mencionado pude obtener la información más o menos reciente, sin embargo también obtuve información en la Suprema Corte de Justicia, en la sección de Compilación de Leyes, en dónde

cuentan con las Constituciones de cada Estado y con las reformas que han sufrido, marcando la fecha del Periódico Oficial en que fueron publicadas y los artículos que se han modificado.

Se hizo la investigación del número de reformas que se han hecho en tres Estados a sus Constituciones, estos son Aguascalientes, Edo. de México y Michoacán.

Vamos a llevar a cabo el computo de reformas no contando únicamente las fechas de los Periódicos Oficiales, sino que por cada fecha cuántos artículos han sido reformados. Entendiendo por reforma tanto las derogaciones como las adiciones.

En adelante la información sobre la cual se trabaja se tomo de las fuentes mencionadas y también se verificó la información contenida en INTERNET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, para ir actualizando los datos que fueran necesarios en el tiempo que llevamos elaborando este trabajo.

Los artículos de las Constituciones comentadas, están actualizadas hasta la fecha de elaboración del presente trabajo.

Máximo N. Gámiz Parral comenta que en nuestro país se carece de un derecho constitucional estatal y con ello confirmamos nuestra dificultad para conocer al día las constituciones estatales. Anota Gámiz Parral, que no contamos con un derecho constitucional estatal

sistematizado, así como tratados y estudios sobre administración pública local y municipal. Nos llamó la atención su comentario acerca de que en las facultades y escuelas de derecho de la provincia, es común que en las materias de derecho constitucional los planes de estudio sólo contemplan la Constitución General de la República y se olviden de las constituciones políticas locales. Este autor citando a Elisur Arteaga¹³³ comenta que una muestra del descuido en que se encuentra el derecho constitucional estatal es que las constituciones locales vigentes con posterioridad a 1917 fueron compiladas inicialmente hasta 1962.¹³⁴

4.1.- AGUASCALIENTES

Constitución vigente desde 1917

De las Reformas a la Constitución

Artículo 94. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:

I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasa a los

¹³³Gámiz Parral, comenta que Elisur Arteaga es uno de los pocos autores que a nivel nacional han abordado el tema del derecho constitucional estatal.

¹³⁴Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990, pág. 249

Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado, para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran 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 aceptan la reforma o adición.

El artículo 30 de esta Constitución establece que tienen iniciativa de Ley o Decreto los diputados del Congreso, Los Ayuntamientos en asuntos de su competencia , el Gobernador del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo.

Como podemos observar en esta Constitución, se necesita el voto de las dos terceras partes del total de diputados y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos. Este proceso es similar al que marca la Constitución Federal solo que en el Estado intervienen lógicamente la esfera local y municipal.

El plazo de quince días que marca a los Ayuntamientos para que envíen al Congreso el resultado de la votación es interesante, ya que se entiende que si en ese plazo no hay respuesta se tiene por aprobada.

Este señalamiento en cuanto a plazo no lo marca la Constitución Federal para poner un límite a la respuesta de los Congresos Locales,

esto debería determinarse para así cerrar una de las puertas que permiten o facilitan la continuas reformas.

Con este procedimiento la Constitución de Aguascalientes ha sufrido desde 1917 a la fecha, ciento cuarenta y un reformas. Hablamos de reformas incluyendo adiciones y derogaciones, es decir en este trabajo hablaremos del número de ocasiones en las que se ha modificado la Constitución.

4.2.-BAJA CALIFORNIA

Constitución vigente desde 1953

De las Reformas a la Constitución

Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con 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 en favor de la adición o reforma, la misma se declara parte de esta 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 adición o reforma.

Las adiciones o reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de algún otro trámite.

El artículo 28 de esta Constitución establece que tendrán iniciativa de leyes los diputados, el Gobernador, los Ayuntamientos y el Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia.

Aquí cabe hacer dos comentarios: uno en el sentido de que a diferencia de la Constitución de Aguascalientes, establece el plazo de un mes a los Ayuntamientos para que envíen su aprobación, comentario o rechazo al Congreso Local, entendiéndose que de no hacerlo se considera que lo aprueban.

El segundo comentario, en relación al último párrafo de este artículo en cuanto a la incorporación inmediata a la Constitución Local de las reformas o adiciones que se lleven a cabo a la Constitución Federal y que por supuesto tengan repercusión en la misma.

Esto es interesante pues es obvio que si la Constitución Federal sufre modificaciones que afectan a la local es indispensable que estas

se incorporen, debido al principio de supremacía Constitucional. Sin embargo, esto podría entenderse que desde que la Legislatura Local está conociendo del proyecto de reforma o adición que envíe el Congreso Federal, y aquella lo haya aprobado se lleve a cabo la incorporación inmediata, lo cual no es correcto, pues deberá esperar el Congreso Local a que se cumpla con el requisito establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal, es decir esperar a contar con la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales para poder entonces llevar primero la reforma a la Ley Fundamental y después la incorporación o adición a la Constitución Local correspondiente.

Este comentario lo hacemos , pues nos llamo la atención una de las anotaciones del Lic. Alejandro Azcoytia Alvarez, Director de Servicios Parlamentarios de la LVI Legislatura Cámara de Diputados, quien nos comentó algunos de los aspectos que en la práctica de los procesos de reforma se han presentado. Entre ellos está precisamente este caso, en cuanto a que las Legislaturas Locales al reunirse ya sea en sesión ordinaria o en sesión extraordinaria y conocer del proyecto de reforma presentado por el Congreso Federal y si lo aprueban se han dado casos en los de una vez y aprovechando que están reunidos los diputados llevan a cabo la reforma a su Constitución. De esta forma esta modificación o adición de la Constitución Local sería contraria a derecho, pues aún no se ha terminado el proceso de reforma establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal.

4.3.- BAJA CALIFORNIA SUR

Constitución vigente desde 1975

De la Reforma e Inviolabilidad de la Constitución.

Artículo 166. Esta Constitución Política puede ser Adicionada o Reformada.

Las proposiciones que tengan este objeto, deberán estar suscritas por tres Diputados Fracción Parlamentaria o iniciadas por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia o los Ayuntamientos. Estas Iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de las Leyes en los Artículos 57 al 63, pero requieren de la aprobación de cuando menos los dos tercios del número total de Diputados que integran la Legislatura.

En el caso de Baja California Sur encontramos que en el artículo relativo a la reforma constitucional establece quienes pueden presentar la iniciativa de reforma: Por los Diputados, suscrita por lo menos por tres de ellos; por el Gobernador; por los Ayuntamientos o por el Tribunal Superior de Justicia. Esto no lo hace la Constitución Federal pues en este caso el artículo 135 solo nos habla del procedimiento y nos remitimos al artículo 71 para aplicar por regla general de quien tiene facultad de presentar una iniciativa de Ley.

No está por demás mencionar que en el artículo 57 se establece expresamente que tienen facultad de presentar iniciativa de reforma y adición de leyes: los Ayuntamientos, los Diputados, el Tribunal Superior de Justicia en su ramo y los Ciudadanos por conducto de los diputados de su distrito.

Por otra parte en cuanto a requisito para concretar la reforma a la Constitución Local requiere de la aprobación de los dos tercios del número total de Diputados que integran la Legislatura y no mencionan la participación de los Ayuntamientos.

4.4.- CAMPECIIE

Constitución vigente desde 1957

De las Reformas a la Constitución

Artículo 130. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada; pero para que las adiciones o reformas 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.

Artículo 131. El Congreso del Estado hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La Constitución de Campeche en su artículo 46, faculta al Gobernador, a los Diputados, al Tribunal Superior de Justicia en materia de su competencia y a los Ayuntamientos, para que puedan iniciar el proceso de formación de leyes.

En el caso de lo dispuesto por la Constitución de este Estado, es muy similar su redacción a lo previsto por la Constitución federal, solo que en este caso se aplica lógicamente a los niveles local y municipal.

4.5.- CHIAPAS

Constitución vigente desde 1921

De las Reformas a la Constitución.

Artículo 83. Para que las Adiciones y Reformas a la Presente Constitución puedan ser parte de la misma, se requiere:

I. Que el Congreso, con la aprobación de la mayoría de los diputados presentes admitan a discusión el proyecto y;

II. Que el proyecto se publique en el Periódico Oficial del Estado.

La mayoría de los ayuntamientos dará su aprobación dentro de los quince días de recibida la comunicación en que se les pida, entendiéndose que su abstención significa aprobación.

En caso de que haga observaciones a las adiciones ó reformas propuestas, el Congreso decidirá si son o no de tomarse en consideración, sujetándose el proyecto a los trámites preceptuados en el capítulo Segundo del Título Cuarto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 28.¹³⁵

El art. 27 marca que tienen facultad de iniciar leyes los Diputados del Congreso Local, el Gobernador, los Ayuntamientos y el Tribunal Superior de Justicia en su ramo.

Una vez determinado quienes pueden iniciar el proceso, se establece cómo se realiza, así las cosas, primero se necesita la aprobación de la mayoría de los diputados, luego se de a conocer, posteriormente se les envía a los Ayuntamientos para lograr su aprobación, siendo necesaria la mayoría de ellos.

Por otra parte, encontramos que también en este caso se concede el plazo de quince días para que los Ayuntamientos emitan su respuesta, aclarando que la abstención significa aprobación.

Pero algo curioso, que hasta ahora encontramos solo en el Estado de Chiapas, es que depende de la opinión del Congreso Local si toman en cuenta o no las observaciones que pudieran hacer los Ayuntamientos, de tal suerte que si al Congreso le urge llevar a cabo la

¹³⁵http://www.juridicas.unam.mx/ensinfo/chp/chp_16.htm

reforma o más aún si los intereses políticos así lo exigen no se tomaran en cuenta las observaciones que llegaren hacer los Ayuntamientos.

Esto lo considero un poco arbitrario y deja sin defensa a los Ayuntamientos en cuanto a exigir sean tomados en cuenta sus comentarios.

En la Suprema Corte de Justicia encontramos que de acuerdo a las fechas de los periódicos oficiales que se han publicado, y contando cada uno de los artículos reformados, son 297 ocasiones en que se ha modificado esta Constitución.

4.6.- CHIHUAHUA

Constitución vigente desde 1950

De las Reformas e Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 202. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que se acuerde por más de la mitad del número de diputados presentes de dos Legislaturas distintas e inmediatas, o de una misma, en dos discusiones con intervalo de seis meses entre una y otra.

De acuerdo al artículo 68 tienen facultad de iniciar leyes las misma instancias mencionadas en las anteriores constituciones.

En el caso de esta Constitución encontramos un artículo muy pequeño pero novedoso, pues se requieren de la aprobación de más de la mitad de los diputados pero de dos Legislaturas distintas e inmediatas (lo cual llevaría más tiempo, pues se tendría que esperar a la conformación de dos legislaturas) o bien que en una misma legislatura se discuta en dos ocasiones con intervalos de seis meses y se apruebe con la misma mayoría.

Esta fórmula la encontramos con alguna similitud por primera ocasión en nuestro país, en la Constitución de Cádiz de 1812, y que tiene por objeto dar la oportunidad de que dos legislaturas es decir dos grupos de legisladores emitan su opinión al respecto o en el otro supuesto que se discuta por los mismos legisladores pero dándoles un intervalo de seis meses para que vuelvan a conocer el proyecto y vuelvan a votar.

4.7.- COAHUILA

Constitución vigente desde 1918

De la Inviolabilidad y Reforma de la Constitución

Artículo 194. El Estado no reconoce más ley fundamental para su Gobierno interior, que la presente Constitución y ningún poder ni autoridad, puede dispensar su observancia.

Artículo 195. Todos los ciudadanos tienen derecho de reclamar ante el Congreso, sobre la inobservancia de la Constitución, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores.

El Congreso del Estado establece un organismo encargado de promover, divulgar y proteger los derechos humanos. Este organismo será autónomo y conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público sin embargo, no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Sus procedimientos serán gratuitos, breves y sencillos, y en ocasión de su investigación, podrá formular recomendaciones públicas, no obligatorias, a las autoridades respectivas.

Artículo 196. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada por el Congreso del Estado. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de esta Constitución, deben observarse los requisitos siguientes:

I. Iniciativa suscrita cuando menos por tres diputados o por el gobernador, a la vez que 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 de la mayoría absoluta de todos los diputados que forman el Congreso del Estado.

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 formar 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.

VII. Declaración del Congreso, con vista y discusión del dictamen de la Comisión.

Artículo 197. Para cumplir con lo que se previene en la fracción V del Artículo que precede, 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 entender que aceptan la reforma.

Como en el caso de Baja California Sur, encontramos que también aquí se determina quienes pueden presentar la iniciativa de reforma: los Diputados (firmada por lo menos por tres de ellos) o el Gobernador.

La aprobación de la mayoría absoluta de los Diputados y por la mayoría de los Ayuntamientos.

Pero es necesario que se publique el expediente en la prensa. Esto permite que los habitantes del Estado se enteren del contenido del proyecto de reforma.

4.8.- COLIMA

Constitución vigente desde 1917

De la Inviolabilidad de esta Constitución, su observancia y modo de reforma.

Artículo 129. El Estado no reconoce más Ley fundamental para su Gobierno interior, que la presente Constitución y nadie puede dispensar su observancia. Cuando por algún trastorno público se interrumpa la observancia de la Constitución y se estableciere un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, luego que el pueblo recobre su soberanía volverá a ser acatada y con sujeción a la misma y a las Leyes que de ella emanen serán juzgados todos los que la hubieren infringido.

Artículo 130. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada; pero para que las adiciones o reformas lleguen a formar parte de ella se necesita:

- 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 formen 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 declararán por el Congreso parte de esta Constitución y se publicarán en 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 acepten 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 respectivo.

Artículo 131. El cómputo de votos de los Ayuntamientos para los efectos del Artículo anterior, se hará por corporación y no por personas.

El procedimiento establecido por este Estado es similar al del artículo 135 de la Constitución Federal, requieren del voto de las dos terceras partes de los diputados y de la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos. Se le condiciona a los Ayuntamientos de que si en un

plazo de 30 días no envía sus observaciones se entiende que está de acuerdo con el proyecto enviado.

4.9.- DURANGO

Constitución vigente desde 1917

Artículo 130. La presente Constitución podrá ser reformada o adicionada en todo tiempo, con la condición precisa que no han de ser atacados de manera alguna los principios consignados y que se consignent en la Carta Fundamental de la República, debiendo observarse las formalidades siguientes:

I. La reforma, reformas o adiciones, se presentarán en cualquiera de los periodos ordinarios de sesiones, pero durante el no se hará otra cosa que mandarlas publicar por la prensa y comunicarlas directamente al Ejecutivo, Tribunal de Justicia y a cada uno de los Ayuntamientos del Estado, a fin de que emitan su juicio por escrito, dirigiéndolo al Congreso o Comisión Permanente, quienes formarán un expediente con todas las constancias que recibieren.

II. Este expediente se pasará a la Comisión de Puntos Constitucionales en el sexto día de haberse abierto las sesiones del periodo ordinario que siga al en que se propusieron las reformas o adiciones. La Comisión presentará dictamen a la Cámara a más tardar dentro de un mes de haberse recibido el expediente y se procederá a la discusión conforme

al Reglamento. Para que las adiciones o reformas formen parte de la Constitución, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que deban integrarlo, las acuerde, y que sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, conceptuándose mayoría la mitad más uno de los existentes en el Estado. El Congreso hará el computo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones.

La Constitución de Durango prevé en su artículo 50 quienes tienen el derecho de iniciar leyes y decretos, otorgándole competencia a el Gobernador, los Diputados, los Ayuntamientos y el Supremo Tribunal de Justicia.

Encontramos que en primer término establece claramente que cualquier reforma a la Constitución Local no podrá ir en contra de los principios establecidos por la Constitución Federal.

Una vez presentado el proyecto este tendrá que darse a conocer al Ejecutivo, al Tribunal Superior y a los Ayuntamientos para esperar sus comentarios al respecto.

Posteriormente, el procedimiento a seguir es que se necesita la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso más la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

4.10.GUANAJUATO

Constitución vigente desde 1917

De las Reformas e Inviolabilidad de la Constitución

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 142. Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la Ley Suprema del Estado de Guanajuato.

Artículo 143. En todo tiempo puede ser reformada o adicionada la presente Constitución. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de las dos terceras partes de los diputados, y además, que sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos.

Artículo 144. Si por algún trastorno público dejare de regir en la República la Constitución Federal entre tanto el orden se restablece, el Estado de Guanajuato se gobernar solamente por la presente Constitución y por las leyes que de ella emanen.

El proceso establecido por el Estado de Guanajuato, es sencillo y similar en el fondo a los que siguen casi todos los estados. Requieren la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y de la mayoría de los Ayuntamientos.

4.11.GUERRERO

Constitución vigente desde 1917

De la reforma e Inviolabilidad de la Constitución.

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 125. La presente Constitución puede ser reformada o adicionada por el Congreso del Estado.

Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la Constitución, deben llenarse los siguientes requisitos:

- I. Presentar iniciativa suscrita por los Diputados o por el Gobernador;
- II. Discutir y aprobar las reformas o adiciones o ambas, por cuando menos por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.
- III. Aprobar las reformas o adiciones o ambas, por las dos terceras partes de la totalidad de los Ayuntamientos.

Si el Jefe del Ejecutivo veta las reformas o adiciones, estas no podrán ser discutidas nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso.

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.

En el caso del Estado de Guerrero vemos que el propio artículo establece que la iniciativa podrá presentarse por el Gobernador o por los Diputados. Necesita la aprobación de las dos terceras partes tanto de los miembros del Congreso como de los Ayuntamientos.

Sin embargo algo diferente encontramos aquí, pues habla de una participación del ejecutivo local en cuanto le otorga facultad para vetar la iniciativa presentada. Esto no lo habíamos visto en ninguna de las Constituciones hasta ahora comentadas y tampoco encontramos esta participación en la Constitución Federal. Por lo que sigue estableciendo el artículo, vemos que a fin de cuentas puede salvar la objeción o veto del ejecutivo, esperando a la conformación de la siguiente Legislatura.

4.12. HIDALGO

Constitución vigente desde 1920

De la Reforma e Inviolabilidad de la Constitución.

Artículo 158. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Las iniciativas que tengan este objeto 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 señalados en los artículos 47 y 55 de esta Constitución, pero requerirán de la aprobación cuando menos de los dos tercios del número total del Diputados.

Aprobando la propuesta en la Cámara de Diputados deberá someterse a la sanción de los Ayuntamientos y se tendrá por aprobada definitivamente, cuando así lo expresen las dos terceras partes de ellos.

En su artículo 47 establece que tienen facultad de iniciar leyes los siguiente:

Los Diputados del Congreso Local, el Gobernador, los Ayuntamientos , el Tribunal Superior de Justicia y algo que no habíamos visto es que también expresamente se habla de los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la entidad, esto por conducto de los Ayuntamientos o de los Diputados de sus respectivos distritos.

Por otra parte, vemos que se necesita la aprobación de las dos terceras partes tanto de Diputados como de los Ayuntamientos.

4.13. JALISCO

Constitución vigente desde 1917

De las Reformas a la Constitución

Artículo 66.- Esta Constitución sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: 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 forma 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 remitieren al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las reformas.

Las reformas hechas en la Constitución Federal que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin más trámite.

El artículo 28 establece que tiene iniciativa de ley los diputados, el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos y curiosamente también contempla a los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondientes al estado, cuyo número represente cuando menos el punto cinco por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en términos y con las formalidades que exija la Ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el Pleno a la Comisión correspondiente.

Como podemos ver se necesita la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y la mayoría de los Ayuntamientos. Se concede el plazo de un mes a los Ayuntamientos para que emitan su juicio al respecto, entendiéndose aprobatorio en caso de no existir respuesta.

Como lo comentamos en el caso de Baja California, también en la Constitución del Estado de Jalisco establece que cuando se realizan reformas a la Constitución Federal y que afecten al Estado, estas se adoptarán inmediatamente a la Constitución Local sin ningún otro trámite. Por supuesto que el respeto y apego a la Constitución Federal es incuestionable, pero deberá el Estado de Jalisco esperar a que se cumpla con el proceso previsto en el artículo 135 de la Constitución Federal y posteriormente llevar a cabo su incorporación a su Constitución.

Podríamos mencionar aquí que este punto es un caso de Constitución flexible en cuanto que se señala que no habrá trámite especial para su reforma, solamente en este supuesto.

4.14.ESTADO DE MÉXICO

Constitución vigente desde 1917

Cabe aclarar que esta Constitución sufrió una reforma integral publicada en el Periódico Oficial de fecha 27 de febrero de 1995, en la cual se reforman, adicionan y derogan diversos títulos , capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

De las Reformas a la Constitución

Artículo 148.- La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella 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 computo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹³⁶

Art. 51.- El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

AL Gobernador del Estado, a los Diputados, al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la Administración de justicia, a los ayuntamientos en lo relacionado

¹³⁶Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 1996.

a los municipios y a los ciudadanos del Estado , en todos los ramos de la administración.

Esta Constitución prevé un procedimiento en el cual necesita la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

La Constitución del Estado de México desde 1917 a 1994 ha sufrido cuatrocientas veintinueve reformas y como ya mencionamos en 1995 se lleva a cabo una reforma integral de la misma.¹³⁷

Aclaremos nuevamente que cuando se habla de reforma lo hacemos en el sentido de modificación a artículos de la Constitución.

El computo del número de modificaciones hechas en 1995 no lo pudimos conseguir, pues prácticamente estamos hablando de una nueva Constitución.

Aquí nos gustaría hablar sobre el órgano que llevó a cabo las reformas, que fue el Congreso Local, el cual no puede actuar como un Congreso Constituyente y hablarse de otra Constitución, pero sí puede hacer modificaciones el poder revisor de la Constitución Local y así dio al Estado una Constitución que reformaba a la de 1917.

¹³⁷ Esta información la obtuvimos de la Sección de Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contando cada una de las reformas que tienen registradas.

4.15.- MICHOACÁN

Constitución vigente desde 1918

Esta Constitución ha sufrido ciento cincuenta y cinco reformas, de acuerdo a los datos proporcionados por la sección de Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia, por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Derecho y por la Constitución Política del Estado de Michoacán Comentada.¹³⁸

De las Reformas a la Constitución

Artículo 164. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo concurriendo 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 una comisión compuesta de tres diputados que nombrar el Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión, para lo cual se requerirá una mayoría absoluta de votos, y faltando ésta, se tendrá por desechada y no volver a presentarse en el tiempo de la misma Legislatura;
- III. Que, admitida a discusión, se apruebe por el Congreso con la misma mayoría de votos a que se refiere la fracción anterior, mandándose

¹³⁸ Constitución Política del Estado de Michoacán Comentada, LXIV Legislatura, Congreso del Estado, Morelia, 1989, págs. 365 a 378.

imprimir y publicar las reformas aprobadas, con los fundamentos en que se apoye, reservando el proyecto para que lo tome en consideración el Congreso inmediato siguiente;

IV. Que se sometan las adiciones o reformas aprobadas por el Congreso anterior al estudio de nueva comisión de tres diputados que nombre el nuevo Congreso, para que emita dictamen sobre ellas y se proceda a la discusión y votación, con la misma mayoría que se expresa en este Artículo;

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

VI. Cualquiera adición o reforma que no fuere ratificada por el segundo Congreso, deberá reservarse para el siguiente, y si este tampoco la aprobare en la forma señalada, se tendrá por desechada definitivamente.

Si la proposición de adiciones o reformas no proviene del Gobernador del Estado, antes de discutirse y votarse se pasar al Ejecutivo para que dentro de un mes emita su opinión sobre ella.

VII. Cuando se trate de adecuar esta Constitución a las reformas y adiciones de la Constitución Federal, bastará con la aprobación de una sola Legislatura.

El artículo 36 establece que tienen facultad para iniciar leyes y decretos tanto el Gobernador, los Diputados, los Ayuntamientos y el Tribunal Superior de Justicia.

En el proceso establecido por esta Constitución encontramos que la iniciativa primero debe alcanzar una mayoría absoluta para admitirla a discusión, después debe ser aprobada por la misma mayoría. El artículo 164 contempla de la obligación de imprimir y publicar dicha iniciativa, pero no da mayores detalles, como a quien publicar y dónde publicarla, ante esto entendemos que es en el Periódico Oficial del Estado, en los periódicos de mayor circulación, en las presidencias municipales y en los lugares públicos de costumbre, y sin dejar de excluir a los medios de información.

Después pasará a discusión por el nuevo Congreso y si este la aprueba con mayoría absoluta se concreta a sí la reforma constitucional; si no hay esa mayoría entonces deberá conocer el siguiente Congreso (tercer Congreso) y si este la aprueba, se publica, si la rechaza entonces no podrá volverse a presentar esa iniciativa.

Es importante señalar que cuando las iniciativas provengan de los Ayuntamientos, del Supremo Tribunal de Justicia o de los Diputados, deberá siempre pasar el proyecto al Ejecutivo para que este emita un dictamen, en el término de un mes a partir de su recepción, antes de ser presentada a su discusión ante la primera Legislatura. Lo que no establece la Constitución es que pasa si el Gobernador no emite su opinión en el término de un mes o qué pasa si formula una opinión contraria a la iniciativa. Realmente esta facultad que se otorga al Gobernador es un signo muy claro del sistema presidencialista con el que contamos.

Es importante también señalar la fracción VI de este artículo, ya que hace el procedimiento más sencillo y rápido, para el caso de adecuar la Constitución Estatal a la reformas sufridas a la Constitución Federal. Es decir, una vez que la Legislatura Local conoció de acuerdo al artículo 135 de la Constitución Federal el proyecto de reforma y este logra la aprobación de la mayoría de las Legislaturas Locales, se lleva a cabo la reforma. Ante esto, el Estado de Michoacán dice que solamente requiere de un Congreso para que lleve a cabo las reformas y así adecuar la Constitución del Estado a la Federal.

4.16.-MORELOS

Constitución vigente desde 1930

De la Observancia, Reformas e Inviolabilidad de la Constitución.

Artículo 147. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:

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 aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el

cómputo por la Cámara, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución.

II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite.

Artículo 148. El Congreso del Estado hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El artículo 42 faculta a los Ayuntamientos, al Gobernador, a los Diputados y al Supremo Tribunal de Justicia para que inicien los proyectos de Leyes o Decretos.

El proceso que establece es en términos concretos la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados más la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos. Se concede el plazo de un mes para que estos emitan su opinión y votación, entendiéndose esta afirmativa en caso de no recibir respuesta alguna.

Para el caso de adecuar la Constitución Estatal a la Federal, se aclara que este procedimiento no requerirá de mayor trámite y que se llevará a cabo la reforma inmediatamente por el Congreso Estatal.

4.17.-NAYARIT

Constitución Vigente desde 1918

De la Inviolabilidad y Reformas de esta Constitución

Artículo 130. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por trastorno se hubiese interrumpido su observancia, si por cualquier caso se estableciere un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, una vez restablecido el orden constitucional, volver a ser acatada, exigiéndose la responsabilidad a todos los que la hubieren infringido.

Artículo 131. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada, las proposiciones que tengan este objeto, deberán estar suscritas por la mayoría de los Diputados integrantes de la Legislatura 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 también de las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Artículo 132. Las proposiciones de reforma o adición, que no fueren admitidas por la Legislatura, no podrán repetirse en el mismo periodo de sesiones.

El artículo 131 nos establece que pueden presentar la iniciativa de reforma los Diputados o el Ejecutivo del Estado, necesitándose posteriormente la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y de los Ayuntamientos.

4.18.-NUEVO LEON

Constitución vigente desde 1917

De las Reformas a la Constitución.

Artículo 148. En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución; mas las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara.

Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión, y no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones.

Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados que integran la Legislatura.

Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los Artículos anteriores, se guardarán las mismas reglas que queden prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador, según la fracción III del Artículo 86.

Artículo 152. Las leyes de que hablan los Artículos 45, 63 fracción XIX, 94 y 121 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso.

Pueden presentar iniciativa de Ley las mismas autoridades que en la gran mayoría de los Estados. En relación al proceso encontramos que es necesario primero la aprobación de la mayoría de los miembros de la cámara para que la iniciativa pase a discusión. Posteriormente se da a conocer el contenido de dicha iniciativa y se esperan al siguiente periodo de sesiones para ser votadas y requieren del voto de las dos terceras partes de los Diputados.

4.19.-OAXACA

Constitución vigente desde 1922

De las Adiciones y Reformas a la Constitución.

Art. 164 La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere:

Que la Legislatura Estatal por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la forman , admitan a discusión las reformas o adiciones; que una vez admitidas, se publique en el Periódico Oficial del Estado y que sean aprobadas previo debate por igual número de diputados durante cualquiera de los periodos ordinarios del siguiente o subsiguiente año de su ejercicio legal al en que hayan sido admitidas a discusión. El mismo procedimiento se observará respecto de un periodo final de la legislatura.

Inmediatamente que se promulguen reformas a la Constitución General de la República, la Legislación del Estado, si estuviere en periodo ordinario de sesiones, acordará los términos de las modificaciones o adiciones que correspondan para que puedan incorporarse al texto de esta Constitución, en consonancia con el postulado jurídico expreso en el Artículo 41 de aquélla.

Si la Legislatura estuviere en receso, ser convocada a sesiones extraordinarias, por su Comisión Permanente, para el efecto a que se refiere el párrafo que antecede.

Art.50.-Tienen facultad de iniciar leyes o decreto el Gobernador, los Ayuntamientos, los Diputados del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto al proceso encontramos que requiere la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados para que pase a discusión, después exige su publicación en el Periódico Oficial del Estado y posteriormente la aprobación nuevamente de las dos terceras partes de los diputados para que se concrete el procedimiento.

La Constitución de este estado aclara que cuando se tenga que adecuar la Constitución Estatal a la Federal porque esta última hubiera sufrido reformas, entonces si están en periodo de sesión ordinaria, conocen inmediatamente y si no lo están será convocada a sesión extraordinaria para el mismo asunto.

4.20.-PUEBLA

Constitución vigente desde 1917

Artículo 140. 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 del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Artículo 141. Si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entender que lo aprueban.

Este proceso es sencillo y establece que se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y la mayoría de los Ayuntamientos. Se otorga un mes a estos para que emitan su aprobación o rechazo.

4.21.-QUERETARO

Constitución vigente desde 1917

De la Reforma e Inviolabilidad de esta Constitución.

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 103.- Esta Constitución es la Ley Fundamental del Estado y sólo podrá reformarse por el voto de las dos terceras partes del número total de integrantes de la legislatura y por las dos terceras partes de los ayuntamientos. La Legislatura del estado, al discutir reformas a la Constitución, se sujetará a los trámites establecidos para la formación de las leyes. Si transcurrieren más de treinta días naturales después de que los ayuntamientos recibieron la propuesta de reformas para su consideración y, en su caso, aprobación, sin que la legislatura reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas quedan aprobadas. La Legislatura, o la diputación permanente en su caso, hará el computo de los votos emitidos por los ayuntamientos y expedirá de inmediato la declaratoria que corresponda.¹³⁹

Artículo 51.- Tienen derecho de iniciar leyes el Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso Local, los Ayuntamientos y el Tribunal Superior de Justicia.

Como podemos ver en este caso se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y la aprobación también de dos terceras partes de los Ayuntamientos.

4.22.-QUINTANA ROO

Constitución vigente desde 1975

¹³⁹<http://www.juridicas.unam.mx/cnsinfo/qro/qro24.htm>

De las Reformas a la Constitución

Artículo 174. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del Estado. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Artículo 68 Tienen facultad de iniciar leyes el Gobernador, los Diputados, los Ayuntamientos y los ciudadanos por conducto de los diputados de su distrito.

En el caso de este procedimiento es necesario la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso más la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

4.23.-SAN LUIS POTOSÍ

Constitución vigente desde 1943

De las Reformas a la Constitución

Artículo 119. Los funcionarios que, según el Artículo 37 de esta Constitución, tienen derecho de iniciativa, lo tienen igualmente de iniciar las reformas de esta Constitución.

Artículo 120. Si las iniciativas de reforma fueren admitidas por el Congreso, se publicarán por la prensa, y en el siguiente periodo de sesiones ordinarias, el Congreso delibera sobre ellas, exigiéndose para aprobación, el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, y para que se sancionen por el Ejecutivo del Estado, el voto de las tres cuartas partes del número total de los Ayuntamientos del Estado.

El artículo 37 establece y faculta a los ciudadanos por conducto de sus diputados, al Gobernador, a los Ayuntamientos, a los Diputados del Congreso y al Supremo Tribunal de Justicia para iniciar leyes y decretos.

Es necesario en este proceso de reforma que se discuta la iniciativa en uno de los periodos ordinarios de sesiones y en el siguiente periodo se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y por las tres cuartas partes de los Ayuntamientos.

Constitución vigente desde 1922

De la Inviolabilidad y Reformas de la Constitución

Artículo 158. Esta Constitución es la ley fundamental del Gobierno interior del Estado y nadie podrá estar dispensado de acatar sus preceptos, los cuales no perderán su fuerza y vigor aun cuando por la violencia se interrumpa su observancia.

Artículo 159. 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 del Estado, por voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que les fueren comunicados. El Ayuntamiento que dejare de emitir su voto dentro del plazo asignado, se computará como afirmativo. El Congreso hará el cómputo de votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las ediciones o reformas.

Artículo 45 expresamente establece que tienen facultad de iniciar leyes: Los miembros del Congreso local, el Gobernador, el Supremo

Tribunal de Justicia , los Ayuntamientos, los ciudadanos y los grupos legalmente organizados en el Estado.

Se requiere para la modificación de la Constitución del Estado de Sinaloa, la aprobación de las dos terceras partes tanto de los Diputados como de los Ayuntamientos. Se le otorga un término de quince días a los Ayuntamientos para que emitan su decisión en cuanto a la aceptación o no de la reforma.

Es la única Constitución hasta ahora analizada que expresamente menciona que tienen facultad de iniciar leyes los grupos organizados del estado. Por supuesto que entendemos que harán llegar su propuesta a través de los Diputados de su distrito.

4.25.- SONORA

Constitución vigente desde 1917

Reforma e Inviolabilidad de esta Constitución.

Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.

Artículo 164. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un nuevo Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecer su observancia y con arreglo a ella y a las Leyes que por su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado con ella.

Artículo 165. Las Leyes Fundamentales no necesitan la sanción del Poder Ejecutivo.

El artículo 53 señala que tienen facultad de iniciar leyes; el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos, los Diputados y el Supremo Tribunal de Justicia.

Requiere para su reforma la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

Expresamente establece que las leyes fundamentales no requieren de la sanción del Ejecutivo. Este punto es parte de lo que hace una distinción entre el proceso de reforma a legislación ordinaria y el proceso de reforma a la constitución, en este caso a una Constitución Local. Es lo que de acuerdo a James Bryce se le conoce o clasifica como una Constitución Rígida.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Bryce James, ob. cit., pág. 13.

4.26.-TABASCO

Constitución vigente desde 1919

De las Reformas y de la Inviolabilidad de la Constitución.

CAPÍTULO I

Reformas de la Constitución

Artículo 83. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a formar parte de la misma, se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerde las referidas reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del Estado. El Congreso hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El artículo 33 establece quien tiene facultad de iniciar leyes: el Gobernador, los Ayuntamientos, el Supremo Tribunal de Justicia y los Diputados.

Necesita para su reforma la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso más la aprobación de los Ayuntamientos. No establece mayor requisito para su reforma.

4.27.-TAMAULIPAS

Constitución vigente desde 1921

De las Reformas a la Constitución

Artículo 165. Esta Constitución podrá ser reformada y adicionada, pero para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que previamente sea tomada en cuenta la iniciativa de reformas o adición por la declaratoria de la mayoría de los Diputados presentes y que sea aprobada cuando menos por doce de los miembros del Congreso.

Artículo 64 Este artículo menciona quienes tienen derecho de iniciar leyes: los miembros del Congreso, el Gobernador, los Ayuntamientos, el Tribunal Superior de Justicia y los ciudadanos por conducto de sus diputados.

En el caso de la presente Constitución solamente requiere de la aprobación de doce diputados. Esta Constitución no establece

porcentajes sino que determina el número de diputados que voten a favor de la reforma.

4.28.-TLAXCALA

Constitución vigente desde 1918

De las Reformas a la Constitución.

Artículo 105.- 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 por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos.

Si transcurrido un mes a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

Artículo 46 de esta Constitución, también marca que tanto el Gobernador, los Ayuntamientos, los miembros del Congreso Local y el Tribunal Superior de Justicia, tienen facultad de iniciar leyes.

Esta Constitución sigue la regla general de los estados para su reforma, pidiendo la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos. Concede un plazo de un mes para que los Ayuntamientos contesten el proyecto de reforma recibido. En caso de no haber respuesta se entiende que lo han aprobado.

4.29.-VERACRUZ

Constitución vigente desde 1917

De la Inviolabilidad y Reforma de la Constitución

Artículo 129. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

Artículo 130. La Constitución puede ser adicionada y reformada, a propuesta del Ejecutivo del Estado y de la mitad más uno de los representantes que integren la Legislatura. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere del voto de las dos terceras partes del número total de Diputados Electos.

La Legislatura no podrá deliberar sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 131. Las leyes fundamentales no necesitan la sanción del Poder Ejecutivo.

Artículo 70 Son iniciativas de Ley o Decreto:

I.- Las proposiciones que dirigen a la Legislatura: el Gobernador, las legislaturas de otros Estados, la Federación, el Tribunal Superior de Justicia, la Dirección General de Educación, La Universidad Veracruzana en lo tocante a su ramo.

II.- Las proposiciones de los miembros de las legislaturas admitidas a discusión conforma al reglamento.

III.- Las que sean hechas por los Ayuntamientos del estado en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren.

En relación a los órgano que pueden presentar iniciativa de reforma constitucional en el Estado, son solamente el Ejecutivo o a propuesta de la mitad mas uno de los miembros del Congreso y posteriormente necesita de la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados. No requiere y así lo determina expresamente la intervención del Ejecutivo estatales la sanción de la reforma.

Es interesante que el artículo 70 incluya a la Universidad Veracruzana y a la Dirección General de Educación expresamente como órganos que pueden presentar una iniciativa de Ley o decreto.

4.30.-YUCATAN

..

Constitución vigente desde 1918

Reforma e Inviolabilidad de la Constitución.

Artículo 108. La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso del Estado las apruebe por el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados.

Artículo 109. La Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca en el Estado un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Art. 35.- Tienen facultad de iniciar leyes o decretos:

I.- Los Diputados

II.- El Gobernador del Estado

III.- El Tribunal Superior de Justicia

IV.- Los Ayuntamientos o Consejos Municipales que conforme a las leyes en vigor haga y realicen sus funciones tratándose de cuestiones municipales.

En cuanto al proceso de reforma sólo requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

4.31.- ZACATECAS

Constitución vigente desde 1918

De las Reformas a la presente Constitución

Artículo 132. La presente Constitución podrá ser adicionada o reformada; pero para ello ser preciso que se satisfagan las siguientes condiciones:

I. Que la Legislatura admita a discusión, las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de los Diputados que constituyan la Legislatura;

II. Que las adiciones o reformas sean aprobadas, cuando menos, por el voto de las dos terceras partes del número total de los Diputados que constituyan la Legislatura; y

III. Que aprobadas definitivamente las reformas o adiciones por la Legislatura, manifiesten su conformidad con ellas, cuando menos, las dos terceras partes de los Ayuntamientos Municipales del Estado.

Se estimará que aprueban las adiciones o reformas aquellos Ayuntamientos que en un plazo de treinta días no expresen su parecer.

Artículo 133.- Satisfechos los requisitos señalados por el Artículo anterior, la Legislatura expedirá el Decreto respectivo.

Artículo 43.- Establece que tienen facultad de iniciar leyes el Gobernador, los Diputados del Congreso, el Tribunal Superior de

Justicia , los Ayuntamientos y los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión. (No menciona quienes son, pero podemos entender que son los Diputados federales y los Senadores).

Para la reforma de esta Constitución en general se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso así como de la aprobación con la misma mayoría de los Ayuntamientos.

Como podemos darnos cuenta, la mayoría de los procesos requieren de la aprobación de los Ayuntamientos y de los miembros del Congreso, solamente varía el porcentaje que necesitan de unos y otros; pocos son los Estados en donde nada mas requieren de la aprobación de los Diputados y los menos hacen referencia en su procedimiento a que sean dos Legislaturas distintas e inmediatas las que conozcan de la iniciativa presentada.

Encontramos un gran acierto en la mayoría de los procesos y nos referimos a que establecen un plazo o término para que si una vez transcurrido éste, los Ayuntamientos no han enviado su respuesta, esta se entienda como que están de acuerdo con el proyecto enviado. Esto, decimos que es de gran importancia, pues así evita que se deje solamente en manos del Congreso Local la decisión, es decir, que si los Ayuntamientos no están de acuerdo en el proyecto de reforma enviado, emitan su opinión, es como una manera de presionarlos para que conozcan y discutan la iniciativa.

Lo apuntado anteriormente no está determinado en el caso del proceso de reforma de la Constitución Federal, establecido en el artículo 135 de la misma. Este punto ya lo tratamos en el capítulo correspondiente.

Por último queremos hacer notar, que la misma pregunta que nos hemos planteado ante el artículo 135 de la Constitución Federal, la podríamos hacer frente a los procesos establecidos en las Constituciones Locales y nos referimos a que si tiene límites el poder revisor de la Constitución.

Consideramos que si en un nivel federal puede ser que no se respete el proceso y de acuerdo a intereses políticos, a intereses de los factores reales de poder, la Constitución es reformada, que detiene entonces al órgano encargado en cada Estado de hacer lo mismo?, de no respetar el proceso o más aún de darle una NUEVA CONSTITUCIÓN al Estado bajo el pretexto o bajo el rubro de una "reforma integral"?

Gámiz Parral, dice que en esta materia encontramos un punto de enorme interés, relativo al procedimiento para abrogar una constitución local y la expedición de una nueva constitución estatal. Ninguna de las constituciones locales prevé tal circunstancia y en aquellos casos en que ha sido preciso modificar propiamente toda la constitución se ha procedido desde un punto de vista práctico a conservar algunas normas

constitucionales intactas y hacer aparecer el cambio, en estricto sentido total de la constitución, como una reforma común de índole normal.¹⁴¹

Consideramos interesante transcribir el cuadro que presenta Gámiz Parral en cuanto a las reformas que hasta 1990 han sufrido las constituciones locales.¹⁴²

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

ENTIDAD FEDERATIVA	NUM. TOTAL DE ARTÍCULOS	NUMERO DE REFORMAS
Aguascalientes	95	40
Baja California	118	14
Baja California Sur	167	10
Campeche	132	42
Coahuila	198	35
Colima	151	45
Chiapas	84	37
Chihuahua	203	30
Durango	131	33
Guanajuato	145	40
Guerrero	126	64

¹⁴¹Gámiz Parral, Máximo N. ob. cit., pág. 264.

¹⁴²idem. pág. 262

Hidalgo	159	57
Jalisco	67	39
México	235	51
Michoacán	165	26
Morelos	150	21
Nayarit	139	53
Nuevo León	153	51
Oaxaca	165	39
Puebla	142	15
Querétaro	178	62
Quintana Roo	179	9
San Luis Potosí	120	19
Sinaloa	159	92
Sonora	165	53
Tabasco	176	39
Tamaulipas	167	73
Tlaxcala	121	26
Veracruz	141	33
Yucatán	109	60
Zacatecas	133	4

CAPITULO V

PROCESO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN CINCO PAÍSES

5.1.- PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS PAISES

El propósito de este capítulo no es hacer un análisis de los procesos de reforma constitucional de todos los países, sino solamente hablar o conocer y profundizar en algunos procesos de diferentes países que se han escogido deliberadamente por considerarse que de alguna manera influyeron en nuestro país o en otros casos por ser países que tienen similitudes con México.

Es importante conocer como tratan este punto los órganos encargados de llevar a cabo el proceso de reforma en Argentina, Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, España y Francia.

Para consultar las Constituciones de estos países, primero recurrimos a las Embajadas en el caso de Argentina y Brasil; se contaba ya con la de los Estados Unidos de Norteamérica y con la Constitución Española y por último recurrimos al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y encontramos la de Francia, es español. Nos dimos cuenta que el Instituto cuenta también con las

Constituciones de los países mencionados, solamente que la de Brasil la tenían en portugués.

Por otra parte, también consultamos el libro de El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX; en donde encontramos la Constitución de Brasil y Argentina.

México como ya lo sabemos para la reforma de la Constitución, cuenta con un sistema especial, un proceso diferente al de reforma de legislación ordinaria. Es en este punto donde queremos conocer como funciona en otros países y si sus procesos les permiten tener más controles para evitar grandes cantidades de reformas a sus Constituciones.

En algunos casos señalaremos con más detalle la formación del poder legislativo para entender con mayor claridad el proceso que se lleva a cabo y quienes y cómo intervienen.

5.1.1.-CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA¹⁴³

Sancionada el 1º de mayo de 1853 por el Congreso General Constituyente reunido en Santa Fe. Fue modificada en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1972, 1994. Las Reformas de 1949 y 1972 quedaron sin efecto. La Convención Nacional de 1994 ordenó el texto constitucional de la forma en que se transcribe a continuación, conforme fue publicado en el Boletín Oficial del 23 de Agosto de 1994 y su fe de erratas del 24 de Agosto de 1994.

La Constitución de Argentina consta de 129 artículos y diez y siete reglas complementarias.

Argentina cuenta con una forma de Estado Federal.

En el capítulo único encontramos la referencia de la reforma constitucional y el artículo 30 establece:

“ La constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto.”¹⁴⁴

¹⁴³ Cfr. *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo xx. Las Constituciones Latinoamericanas.*, Tomo I, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 119.

¹⁴⁴ *Idem.*, pág., 125

En el capítulo V “de la formación y sanción de las leyes” encontramos el artículo 68 en el que aclara que pueden presentar proyectos de reforma tanto los miembros de las cámaras (diputados y senadores) como el Poder Ejecutivo.

Lo que podemos destacar de su redacción, es que permite la reforma total de la Constitución o mejor dicho, permite al mismo órgano que la reforma, la posibilidad de darle al país una nueva Constitución.

De esta forma, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo la función del Congreso Constituyente.

Por otra parte encontramos que el proceso de reforma a legislación ordinaria es diferente al de la Constitución, pues en aquella debe ser aprobado el proyecto por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara y pasar posteriormente al Poder Ejecutivo para su examen, aprobación y en su caso promulgación.

Las preguntas que nos quedan por resolver son:

- Quién integra la Convención?
 - Cómo se conforma la Convención?
 - Quién la convoca?
 - Con que mayoría aprueba la reforma o la nueva Constitución?
-

Encontramos dentro de la sección tercera “Del Poder Judicial”, capítulo II “atribuciones del poder judicial” algo interesante al establecer el artículo 100:

“ Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución...”¹⁴⁵

Este artículo es de los únicos que hablan sobre el tema. No hay otro artículo que se relacione.

Acudimos a la Embajada de Argentina y nos encontramos primero con que no tenían ejemplares de la Constitución para venderlas o regalarlas al público interesado. Tuvimos que sacar fotocopias de la Constitución. Después preguntamos si alguien nos podía contestar algunas dudas sobre el proceso establecido, y concretamente sobre cuantas reformas ha sufrido la Constitución, pero nos contestaron que no era posible, pues la persona que podía contestar lo anterior no se encontraba en el país.

Sin embargo, nos ayudó mucho la Constitución que fotocopiámos, pues era comentada y al final de cada artículo venía una nota haciendo referencia a cuando se había modificado o adicionado cada uno de ellos. Así que sumamos las reformas y obtuvimos que se ha modificado 229

¹⁴⁵ Idem., pág. 138

ocasiones, en las siguientes fechas :1860, 1866,1898, 1949,1957,1972 y 1994.¹⁴⁶

En cada una de las fechas anteriores en que se ha modificado la Constitución se hace referencia a que se reforma la Constitución de 1853. Es decir, no es una nueva Constitución sino que se reforma y se adapta a las necesidades y a los cambios que se requieren.

No olvidemos que el artículo 30 de esta Constitución permite la reforma total o parcial de la misma siempre que se lleve a cabo por una Convención Constituyente.

5.1.2.-CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL¹⁴⁷

Traducción del texto vigente de 1988 y publicada por el centro gráfico del senado federal, Brasilia , 1990.

Se compone de 245 artículos más 70 artículos bajo el rubro de “Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias”

Brasil cuenta con una forma de Estado Federal.

¹⁴⁶ Constitución de la Nación Argentina, texto según reforma de 1994, comentarios de Nestor Pedro Sagués, 3ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1994.

¹⁴⁷ El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas, ob.cit.,pág.187

Dentro del Título IV “ De la Organización de los Poderes”, se encuentra la sección VIII “del proceso legislativo” encontramos:

Subsección 1

Disposición General

Artículo 59.- El proceso legislativo comprende la elaboración de :

I.- enmiendas a la constitución

II.- leyes complementarias

III.- leyes ordinarias;

IV.- leyes delegadas,

V.- medidas provisionales

VI.- decretos legislativos;

VII.- resoluciones.

Parágrafo único. Una ley complementaria regulará la elaboración redacción, modificación y recopilación de las leyes.

Subsección 11

De la Enmienda a la Constitución

Artículo 60.- La Constitución puede ser enmendada mediante propuesta:

I.- de un tercio, al menos, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal;

II.- del Presidente de la República

III.- de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la federación, manifestándose cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.

1º- La Constitución no podrá ser enmendada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio.

2º-La propuesta será discutida y votada en cada cámara del congreso nacional dos veces, considerándose aprobada si obtuviera en ambas tres quintos de los votos de los respectivos miembros.

3º- La enmienda a la Constitución será promulgada por las mesas de la Cámara de la Cámara de los diputados y del Senado Federal, con el respectivo número de orden.

4º - No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendente a abolir:

I.- la forma federal de Estado

II.- en voto directo, secreto, universal y periódico

III.- la separación de poderes;

IV- los derechos y las garantías individuales;

5º - La materia objeto de propuesta de enmienda rechazada o considerada inoperante no podrá ser objeto de nueva propuesta en la misma sesión legislativa.

Considero importante señalar lo siguiente:

En el título IV “De la Organización de los Poderes” , capítulo I “Del Poder Legislativo”, sección 1 “del Congreso Nacional”¹⁴⁸

Artículo 44 .- El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal.

Parágrafo único.- Cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

Artículo 45.- La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo , elegidos por el sistema proporcional , en cada estado, territorio y en el distrito federal.

1º El número total de Diputados , así como la representación por cada estado y por el distrito federal serán establecidos por una ley complementaria proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, para que ninguna de aquellas unidades de la federación tenga menos de ocho ni más de setenta diputados.

2º Cada territorio elegirá cuatro Diputados

Artículo 46.- El senado federal se compone de representantes de los estados y del distrito federal, elegidos según el sistema mayoritario.

1º Cada Estado y Distrito Federal elegirá tres senadores, con un mandato de ocho años.

2º La representación de cada estado y del distrito federal será renovada cada cuatro años , en uno y dos tercios alternativamente.

¹⁴⁸ Idem., pág. . 218

3° Cada senador será elegido con dos suplentes.

Artículo 47.- Salvo disposición constitucional en contrario, las decisiones de cada cámara y de sus comisiones se adoptarán por mayoría de votos, estando presentes la mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 58.- Se constituyen mesas y comisiones en cada cámara, en las cuales se trata de asegurar representación proporcional de los partidos.....

Título V "De la defensa del estado y de las instituciones democráticas",
Capítulo I "Del Estado de Defensa y del Estado de Sitio", Sección I
"Del Estado de Defensa".¹⁴⁹

Artículo 136.- El Presidente de la República puede, oídos el Consejo de la República y el Congreso de Defensa Nacional, decretar el estado de defensa para preservar o restablecer en breve tiempo, en lugares concretos y determinados, el orden público o la paz social amenazadas por una grave e inminente inestabilidad institucional o afectadas por calamidades naturales de grandes proporciones.

¹⁴⁹ Idem., pág. 257

1º el decreto que declarase el estado de defensa determinará el tiempo de su duración, especificará las áreas que serán abarcadas e indicará, en los términos y límites de la ley, las medidas coercitivas en vigor, de entre las siguientes...

Sección 11

Del estado de sitio

Artículo 137.- El Presidente de la República puede, oídos el congreso de la república y el consejo nacional, solicitar al congreso nacional autorización para decretar el estado de sitio en los siguientes casos de:

1. Conmoción grave de repercusión nacional o sucesión de hechos que demuestren la ineficacia de la medida tomada durante el estado de defensa;

11.- Declaración de estado de guerra o respuesta a una agresión armada extranjera.

Parágrafo único.- El presidente de la República al solicitar autorización para decretar el estado de sitio o su prórroga, señalará los motivos determinantes de la solicitud, debiendo decidir el congreso nacional por mayoría absoluta.

Artículo 138.- El decreto de estado de sitio indicará su duración, las normas necesarias para su ejecución y las garantías constitucionales que quedan suspendidas y, después de publicado, el presidente de la república designará el ejecutor de las medidas específicas y de las áreas afectadas...

Con los artículos mencionados anteriormente, considero que se tiene un panorama de cómo se lleva a cabo el proceso de reforma en este país. Creo que es una Constitución exageradamente grande, que lleva al detalle muchos puntos que pueden estar regulados por legislación secundaria y que el proceso que establece es un poco complicado.

Si queremos hacer un resumen de ese proceso podremos decir que cuentan con facultad de iniciar reforma a la constitución:

Los miembros del Congreso Nacional

El Presidente de la República

Las Asambleas Legislativas

La reforma constitucional deberá llevarse a cabo en condiciones apropiadas en el país, sin problemas y disturbios.

La propuesta se discute dos veces en cada Cámara, esto es posiblemente para que se conozca lo suficiente y se tenga el tiempo de meditar y sugerir o proponer la redacción que consideren mas apropiada.

La propuesta una vez aprobada por los tres quintos de los votos de los miembros de cada Cámara, es promulgada por las mesas de cada Cámara.

Expresamente establece que puntos nunca pueden ser objeto de reforma.

Me interesó conocer el número de reformas que ha sufrido la Constitución de Brasil, y saber que tanto se modifica la misma con este proceso de reformas con que cuenta, acudí a la Embajada de este país y me entrevisté con el Sr. Salvador González, quien colabora en el Sector Político de la misma, el me comentó que no llevan un control exacto del número de reformas, pero que me podía proporcionar los siguientes datos que ellos tienen registrados.

Se ha reformado la Constitución en los años siguientes: marzo de 1992, agosto de 1992, marzo de 1993, septiembre de 1993, marzo de 1994, junio de 1994 y agosto de 1995. En estas fechas de publicación de su Diario Oficial, se reformaron varios artículos de la misma. No podemos conocer el número exacto de ellas, pues es un dato del cual no lleva control la Embajada.

Este punto del número de reformas, parece que no es de mucho interés en general en los diferentes países, pues no hay un grupo u órgano que lleve este control y se pueda obtener la información.

5.1.3.-CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA¹⁵⁰

¹⁵⁰ *La Constitución de los Estados Unidos y la Declaración de la Independencia*. Decimoséptima edición, Comisión del Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos, Sevilla 1992, pág. 15.

ARTÍCULO V

ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN

Toda vez que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el congreso propondrá enmiendas a esta Constitución o, a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los diversos estados, convocará a una Convención para que se propongan las enmiendas ; en cualquiera de los casos, dichas enmiendas serán válidas por todos conceptos como parte de esta Constitución, cuando sean ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos estados o por convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro modo de ratificación que sea propuesto por el congreso; a condición de que ninguna enmienda que se pudiera hacer antes del año 1808 llegue a afectar en modo alguno a la primera y cuarta cláusula de la novena sección del primer artículo, y de que ningún estado, sin su consentimiento, sea privado de su igualdad de sufragio en el senado.

Las enmiendas pueden ser propuestas por el voto de dos terceras partes de cada cámara del Congreso o por una Convención Nacional convocada por este a solicitud de las dos terceras partes de los Estados. Para que se vuelvan parte de la Constitución, las enmiendas deben ser ratificadas (aprobadas) por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados o por convenciones realizadas en esa misma proporción de

aquellos.

La Constitución Norteamericana fue aprobada el 17 de septiembre de 1787, pero entró en vigor cuando fue ratificada por el noveno estado - Nueva Hampshire- el 21 de junio de 1788.

Los forjadores de la constitución dificultaron deliberadamente el proceso de adopción de las enmiendas.

El Congreso ha considerado más de siete mil enmiendas, pero sólo ha aprobado 33 y las ha sometido a los Estados. De estas últimas, únicamente 26 han sido ratificadas. Solamente una enmienda, la vigésimo primera fue ratificada por convenciones estatales; todas las demás fueron ratificadas por legislaturas de los Estados.

La Constitución no establece un límite de tiempo para que los Estados ratifiquen una enmienda propuesta, sin embargo, los Tribunales han dictaminado que las enmiendas deben ser ratificadas en un "plazo razonable" y que el Congreso debe decidir lo que ha de entenderse por razonable.

Desde principios de este siglo, la mayoría de las enmiendas propuestas han incluido el requisito de que la ratificación de rigor ha de obtenerse dentro de un plazo de siete años.

5.1.4.-CONSTITUCIÓN FRANCESA¹⁵¹

Adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958.

TITULO XVI

DE LA REFORMA

ART. 89

La iniciativa de la reforma de la Constitución pertenece concurrentemente al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento . El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos Asambleas en términos idénticos . La reforma es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al parlamento convocado en congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos . La mesa del congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

¹⁵¹ Republique Constitution Francaise. Journal Officiel de la Republique Francaise, Francia, 1992

La forma republicana de Gobierno no podrá ser objeto de reforma alguna.

Esta Constitución consta de 89 artículos y data de 1958 contando con seis modificaciones en los siguientes años: 1960, 1962, 1963, 1974, 1976, 1992, 1993 y 1995.

1960 - Completó el título XII

1962 - Reforma el art. 6º y 7º (elección directa del ejecutivo)

1963 - Reforma el art. 28

1974 - Reforma el art. 61

1976 - Reforma el art. 7º

1992 - Reforma los artículos 2º, 54 y 74 e inserta también nuevo título, el XV "De las Comunidades Europeas de la Unión Europea"

1993 - Se reforma el art. 65, 68, 93 y 53 fracción I, e inserta también nuevo título "De la Responsabilidad penal de los funcionarios"

1995 - Reforma los artículos 11, 28 y 26.

En general prácticamente son tres temas sobre los que ha versado la reforma constitucional en Francia y son:

Elección directa del Ejecutivo

Responsabilidad Penal de los funcionarios

Comunidad Económica Europea

Francia cuenta con un Consejo de Estado y un Consejo Constitucional órganos que ayudan y emiten su opinión ya sea antes de votada o después de votada una ley.

Además el poder legislativo cuenta con asesores de carrera que opinan sobre el proyecto que se va a discutir.

La iniciativa de reforma constitucional la tienen:

Parlamento

Primer Ministro

Poder Legislativo

El poder legislativo está integrado por la Cámara de Diputados (Asamblea Nacional) y la Cámara de Senadores (Senado). Cuando sesionan por separado se les llama Parlamento y cuando están en una sola asamblea se le llama Congreso y es cuando están reunidas para revisión constitucional.

Citamos también a la Constitución francesa, pues este país ha aportado ideas y documentos importantes como la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual plasma ideales que hoy en 1997 no están nada lejos de querer alcanzar, este fue un documento elaborado por Franceses pero para el mundo y sin contar con límites en cuanto al tiempo.

Vemos la posibilidad de iniciar el proceso de reforma constitucional en el Presidente de la República, el Primer Ministro y los miembros del Parlamento, es decir a la función ejecutiva y legislativa.

Posteriormente se necesita la aprobación de las dos Asambleas y después de esto se somete a referéndum, institución interesante pues permite la participación del pueblo en las modificaciones a su ley fundamental.

También contempla la posibilidad de que el proceso de reforma tenga otro camino, el cual sería que el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso y en este caso se necesita la aprobación de las tres quintas partes de los votos emitidos.

En esta última opción no se extiende la participación al pueblo a través del referéndum, pero si se necesita una mayoría calificada del Congreso para poder llevar a cabo la reforma.

Expresamente prohíbe la reforma o el seguir con un proceso de reforma ya iniciado, cuando la integridad del territorio se vea en peligro, esto es razonable, pues lo primero debe ser estar en paz y con una situación estable para pretender modificar la Constitución.

5.1.5.- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA¹⁵²

TITULO X

DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Art. 166

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Art.167

1.Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras . Si no hubiere acuerdo entre ambas , se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentarán un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2.De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del senado, el congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3.Aprobada la reforma por las cortes generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los

¹⁵² *Constitución Española*, segunda edición, Biblioteca de Legislación Serie Menor, Editorial Civitas, Madrid, 1978

quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Art. 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección 1ª del título I, o al título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada cámara, y a la disolución inmediata de las cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por la mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Art. 169

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempos de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

Art. 87

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2.-Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del

congreso una proposición de ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la asamblea encargados de su defensa.

Es decir que la facultad de iniciar una reforma o creación de legislación secundaria así como iniciar la propuesta de reforma constitucional corresponde al Gobierno, al Congreso (léase cámara de diputados) o al Senado. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden presentar ante la mesa del Congreso (mesa de la cámara de diputados) o ante el Gobierno una propuesta y si estos órganos la adoptan como suya, entonces inician así el proceso de reforma constitucional o a legislación secundaria.

La reforma constitucional en España puede presentar dos casos:¹⁵³

La iniciativa de reforma en el sistema simple se lleva a cabo en los mismos términos que la iniciativa del procedimiento legislativo, mediante la presentación de una proposición o un proyecto, esto es, un texto articulado de la redacción que se pretende dar a la Constitución. La iniciativa puede ser ejercida por el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. En el caso del Congreso la iniciativa ha de ir suscrita por dos grupos parlamentarios o por 25 Diputados. En el Senado, por 50 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. A diferencia de lo que

¹⁵³ Otto D. Ignacio., *Derecho Constitucional*, editorial Ariel, España, 1989, pág. 57.

ocurre en la legislación ordinaria, no cabe la iniciativa popular, puede ser que sea para frenar iniciativas demagógicas.

Las cámaras pueden rechazar su tramitación si el pleno así lo acuerda .

Los proyectos de reforma que se tramitan con un procedimiento similar al de la legislación ordinaria , sólo quedarán aprobados si obtienen el voto favorable de los tres quintos de los miembros de cada cámara. Se exige, por tanto, una mayoría cualificada superior a la de cualquier procedimiento legislativo.

Si no hubiera acuerdo entre ambas cámaras, se intentará obtenerlo mediante una comisión paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. De no lograrse la aprobación mediante ese procedimiento y siempre que el texto hubiera obtenido la mayoría absoluta del senado, el Congreso podrá aprobar la reforma por mayoría de dos tercios. Una mayoría más amplia en el congreso- dos tercios en vez de tres quintos - suple así la falta de una mayoría de tres quintos en el senado siempre que en éste el proyecto cuente con la mayoría absoluta.

La reforma aprobada por las cortes generales se someterá a referéndum si lo solicita, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de la cámaras. Cabe, por tanto, un referéndum facultativo.

Aprobada la reforma habrá de ser sancionada por el rey - tras el referéndum si se ha producido- y promulgada y sancionada.

El procedimiento especial más agravado difiere del ordinario en primer lugar en la fase de iniciativa. Cuando se propusiere una reforma de las que requieren este procedimiento, las cámaras habrán de pronunciarse en primer lugar sobre el principio, esto es, sobre si procede o no abordar la reforma y habrán de aprobarlo por mayoría de dos tercios de cada cámara, mayor, por tanto, que la requerida para la aprobación de la reforma en el procedimiento simple.

Si se aprueba en ambas cámaras con esa mayoría se procederá a la disolución de las cortes y a la convocatoria de nuevas elecciones. Esto mismo opera como un freno a la aprobación y supone un llamamiento al electorado, pues es claro que el centro de la campaña electoral, aquello sobre lo que habrán de pronunciarse los electores, será la reforma constitucional.

Las cámaras elegidas deberán ratificar la decisión adoptada por las anteriores acerca del principio. La constitución no indica que mayoría se requiere para esa ratificación, pero parece correcto pensar que ha de ser de dos tercios, pues esta es la que se requiere para la aprobación definitiva, de modo que la ratificación del principio por una mayoría inferior hace sumamente improbable que la reforma pueda

prosperar. Sin embargo el reglamento del senado exige tan solo una mayoría absoluta para la ratificación.

Producida esta se tramitará el proyecto de reforma, que requerirá para su aprobación el voto favorable de los dos tercios de los miembros de cada cámara. A falta de previsión expresa no caben aquí los mecanismos para resolver las diferencias entre ambas cámaras que operan en el procedimiento ordinario.

Aprobada la reforma por ambas cámaras será sometida a referéndum para su ratificación. Hay por tanto, un referéndum obligatorio que supone una segunda y definitiva intervención del electorado en la reforma, algo difícilmente justificable, si se tiene en cuenta que precisamente esta ha sido objeto central de las elecciones para la constitución de las cortes.

No podrá iniciarse la reforma constitucional, por ninguno de los dos procedimientos ni en tiempo de guerra ni durante la vigencia de los estados de alarma.

La reforma por el procedimiento complejo resulta extraordinariamente difícil, de modo que las normas afectadas se aproximan a una rigidez absoluta.

En resumen podemos decir que:

Cuando se trata de una reforma parcial entonces el proceso corresponde a las Cortes Generales y después si lo solicitan 35 diputados o 26 senadores entonces también se somete a referéndum.

También prevee la Constitución la posibilidad de una reforma total, es decir de una nueva Constitución, para lo cual es necesario de dos tercios de cada cámara y proceder inmediatamente a la disolución de las Cortes.

Deben instalarse nuevas Cortes y estas cámaras elegidas ahora, deberán conocer el proyecto de la nueva Constitución y aprobarla por dos tercios de ambas cámaras.

Aprobada por ambas cámaras deberá someterse a referéndum.

Esto es importante y me llama la atención que en este caso de reforma total, el someter a referéndum es obligatorio y no facultativo dependiendo si lo pide una mayoría especial o no como lo es en el caso de la reforma parcial.

Por otra parte, es interesante que de alguna manera está determinando el art. 168 la instalación de un Congreso Constituyente que tiene por objeto la elaboración de una nueva Constitución.

También expresamente prohíbe el inicio de una reforma Constitucional cuando las circunstancias en el país no sean favorables,

como es el caso de guerra. Esto es lógico pues podría aprovecharse esta situación para llevar a cabo reformas que convinieran al grupo en el poder que en ese momento maneja al país.

La Constitución española distingue entre el trámite de iniciativa (que corresponde al gobierno, a ambas cámaras de las cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas) y el de revisión. La reforma puede ser total o parcial. Si esta última afecta a los principios, derechos y libertades fundamentales o a la Corona, se tramita con el mismo procedimiento que la revisión total, a sea, ambas cámaras, antes de disolverse, han de aprobar la necesidad, de la reforma por mayoría de dos terceras partes. Las nuevas cortes deben ratificar la decisión de reformar y proceder al estudio y aprobación del proyecto de reforma por mayoría de dos terceras de ambas cámaras. Aún así, la reforma será sometida a referéndum para su ratificación. En el caso de reforma parcial que afecte al resto de la Constitución, el procedimiento agravado se limita a las cámaras de las cortes, interviniendo una comisión mixta de conciliación. El referéndum posterior a la aprobación es facultativo, ya que depende de que lo solicite una décima parte de los diputados o de los senadores.¹⁵⁴

La Constitución española de 1978, como la mayor parte de las del siglo XX, contienen normas que regulan la reforma constitucional,

¹⁵⁴ González Casanova, J.A.. *Téoría del Estado y Derecho Constitucional*, editorial vicens-vives., España, 1989, pág. 221.

sujetándola a procedimientos agravados , es decir, mas complejos que los que utiliza en la reforma a legislación ordinaria.

Lo dispuesto por el art. 168 habrá de aplicarse cuando se trate de una revisión total a la constitución o de una parcial que afecte a los derechos fundamentales y libertades públicas y en lo relacionado a la Corona.¹⁵⁵

En el título III de las Cortes Generales, Capítulo Primero, de las Cámaras, nos detalla la integración del Poder Legislativo Español.

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de Diputados y el Senado.

La Constitución Española fue expedida en 1978.

La Cámara de Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio directo, secreto , universal libre e igual, en los términos que establezca la Ley Orgánica. La duración del período de los Diputados es de cuatro años.

Los Senadores son la Cámara de representación territorial y son cuatro Senadores por cada provincia, estableciendo un número especial de Senadores para las islas insulares y para las Comunidades Autónomas.

¹⁵⁵ Otto Ignacio., ob. cit.,pág. 56

Las Cámaras se reúnen en dos periodos ordinarios de sesiones, pudiendo tener sesiones extraordinarias.

TITULO IV

Del gobierno y de la Administración

Art. 98(2 bis) El gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

En el caso de España es importante hablar del TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, que es el máximo interprete de la Constitución, es quien interviene en los casos de dudas o contradicciones de la Constitución frente a un Tratado Internacional o frente a contradicciones con la propia legislación española.

Un ejemplo de ello es el caso de la única reforma realizada en agosto de 1992 a esta joven Carta Magna de 1978 en la que el Tribunal Constitucional determino que se aplicara el procedimiento del art. 167 de la Constitución, pues se presentaba una contradicción entre el Tratado de Maastricht en su art. 8 B y el art. 13.2 de la Constitución Española por lo siguiente:¹⁵⁶

¹⁵⁶ Conferencia del Dr. Juan Miguel Alburquerque Sacristan, *"Algunos problemas constitucionales de nuestro país, en relación con el tratado de Maastricht"*, Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba, España, 1997.

Art. 8B - En este artículo se establece que todo ciudadano de la unión que resida en un estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Art. 13.2 - Fija los criterios para el ejercicio por extranjeros del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y no menciona el derecho de sufragio pasivo (ser elegible)

Ante esta contradicción fue que se aplicó el procedimiento del art. 167 de la Constitución Española determinado así por el Tribunal Constitucional y no se llevó a cabo el referéndum que el punto tres del mencionado artículo permite.

“El Tribunal Constitucional actúa como órgano jurisdiccional desde la posición de ser el intérprete supremo de la Constitución”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ibid.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A lo largo del presente trabajo se ha tratado el proceso de reforma constitucional y se han marcado las deficiencias que desde nuestro punto de vista contiene el artículo 135 de la Constitución.

Por lo anterior es que se ha propuesto la creación de una Ley Reglamentaria del artículo mencionado, con la finalidad de puntualizar y delimitar las funciones del órgano revisor de la Constitución. Antes de la creación de la Ley también se propone la modificación al artículo 135 de la Constitución, para que sea este artículo el que señale los parámetros de la reforma constitucional y después sea la Ley Reglamentaria la que los detalle.

Pensamos conveniente la reforma al artículo 135 Constitucional pues de ninguna manera pretendemos que la Ley Reglamentaria sobrepase lo establecido por la Constitución.

Por otra parte, consideramos que si el artículo 135 constitucional fue ubicado por el constituyente de 1917 bajo el título octavo "De las reformas de la Constitución", su intención fue la de establecer un título especial que regule las reformas constitucionales, pues hace la

distinción con el Título Tercero, Sección II "De la Iniciativa y formación de las leyes", en el cual regula el proceso de creación y reforma de la legislación ordinaria.

Por lo anterior, proponemos reformar el artículo 135 con la siguiente redacción para que sirva como marco y posteriormente proponer la Ley Reglamentaria.

ART. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada, reformada o derogada a iniciativa del Presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y de las legislaturas de los Estados. Para que las adiciones, reformas o derogaciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de cada una de las cámaras acuerde las adiciones, reformas o derogaciones, y que estas 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, reformas o derogaciones.

Cuando se pretenda reformar, adicionar o derogar artículos relacionados con la forma de estado federal, la forma de gobierno republicana, la división de poderes, la soberanía popular, las garantías individuales y sociales, sistema representativo y el principio de no reelección, tendrá que consultarse al pueblo a través

de un referéndum, para que sea este el que autorice la modificación en estos puntos y se sigue posteriormente el procedimiento establecido en este título y lo que determine la Ley Reglamentaria del mismo.

Con la propuesta anterior, nuestra intención es delimitar las funciones del órgano revisor de la Constitución, al establecer las materias en las que por sí mismo no puede actuar, sino que necesita someter a referéndum. Una vez que el pueblo autoriza la modificación en cualquiera de estos puntos, el órgano revisor actuaría conforme al procedimiento establecido en el artículo 135. Por otra parte, si se pretende modificar cualquiera de los otros artículos que no contemplen los principios fundamentales mencionados, se seguiría el procedimiento del artículo 135 sin aplicarse el referéndum.

La idea planteada anteriormente es similar a lo establecido en la Constitución de 1824, que en su artículo 171 establecía que puntos no podían modificarse nunca. En nuestra propuesta, no decimos que nunca se modifiquen, solamente que si se quieren modificar se consulte al pueblo como depositario de la soberanía y si este autoriza, entonces, se lleve a efecto la modificación.

No podemos dejar de mencionar un punto de vista diferente al que se ha sostenido a lo largo de este trabajo, punto de vista con el que no estamos de acuerdo pero no por ello menos importante. Esta idea es en el sentido de reformar los artículos constitucionales que directa o

indirectamente regulen el proceso de reforma constitucional. Es decir, reformar los artículos 39, 40, 41, 71, 72 y 135 de la Constitución, de esta forma se regularía en la misma Constitución todo lo relacionado con su proceso de modificación. Sin embargo, nosotros pensamos que esto no sería conveniente, pues la Constitución lo que hace es dar los parámetros y el regular a detalle corresponde a la legislación ordinaria.

Por otra parte, insistimos en que la voluntad del constituyente de 1917, fue establecer y separar los procesos de reforma a legislación ordinaria y a la Constitución, pues el único artículo que nos habla de reforma constitucional es el 135 y en la práctica, tal parece que se aplica supletoriamente lo regulado bajo el título de la iniciativa y formación de leyes, prevista en los artículos 71 y 72 constitucionales, correspondiente a la reforma de legislación ordinaria.

La gran cantidad de reformas que ha sufrido la Ley Suprema, precisamente por no tener un límite para su modificación, abre las posibilidades para que dependiendo de los intereses del momento se reforme, es por ello, que, consideramos importante contar con una Ley Reglamentaria que delimite el proceso de reforma, adición y derogación de los artículos constitucionales.

A lo largo de nuestro trabajo, hemos insistido en las deficiencias que consideramos podemos marcar en el proceso de reforma constitucional, con base en lo regulado hasta ahora, por tal motivo proponemos a continuación el proyecto de Ley Reglamentaria.

PROPUESTA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo a nuestra Carta Magna, el artículo 135 contempla el órgano y el proceso conforme al cual se lleva a cabo una reforma Constitucional.

Este artículo 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.

Con base en lo señalado por este artículo entendemos que se necesita la intervención del Congreso de la Unión con la aprobación de las dos terceras partes y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En todo lo que no se regula o determina en el artículo 135, se aplica lo establecido en el artículo 71 y 72 constitucional, de la iniciativa y formación de las leyes.

Nuestra Constitución ha sufrido 387 reformas, desde la primera que fue en el año de 1920. Ante tal cantidad de reformas, podría pensarse que el proceso de reforma constitucional está más que establecido o delimitado, ya que aparentemente no se han presentado problemas en estos procesos. Sin embargo nosotros pensamos que no es así, pensamos que hay puntos no determinados por el constituyente de 1917, que tal vez fueron olvidados con todo propósito o realmente no se les ocurrió que esos puntos podrían en la práctica prestarse a ser utilizados como mejor les conviniera a los grupos dominantes en cada etapa de la vida del país.

Es importante mencionar cuáles son esos puntos que mencionamos en el párrafo anterior, en los cuales insistimos no han sido determinados. Podemos iniciar con la pregunta de quien tiene facultad para presentar una iniciativa de reforma a la Constitución?; Es la aprobación de las dos terceras partes de cada cámara o del Congreso de la Unión?; Cuanto tiempo se les concede a las legislaturas estatales para que emitan su respuesta, su aprobación?; Si las legislaturas estatales no envían su respuesta, se entiende que no están de acuerdo a que simplemente se abstienen de contestar?; La legislatura estatal que no este en periodo ordinario de sesiones cuando le envían el proyecto de reforma constitucional, tiene que concurrir a sesión extraordinaria o

esperan a su próximo periodo de sesiones?; El órgano que reforma la Constitución, puede reformar cualquier artículo de ella?; tiene algún límite el órgano revisor de la Constitución?; Debe aplicarse el criterio establecido en el artículo 72 inciso h) en la formación de legislación ordinaria, en el sentido de que la cámara de Diputados, es cámara de origen en tres materias determinadas: empréstitos, impuestos, reclutamiento de tropas?; o en el caso de reforma constitucional es indistinto ser cámara de origen o revisora, la cámara de Diputados y de Senadores, en todas las materias?.

Todos estos puntos desde nuestra opinión quedan sin respuesta y se han presentado pero se manejan conforme mejor convenga al grupo en el poder, o al grupo que le interesa la reforma.

Lo anterior, sumado al creciente número de reformas que ha sufrido nuestra Ley Fundamental, es lo que nos lleva a proponer que exista un límite expreso para el órgano revisor de la Constitución, que estas preguntas no se queden en el aire, que estén previstas en una Ley Reglamentaria.

Nuestro constituyente de 1917 planteó en el artículo 135 como TÍTULO OCTAVO "DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN" expresamente dedicó un título especial para la reforma constitucional.

En el Diario de Debates del constituyente de 1917, no se establece expresamente cuál fue la intención del Constituyente para separar el

proceso de reforma constitucional al de reforma ordinaria, sólo se menciona que el artículo correspondiente de la Constitución de 1857 se aprueba y le corresponde el numeral 135 de la Constitución de 1917.

Sin embargo, podemos concluir que sí había intención del constituyente de hacer una distinción entre ambos procesos, de hecho el proceso de reforma cuenta con diferencias. Esto hace que se clasifique a nuestra Constitución como rígida, es decir, que de acuerdo a la clasificación que James Bryce hace de las constituciones, se hable del principio de rigidez constitucional, pues para reformar la Constitución como ya se menciono, se necesita la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales, además de que no interviene el Ejecutivo para ejercer su derecho de veto y por otra parte se requiere la aprobación de las dos terceras partes de cada una de las cámaras.

La intención de proponer una Ley Reglamentaria del artículo 135 no es para evitar o complicar el proceso de reforma constitucional, la idea de proponer esta Ley es para marcar paso a paso el proceso que debe de seguirse al pretender reformar, adicionar o derogar artículos de nuestra Carta Magna. Además, lo que se pretende también es delimitar las facultades del órgano revisor de la Constitución evitando así que se modifique con facilidad y dependiendo de los intereses del momento se reforme y se plasmen en la Carta Magna.

El proyecto de esta Ley ha sido ordenada en tres títulos que comprenden 22 artículos y tres transitorios.

En la presente propuesta destacan los siguientes puntos:

Disposiciones Generales

Se establece que el proceso de reforma constitucional, tiene como base el artículo 135 constitucional. Expresamente se establece quienes tienen facultad de iniciar una reforma constitucional.

Se señalan cuáles son los principios fundamentales de nuestra Carta Magna, y se contempla la figura del referéndum, en el caso de querer reformar alguno de estos principios.

Integración del Organo Revisor

Se señalan los órganos que intervienen en el proceso de reforma constitucional, así como la mayoría necesaria para aprobar una reforma. Además se establece el plazo en el cual las legislaturas de los Estados deben enviar su respuesta.

Proceso de reforma constitucional

En este título de la Ley, se hace referencia a cada uno de los pasos que sigue el proceso de reforma constitucional en la práctica parlamentaria.

PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 135 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

TITULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser reformada parcialmente en base al procedimiento establecido en el artículo 135 de la misma.

Artículo 2º.- La modificación parcial incluye la reforma, adición o derogación de los artículos de la Constitución

Artículo 3º.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser reformada parcialmente, ya que para reformarse los principios fundamentales de la misma se requiere de la aplicación de un referéndum.

Artículo 4º.- Los principios fundamentales son: Garantías individuales y sociales, soberanía popular, forma de estado federal, forma de gobierno, sistema representativo, división de poderes, principio de no reelección.

Artículo 5º.- Para reformar los principios señalados en el artículo anterior, es necesaria la participación del pueblo, a través de un referéndum.¹⁵⁸

Artículo 6º- Tiene facultad de iniciar una reforma a la Constitución:

I.- El Presidente de la República

II.- Los diputados y senadores del Congreso de la Unión

III.- Y las Legislaturas de los Estados

Artículo 7º.- En el caso del Congreso de la Unión, la cámara de diputados y la cámara de senadores, funcionarán indistintamente como cámara de origen y cámara revisora.

Lo anterior por tratarse de una reforma a la Ley Fundamental.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Al proponer aquí la figura del referéndum, estamos conscientes de que esto implica también una reforma a la Constitución Federal, para que incluya esta forma de participación del pueblo. Sabemos que esto ha sido discutido en diversas ocasiones y no ha tenido una respuesta positiva, para que esta figura sea incluida en nuestro sistema a nivel federal.

¹⁵⁹ Hasta la fecha y con base en la información proporcionada en el senado, como no existe una disposición especial en cuanto a si en la reforma constitucional hay cámara de origen y cámara revisora, se aplica lo establecido en el artículo 72 inciso h) de la Constitución, en donde se establece que en la formación de 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.

Consideramos que cuando actúa el órgano revisor de la Constitución, no debe existir límite en cuanto a cámara de origen o revisora, por lo cual pretendemos en esta propuesta se deje expresamente establecido que es indistinto la presentación de un proyecto de reforma constitucional y así no se aplicaría supletoriamente lo establecido para legislación secundaria.

TÍTULO II

INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO REVISOR

Artículo 8º.- Integran el órgano que reforma a la Constitución, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Artículo 9º.- Todos los órganos necesitan de la aprobación de una mayoría especial para actuar como órgano revisor de la Constitución.

Se necesita la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Artículo 10.- Las cámaras deben de sesionar separadamente y cada una de ellas deberá aprobar con la mayoría señalada en el artículo anterior.

Artículo 11.- Las legislaturas de los Estados al momento de recibir el proyecto enviado, deben emitir su respuesta dentro de los seis meses siguientes. En caso de no recibir respuesta alguna en el plazo mencionado se entenderán que están de acuerdo con el proyecto de reforma.

Artículo 12.- Cuando el congreso local se encuentre en periodo de sesión ordinaria conocerá y aprobará si así lo acuerda la mayoría de sus miembros el proyecto enviado. Si no se encuentra en periodo

ordinario de sesiones deberá convocar a sesión extraordinaria para que conozca del proyecto de reforma a la Constitución.

TÍTULO III

PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 13.- La Oficialía Mayor de la Cámara que funcione como origen, recibirá el proyecto de reforma a la Constitución.

Art. 14.- La Oficialía Mayor la recibe y la turna a la o las comisiones correspondientes de la Cámara que este funcionando como cámara de origen.

Una vez que la o las comisiones conocen el proyecto, emiten su dictamen.

Artículo 15.- Este dictamen se presentará en el pleno de la Cámara y sus miembros decidirán si sólo se da a conocer y en sesión posterior se discutirá y votará o bien si en esa misma sesión se lee, se discute y se vota.

Esto lo decide los miembros de la cámara que este funcionando como de origen.

Artículo 16.- Si es que se acordó que se votara y se hubiera aprobado el proyecto de reforma por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, entonces se envía el proyecto a la cámara revisora.

Artículo 17.- Esta cámara lo recibe y lo turna a la o las comisiones correspondientes y se sigue el mismo procedimiento marcado en la cámara de origen.

Artículo 18.- Una vez aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara revisora, el Oficial Mayor de dicha Cámara envía mediante oficio el proyecto a cada una de las legislaturas de los estados.

Artículo 19.- Las Legislaturas de los Estados deberán enviar su respuesta dentro del plazo establecido en el artículo 11.

La respuesta la envían a la cámara revisora que fue quien se las remitió y así esta podrá hacer el computo de los votos.

Artículo 20.- Una vez obtenida la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, se hace la declaración en la cámara revisora de que se han cumplido con los requisitos para la reforma constitucional.

Artículo 21.- Se envía al Presidente de la República la reforma constitucional para su promulgación y publicación.

Artículo 22.- En caso de que no se obtenga la aprobación de las dos terceras partes en la cámara de origen, el proyecto se guardará para el siguiente periodo de sesiones.

Si esta mayoría no se obtiene en la cámara revisora se regresará el proyecto a la cámara de origen, con los comentarios que se le hubieren hecho y deberá nuevamente ser discutida y aprobada por esta.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los procesos de reforma constitucional que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley, se sustanciarán conforme al proceso establecido con anterioridad.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones contrarias a las establecidas por la presente Ley.

CONCLUSIONES

1.- El Congreso Constituyente es el órgano encargado de elaborar la Constitución. Una vez terminada su función, este órgano desaparece, da paso a los órganos constituidos y establece en ella el proceso y el órgano que puede modificarla.

2.- La Constitución no es estática, la Constitución es un órgano vivo, que debe adaptarse a los cambios políticos, sociales, económicos, culturales que la sociedad va requiriendo.

3.- El constituyente de 1917 estableció y separó el proceso de reforma constitucional y el proceso de reforma a legislación ordinaria. Esto lo vemos al denominar dentro del Título Tercero, Sección II “De la iniciativa y formación de Leyes” y en el Título Octavo “De las reformas de la Constitución”.

4.- Nuestra Constitución de 1921 a 1998 ha sufrido 387 reformas, de acuerdo a la investigación que realizamos al elaborar este trabajo.

5.- Una Constitución escrita puede modificarse a través de dos caminos: la reforma constitucional o la interpretación judicial. Nuestro país ha seguido la primera opción.

6.-El artículo 135 de nuestra Constitución contempla el proceso establecido por el constituyente para la reforma a nuestra Carta Magna. Consideramos necesaria la reforma al artículo mencionado para delimitar la función del órgano revisor de la Constitución.

7.- Después de reformado el artículo 135, es necesaria la creación de la Ley Reglamentaria del mismo artículo, para que detalle el proceso de reforma constitucional.

8.- La redacción actual del artículo 135 constitucional nos permite formularnos diversas interrogantes en cuanto al proceso de reforma constitucional, como: ¿Tiene límites el poder revisor de la Constitución?, ¿puede este órgano, a través de reformas constitucionales, darnos una nueva Constitución?, ¿existen principios constitucionales o decisiones políticas fundamentales que no pueden ser reformados?

9.- La Constitución debe contemplar expresamente si puede ser reformada total o parcialmente.

10.- Si permite su reforma total, entonces esta permitiendo la modificación de las decisiones políticas fundamentales que le dieron origen.

11.- Proponemos que nuestra Constitución determine expresamente cuales son esas decisiones políticas fundamentales. En caso de

pretender modificar estas decisiones es necesario someterlo a referéndum.

12.- Consideramos que esas decisiones políticas fundamentales en nuestra Constitución, son:

Garantías individuales y sociales

Soberanía popular

Forma de Estado federal

Forma de gobierno republicana

Sistema representativo

División de poderes

Principio de No Reelección

13.- Proponemos que expresamente el artículo 135 constitucional, determine el límite al órgano revisor de la Constitución, para que después la Ley Reglamentaria lleve a detalle el proceso de reforma.

14.- En esta Ley Reglamentaria se propone contemplar cada uno de los pasos en el proceso de reforma. Además se menciona la intervención de cada uno de los órganos que participan en la reforma a nuestra Carta Fundamental.

15.- Otro punto de vista que encontramos a lo largo de la elaboración del presente trabajo, difiere al nuestro, de expedir una Ley Reglamentaria del artículo 135 constitucional. esta idea es en el sentido

de reformar los artículos constitucionales que se relacionen directa o indirectamente con el proceso de reforma constitucional.

16.- A lo largo de la historia constitucional encontramos que se ha regulado el proceso de reforma a la Ley Suprema de diferente forma en las Constituciones que han regido a nuestro país.

17.- Las constituciones de 1824, las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 no sufrieron reforma alguna. La Constitución de 1857, tuvo 81 reformas y nuestra Constitución actual lleva hasta 1998, 387 modificaciones.

18.-En relación al análisis de las constituciones estatales encontramos que el campo del derecho estatal esta abandonado por la doctrina. Que no es fácil ni confiable la información que se obtiene en el Distrito federal sobre la legislación estatal.

19.- En los procesos de reforma a las constituciones estatales por regla general interviene en la aprobación el congreso local y los ayuntamientos.

20.- Se presenta la propuesta de la Ley Reglamentaria al artículo 135 constitucional, en la cual se proponen algunos puntos como los siguientes:

-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser reformada parcialmente con base en el artículo 135. La reforma incluye adición y derogación.

- Para reformar las decisiones político fundamentales de la Constitución es necesaria la participación del pueblo a través del referéndum.

- Se establece expresamente quien tiene facultad de presentar iniciativa de reforma constitucional.

-La cámara de senadores y la cámara de diputados funcionaran indistintamente como cámara de origen y cámara revisora cuando se este frente a un proceso de reforma constitucional.

- Las cámaras debe sesionar separadamente.

- Las legislaturas de los estados cuentan con un plazo máximo de seis meses para remitir su respuesta al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso. En caso de no recibir respuesta alguna, se entenderá que la han aprobado.

-Finalmente se detalla el proceso legislativo en la práctica parlamentaria para la reforma constitucional.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

OBRAS CONSULTADAS

ARTEAGA NAVA, Elisur. Notas sobre el artículo 135 constitucional: el Constituyente Permanente, Tesis de licenciatura, Escuela Libre de Derecho, México, 1962.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Teoría y Praxis Política Electoral*, Porrúa, México, 1983.

BRYCE, James. *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 8º edición, Porrúa, México, 1991.

CARDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia*, UNAM, México, 1996.

... *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México, 1997.

... *El Presidencialismo Mexicano*, editorial Siglo XXI, México, 1978.

Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Diario de Debates, Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.

Constitución Crónicas Federal de 1824, Comisión Nacional para la conmemoración del 150 aniversario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Tomo II, México, 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ilustrada y actualizada 1917-1990, Congreso de la Unión, México, 1990.

COSSÍO, José Ramón. Comentario al art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

CUEVA, Mario de la. Apuntes de la Cátedra de Derecho Constitucional, México, 1961.

DE VEGA, Pedro. La Reforma Constitucional, y la Problemática del Poder Constituyente, Temas claves de la Constitución Española, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1987.

DJED. BORQUEZ, A. Crónica del Constituyente de 1917, México, 1938.

El Constitucionalismo Mexicano en las postrimerías del siglo XX, Las Constituciones Latinoamericanas, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2ª edición, Porrúa, México, 1984.

Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.

FERRER MUÑOZ, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

FIX ZAMUDIO, Héctor. “¿Constitución renovada o Nueva Constitución?”, *80º Aniversario de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, México, 1997.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990.

GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, editorial vicens-vives, Barcelona, 1989.

HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar. “Reforma o reformismo constitucional, un mal del siglo”, en *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados LVII legislatura, México, 1998.

HESSE, Konrad. *Concepto y cualidad de la Constitución*, Escritos de Derecho Constitucional, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

HUERTA OCHOA, Carla. “Interpretación y reforma: ¿Dialéctica o Dilema?”, en *80º Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, México, 1997.

KRIEGER, Emilio. *En Defensa de la Constitución*, Editorial Grijalbo, México, 1994.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Editorial Ariel, España. 1976.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

MADRAZO, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 1994.

MATEOS, Juan A. *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*, Tomo XV, México, 1843.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Derecho Público Mexicano*, Tomo II, México, 1882.

MOLINA PIÑEIRO, Luis. *Temas de Sociología Jurídica*, UNAM, México, 1996.

NORIEGA, Alfonso. *Pensamiento Conservador y Conservadurismo Mexicano*, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1972.

NORIEGA ELÍO, Cecilia. *El Congreso Constituyente de 1842*, UNAM, México, 1986.

OSORIO MARBAN, Miguel. *Juicio Histórico del PRI*, México, 1989.

OTTO, Ignacio de. *Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1989

PANTOJA MORAN, David. Jorge Mario García Laguardia. *Tres Documentos Constitucionales en la América Española Preindependiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975.

PEDROZA DE LA YAVE, Susana Thalía. "Presidencialismo y Parlamentarismo", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

PONCE DE LEÓN, Luis. *Metodología del Derecho*, Porrúa, México, 1996.

Proyecto de reformas de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, México, 1840.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *La Reforma del Estado*, Estudios Comparados. UNAM, México, 1995.

RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

... El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

RAYMUND GUILLIENIOT, Jean Vincent. *Termes Juridiques*, 10^a editions, Dalloz, Paris, 1995.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997, Sistema Integral de Información y documentación, Comité de Biblioteca e Informática, Cuadernos de apoyo, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo y período gubernamental, Oficialía mayor de la Gran Comisión, Dirección General de apoyo Parlamentario, Senado de la República, México, 1998.

RÍOS ESTAVILLO, Juan. *Comentario al art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

RUIZ, Eduardo. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, Tomo II, México, 1888.

RUIZ ABREU, Carlos E.(Coordinador), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, Tomo 1, II, III, LVII Legislatura del Estado de Chiapas, México, 1994.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca, Cuadernos de apoyo, LVII legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.

Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1996, 80º Aniversario de nuestra Constitución, México y sus Constituciones, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1997.

SAYEG HELÚ, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991.

SACHICA, Luis Carlos. *Esquema para una Teoría del Poder Constituyente*, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1978.

SIERRA BRABATTA, Carlos J. *La Constitución Federal de 1824*, Colección Ciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1983.

SOTO, Armando. *El Principio de Reformabilidad Constitucional*, Tesis de grado (Doctor en Derecho), UNAM, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional*, 19ª edición, Porrúa, México, 1983.

... *Leyes Fundamentales de México 1808-1970*, Porrúa, México, 1980.

TORRE VILLAR, Ernesto y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *El Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976.

VALADÉS, Diego. "Límites del Constitucionalismo Local" en *Constitución y Política*, UNAM, México, 1987.

... "La Constitución Reformada", en los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo II, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1985.

VEGA VERA, David. *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad, Estudio Sociológico y Constitucional*, Porrúa, México, 1989.

VERA ESTAÑOL, Jorge. *Al margen de la Constitución de 1917*, Editorial los Angeles, México, 1920.

WHEARE, K.C., *Modern Constitutions*, Londres, 1966. .

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, Colegio de México, México, 1956.

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina y otros. *Historia General de México*, Tomo III, Colegio de México, México, 1976.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS

ARTEAGA NAVA, Elisur. "Las reformas constitucionales", en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, Número 7, México, 1983.

... "Notas para un Derecho Constitucional Estatal", en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, Número 7, México, 1983.

CANUDAS, Luis F. “Irreformabilidad de las desiciones políticas fundamentales de la Constitución”, en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, No. 18, México, 1943.

CARPIZO, Jorge. “Derecho Constitucional 1” en *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1983.

... “Las reformas Constitucionales en México”, en *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1980.

Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 12, México, 1994.

KRIEGER, Emilio. Una Iniciativa Inconstitucional, La Jornada, México, 22 de Marzo de 1998.

Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Mayo 1984 , Aguascalientes , México.

Periódico Oficial del estado de Baja California, Agosto 1953, Baja California, México.

Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur, Febrero de 1975, Baja California Sur.

Periódico Oficial del Estado de Campeche, Septiembre de 1979, Campeche.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, Enero de 1982, Chiapas.

Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, Junio 1950, Chihuahua.

Periódico Oficial del Estado de Coahuila, Febrero de 1918, Coahuila.

Periódico Oficial del Estado de Colima, Agosto de 1917, Colima.

Periódico Oficial del Estado de Durango, Diciembre de 1917, Durango.

Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Febrero de 1984, Guanajuato.

Periódico Oficial del Estado de Guerrero, Octubre de 1917, Guerrero.

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Octubre de 1920, Hidalgo.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco, Julio de 1994, Jalisco.

Periódico Oficial del Estado de México, Febrero de 1995, Edo. de México.

Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Febrero de 1918, Michoacán.

Periódico Oficial del Estado de Morelos, Febrero de 1930, Morelos.

Periódico Oficial del Estado de Nayarit, Febrero de 1918, Nayarit.

Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, Diciembre de 1917, Nuevo León.

Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, Febrero de 1922, Oaxaca.

Periódico Oficial del Estado de Puebla, Diciembre de 1917, Puebla.

Periódico Oficial del Estado de Querétaro, Septiembre de 1988, Querétaro.

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Septiembre de 1975, Quintana Roo.

Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, Octubre de 1943, San Luis Potosí.

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, Septiembre de 1922, Sinaloa.

Periódico Oficial del Estado de Sonora, Septiembre de 1917, Sonora.

Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Abril de 1919, Tabasco.

Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Febrero de 1921, Tamaulipas.

Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, Marzo de 1918, Tlaxcala.

Periódico Oficial del Estado de Veracruz, Agosto de 1917, Veracruz.

Periódico Oficial del Estado de Yucatán, Enero de 1918, Yucatán.

Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, Febrero de 1984 Zacatecas.

PIÑA, Porfirio. “La Reforma de la Constitución” *en revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, Número 7, México, 1983.

SEPULVEDA, Ricardo. “Propuesta de un procedimiento de reforma constitucional realmente legítimo y democrático” *en Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de derecho de la Universidad Panamericana*, Número 12, México, 1994.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

ALBURQUERQUE, Juan Miguel. “Algunos problemas Constitucionales de nuestro país, en relación con el Tratado de Maastricht”, Conferencia dictada en la Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba, España, 1997.

<http://www.juridicas.unam.mx/cnsinfo/chp/chp 16.htm>

<http://www.juridicas.unam.mx/cnsinfo/qro/qro 24.htm>

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1997.

Constitución de la Nación Argentina, 3ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1994 (comentada por Nestor Pedro Sagués).

Constitución de los Estados Unidos y la Declaración de la Independencia, 17ª edición, Comisión del Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos, Sevilla, 1992.

Constitution de la Republique Francaise. Journal Officiel de la Republique Francaise, Francia, 1992.

Constitution Francaise Du 4 Octobre 1958, Documents d'études, documentattion Francaise, Francia, 1995.

Constitución española, 2ª edición, Biblioteca de Legislación, Serie Menor, Editorial Civitas, Madrid, 1978.

Constitución de la República Federativa de Brasil 1988, Traducción, Centro Gráfico del Senado federal, Brasilia, 1990.

Constituição da República Federativa do Brasil, editora Saraiva, Brasilia, 1988.

Diário Oficial, Agosto 16 de 1995, Brasilia D.F.

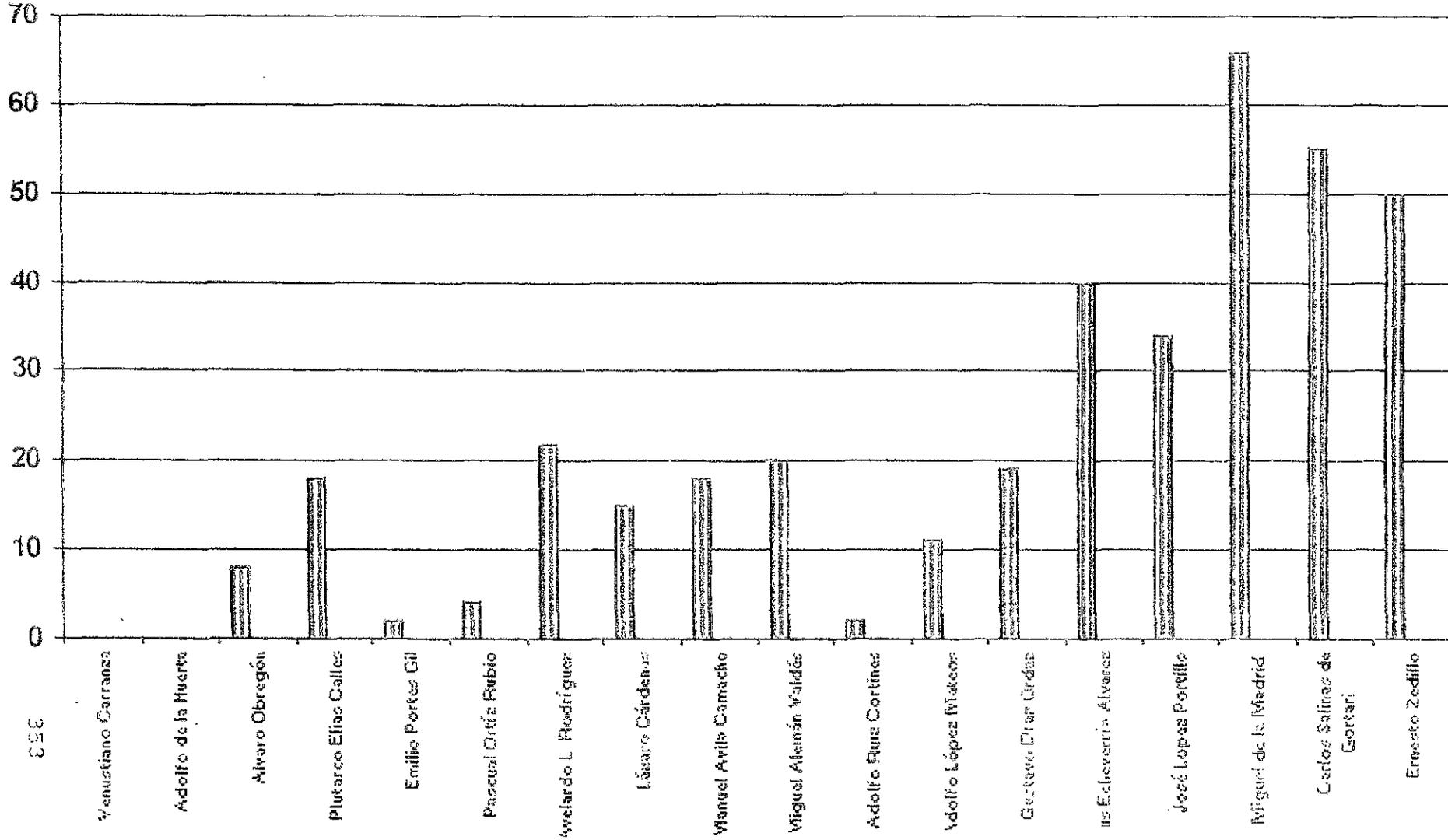
Constitución Política del Estado de Michoacán Comentada, LXIV Legislatura, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia, 1989.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 1996.

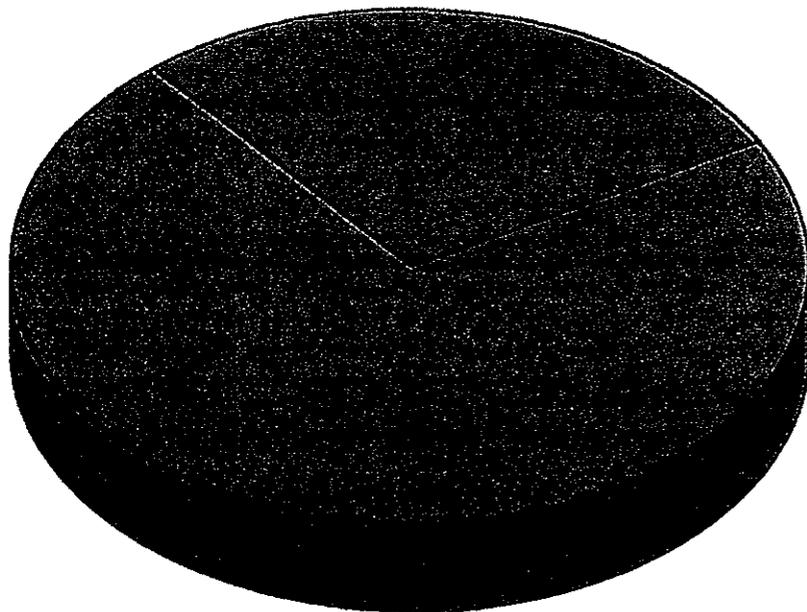
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con sus adiciones y reformas, Edo. de México, 1969.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Departamento del Distrito Federal, México, 1996.

Reformas Constitucionales por Período Presidencial



Artículos No
Reformados
28%



Artículos
Reformados
72%

- Artículos No Reformados
- Artículos Reformados