

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“DERECHO DE AUDIENCIA E INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS
LOCALES EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO”**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO

PRESENTA:

LIC. YULLY NALLELY RUIZ ALFONSO

TUTOR ACADÉMICO:

DR. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA

TUTORES ADJUNTOS:

DRA. ACELA MONTES DE OCA HERNÁNDEZ

DR. LUIS FERNANDO AYALA VALDES

TOLUCA, MÉXICO

MARZO 2018

Toluca, Estado de México a 22 de enero de 2018

Dra. Inocenta Peña Ortiz
Directora de la Facultad de Derecho
De la Universidad Autónoma del
Estado de México
PRESENTE

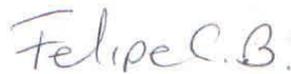
Estimada Dra. Inocenta Peña Ortiz,

A través del presente oficio me permito muy atentamente otorgar mi voto aprobatorio a la Tesis de Maestría en Derecho Parlamentario de la alumna Yully Nallely Ruiz Alonso titulada "**Reforma constitucional audiencia de las legislaturas locales**".

Lo anterior ya que considero que este trabajo de investigación cumple con los requisitos teóricos metodológicos suficientes para ser defendido en el examen de grado correspondiente.

Sin otro asunto más por el momento, le agradezco de antemano su consideración al presente y aprovecho para manifestarle la seguridad de mi más sentida distinción y enviarle un saludo muy cordial.

Atentamente,



Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda
Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho.

Toluca, Estado de México a 23 de enero de 2018

Dr. en Gob. Felipe Carlos Betancourt H.
Coordinador de Estudios Avanzados
de la Facultad de Derecho
PRESENTE

Estimado Dr. Felipe Betancourt,

A través del presente oficio me permito muy atentamente otorgar mi voto aprobatorio a la Tesis de Maestría en Derecho Parlamentario de la alumna Yully Nallely Ruiz Alonso titulada **"Reforma constitucional audiencia de las legislaturas locales"**.

Lo anterior ya que considero que este trabajo de investigación cumple con los requisitos teóricos metodológicos suficientes para ser defendido en el examen de grado correspondiente.

Sin otro asunto más por el momento, le agradezco de antemano su consideración al presente y aprovecho para manifestarle la seguridad de mi más sentida distinción y enviarle un saludo muy cordial.

Atentamente



DRA. ACELA MONTES DE OCA HERNÁNDEZ
PROFESORA INVESTIGADORA DE LA UAEMEX

M. en D. LUIS FERNANDO AYALA VALDES
MAESTRO DE TIEMPO COMPLETO

Ciudad Universitaria
10 de noviembre de 2017.

**DR. EN EN GOB. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS
AVANZADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA U.A.E.Mex.
P R E S E N T E**

Por este medio, en mi carácter de **TUTOR ADJUNTO**, de la **LIC. YULLY NALLELY RUIZ ALFONSO**, quien desarrollo un trabajo de investigación de la Maestría en Derecho Parlamentario, cuyo título es "**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: DERECHO DE AUDIENCIA E INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO**" encuentro que el mismo cumple con los criterios metodológicos científicos de un trabajo terminal de Maestría, así como los requisitos metodológicos mínimos de acuerdo a la legislación universitaria.

Por lo anterior y con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto por lo establecido en nuestra Legislación Universitaria, otorgo mi **VOTO APROBATORIO** al trabajo de investigación, para que el interesado, continúe los trámites correspondientes para realizar su examen de grado.

Sin otro particular y no dudando de la atención prestada que se sirva dar a la presente reitero a Usted mi más alta estima.

ATENTAMENTE
PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos"

FACULTAD DE DERECHO
RECIBIDO
15:17
10 NOV 2017
Ayala.
COORDINACIÓN DE
ESTUDIOS AVANZADOS


**M. EN D. LUIS FERNANDO AYALA VALDES
MAESTRO DE TIEMPO COMPLETO**



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Febrero 01, 2018
CEA/062/2018

**YULLY NALLELY RUIZ ALFONSO
PRESENTE**

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de Maestro en Derecho Parlamentario, con fundamento en lo establecido por el artículo 59 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a impresión del trabajo terminal de grado denominado: "**Reforma constitucional audiencia de las legislaturas locales**" y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

Atentamente
Patria, Ciencia y Trabajo

"2018, Año del 190 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"

Felipe C B.

Dr. en Gob. Felipe Carlos Betancourt Higareda
Coordinador de Estudios Avanzados de la
Facultad de Derecho



FCBH/acd

Cerro de Coatepec S/N,
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,
Toluca, Edo. de México
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72
<http://derecho.uaemex.mx>



ÍNDICE

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: DERECHO DE AUDIENCIA E INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

CAPITULO I: DERECHO CONSTITUCIONAL	15
A. ANTECEDENTES.....	15
B. FORMACIÓN DEL ESTADO	17
a. DIVISIÓN DE PODERES.....	20
b. PODER EJECUTIVO	25
c. PODER LEGISLATIVO	28
d. PODER JUDICIAL	30
C. SOBERANIA.....	33
D. CONSTITUCIÓN	36
CAPITULO II: PODER LEGISLATIVO	40
A. ANTECEDENTES.....	40
B. SISTEMAS ELECTORALES DE REPRESENTACIÓN POPULAR	43
C. CONTROL LEGISLATIVO.....	45
D. LEGISLATURAS LOCALES	50
a. INTEGRACIÓN HISTÓRICA	52
b. COMPOSICIÓN ACTUAL DE LEGISLATURAS LOCALES	57
CAPÍTULO III: REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	61
A. MARCO TEÓRICO	61
B. PANORAMA EN MÉXICO. REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	64
a. ANTECEDENTES Y REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN	65
b. ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL	70
C. CONGRESO DE LA UNIÓN	75
a. CÁMARA DE DIPUTADOS.....	77
b. CÁMARA DE SENADORES	79

D. LEYES ORGÁNICAS Y OTRAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	81
CAPÍTULO IV: SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ANÁLISIS DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y PROPUESTA DE PROCESO LEGISLATIVO EN REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	83
A. SOBERANÍA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.....	83
B. DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES EN REFORMAS CONSTITUCIONALES	85
C. PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES ACTUAL	86
D. PROPUESTA DE ESQUEMA DE PROCESO LEGISLATIVO EN REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	88
E. PLANTEAMIENTO DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTROS	91
BIBLIOGRAFÍA	96

A mis hijas, que son fuente de motivación.

INTRODUCCIÓN:

Característicamente los países sostienen sus relaciones entre gobierno y gobernados, entre población e instituciones a través de sus constituciones las cuales en su mayoría son signo del desarrollo democrático de sus historias de identidad. Las cartas fundamentales son resultado de los cambios sociopolíticos ocurridos en las comunidades que consolidaron una base normativa para propiciar la modernización y el desarrollo económico, cultural y social de una entidad.

En el caso particular de México tenemos una historia que ha desencadenado diversos sistemas o estructuras políticas, derivado de las épocas de colonización en el siglo XV, luchas de independencia social, orgánica y de desarrollo, y los largos procesos por consolidar los ideales y propósitos de libertad, justicia y progreso del país.

- *“El estado social de derecho que nace con la original constitución de 1917 es un Estado intervencionista; regulador, distribuidor, planificador, coordinador, presentador de bienes y servicios cuya meta es la justicia social. Muchas de las reformas constitucionales han respondido a estas exigencias de dirección económica y social del estado”*¹. Señala Jorge Madrazo. -

De tal forma que en el contexto de la promulgación de la carta magna de la república mexicana en 1917 por Venustiano Carranza fue el origen de la organización de las instituciones de gobierno, quedaron consagrados los derechos fundamentales de los mexicanos, así como los medios, recursos y técnicas para la organización de la federación y sus Estados; es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se originó el pacto federal, que se estableció como instrumento de distribución de recursos y oportunidades para que los poderes de gobierno, las entidades federativas y los organismos federales participaran en acciones corresponsablemente a fin de resarcir de condiciones menos favorables entre los estados que conformen la federación.

¹ MADRAZO, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1994. p. 291

Textualmente está contemplado el pacto federal en nuestra carta magna en el artículo 40 que dice: *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*, ello representa la competencia de los poderes del Estado, la autonomía de los regímenes interiores adheridos al pacto y la soberanía que se les proporciona a cada una de ellas, incluyéndose la del compromiso federalista.

Ahora bien, con respecto al pacto federal y su participación, intervención e interacción entre quienes la conforman, observo una situación que no contempla la esencia, dentro de los ordenamientos orgánicos federales ya existentes, y ello es lo señalado en el artículo 135 constitucional que contiene lo siguiente:

“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 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”.

Lo anterior corresponde al procedimiento para reformar la Constitución, debido a su importancia y la magnitud del impacto político que las reformas pudiesen provocar en la situación del país se regula con clara atención y participación de los representantes de gobierno de esfera federal y local. Las reformas a la Constitución siempre serán de estudio amplio y minucioso debido a la trascendencia, el constitucionalista Jorge Madrazo establece que *“una constitución repetidamente modificada no necesariamente denota una rápida*

*evolución social, ni tampoco es síntoma de retraso*², sino que expone que las reformas constitucionales están sometidas a las percepciones de los individuos que intervienen en una determinada época en un entorno de determinadas circunstancias. No obstante las reformas supondrán un cambio estratégico político y social del momento.

Actualmente las reformas a la Constitución General para ser aprobadas y que éstas entren en vigor, deben ser aprobadas por ambas cámaras del Congreso de la Unión, entendiéndose éstas por la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Donde la cámara de origen las presenta ya sea a la cámara mayor o menor para su aprobación y, posteriormente es enviada a los congresos locales para que éstos a su vez, realicen observaciones, no obstante es poca o nula la participación activa o eficiente de las legislaturas locales dado el lapso natural corto que el procedimiento proporciona, es decir, la intervención de la representación política plural local a través de sus congresos, es inexistente en el fondo de la reforma constitucional, se reserva únicamente a calificar a través del sentido de votación para la misma.

La práctica parlamentaria de permanecer al margen de la intervención en las reformas constitucionales, puede deberse a varias vertientes, a la estricta interpretación de la disposición, tradición parlamentaria, e incluso al comportamiento de los legisladores al interior de los congresos locales, en razón del desconocimiento de sus propias atribuciones, del proceso legislativo de las minutas enviadas por el Congreso de la Unión a los Congresos de los Estados, o a los acotados mecanismos jurídicos para realizar oportunas aportaciones o bien defender los derechos de los habitantes del Estado al sentirse violentados con la reforma constitucional.

Para abundar en lo anterior, es observable el particular ejemplo de la participación de los legisladores en el Congreso del Estado de Sinaloa, donde la aprobación de minutas con proyecto de decreto de reforma constitucional

² *Ídem.* p. 289

enviadas por el Congreso de la Unión tienen una tendencia de votación en sentido afirmativo.

Minutas enviadas por el Congreso de la Unión al Congreso local del Estado de Sinaloa				
Legislatura	Cantidad de minutas presentadas	Sentido de votación emitida	Porcentaje de sentido afirmativo	Porcentaje de sentido afirmativo liso y llano
LX (2010-2013)	20	4 minutas no se presentaron por generarse la aprobación de dos terceras partes de los congresos locales en entidades federativas, previo a presentación en el Pleno local. 2 minutas contienen voto en contra (5 votos en contra y 20 a favor) y (1 voto en contra y 31 a favor). Fueron aprobadas por mayoría. 14 minutas con voto a favor por unanimidad.	80%	70%
LXI (2013-2016)	16	2 minutas con voto en contra (7 votos en contra y 32 a favor) y (6 votos en contra y 32 votos a favor). Fueron aprobadas por mayoría. 14 minutas con voto a favor por unanimidad.	100%	87.5%
LXII (2016-2018)³	3	3 minutas con voto a favor por unanimidad.	100%	100%

Elaboración propia.

Del cuadro sistemático anterior se desprende que las minutas recibidas en las últimas tres legislaturas (siete años) del Congreso del Estado de Sinaloa han

³ Congreso del Estado de Sinaloa. Portal de Internet. Información al 6 de octubre de 2017. Disponible para su consulta en: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/acuerdos/>

sido aprobadas con sentido favorable y se aprecia que hubo legisladores que manifestaron su sentido en contra, pero que sus observaciones o aportaciones solo fueron presentadas en tribuna sin tener un impacto directo en la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional.

Supongamos que en una de las reformas constitucionales requiera alguna modificación o perfeccionamiento ¿en qué forma puede el Congreso del Estado de Sinaloa intervenir? Si actualmente no existe un mecanismo que permita la presentación de observaciones o aportaciones.

La aprobación de reformas en apariencia corresponde únicamente a los organismos legislativos del estado mexicano, pero no olvidemos que es el poder legislativo el constituido por representantes de la población que los eligió y que deben buscar el bienestar social de sus representados, así como el fortalecimiento de las instituciones que dotarán de seguridad jurídica, económica y de desarrollo a la sociedad, o cuando menos esa es su esencia. Si bien es cierto, la Cámara de Senadores es creada para que se representen los territorios de la Federación y que la Cámara de Diputados o cámara menor se instaure para la representación de la población de esos territorios, de igual forma a los representantes de los congresos locales les corresponde colaborar en proyectos de trascendencia general que en su momento serán impuestas o reguladas por sus propios ordenamientos jurídicos, por tanto los actores que intervienen en la aprobación de reforma constitucional tienen un origen popular y representan una colectividad.

El procedimiento que señala el artículo 135 constitucional está intrínsecamente relacionado con el pacto federal que regula la intervención entre los Estados y su Constitución, ello es de vital importancia debido a la real actividad de los congresos locales para estudiar, analizar, realizar observaciones en su caso y proponer a la cámara correspondiente sus conclusiones, toda vez que al enviar el decreto que contiene la reforma de Constitución a las legislaturas de los Estados se les brinde el lugar que les corresponde en su intervención en la actividad legislativa de cuestiones federales, y no solamente como en

cumplimiento de una disposición legal sin atribuírsele las facultades que en él mismo se señalan.

Una vez recabada la información adecuada y dada la hipótesis de la raquítica participación de las legislaturas locales en las reformas a la Constitución Federal, propongo el estudio y resolución de la preguntas ¿Se otorga la necesaria y auténtica participación a las legislaturas locales en este tema? ¿Significa una trascendencia jurídica determinante su intervención?

La estrategia metodológica a seguir en el proyecto de investigación consistirá en el estudio, análisis y comparación de fuentes bibliográficas con la intención de profundizar en la información ya existente con respecto a este instrumento de estudio, a fin de enriquecer, justificar y proponer alternativas a las propias críticas que se realicen en el desarrollo de la investigación. Así mismo la propuesta del sano ejercicio de las atribuciones del estado federal para con la soberanía de las legislaturas locales.

Se busca precisar la pertinencia de un nuevo esquema de intervención de los Congresos locales en la aprobación de reformas a la Constitución General, orientado al derecho de audiencia de las mismas para abonar en el desarrollo y nutrición de la reforma planteada, otorgando a las entidades federativas la oportunidad que por constitucionalidad les corresponde: hacer tangible y efectiva su soberanía y su participación en el pacto federal.

CAPITULO I: DERECHO CONSTITUCIONAL

A. ANTECEDENTES

El derecho constitucional obedece varias ópticas que incorporan elementos que permiten al conjunto de normas que constituyen dotarlo de imperatividad, universalidad y cumplimiento. Es el reflejo de una serie de acontecimientos que conforman las circunstancias de convivencia del Estado y el pueblo, y que resulta bastante interesante el estudiarlo en razón de que no es sólo un conjunto de normas que regula la armonía social, sino que su origen atiende vértices sociales, históricos, psicológicos, formales, entre otros.

El autor Efraín Polo Bernal lo expresa de una mejor forma: *“El formalismo de las normas recoge la savia, favorable o adversa, de los factores vitales, y de este modo el derecho constitucional no puede ser nunca formalismo puro, sino vida que se acendra en la norma o que la niega. El derecho constitucional, es, por todo ello, el común aliento jurídico de cada pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de su historia”*⁴.

Nos da la pauta de que la constitución o el ordenamiento jurídico supremo de una nación, obtiene su vida del derecho mismo, de los naturales derechos de los individuos, y que la relación con las estructuras e instituciones de gobierno están estrechamente ligadas a la naturaleza de las personas a quienes va dirigido su cumplimiento.

Enfocándonos en los antecedentes del derecho constitucional tomemos en cuenta los acontecimientos de las revoluciones americana y francesa, ocurridos en el siglo XVIII. En el caso de la revolución americana ésta tuvo lugar en virtud de que las 13 colonias anglosajonas en el nuevo continente, se quejaban de las discrepancias de gobierno y derechos de sus habitantes decretadas por la corona inglesa, lo que llevo a organizarse y formalizar su independencia, uniéndose los

⁴ POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México D.F. Ed. Porrúa. 1985.

territorios colonizados en una confederación y creando su constitución federal en 1787. Por otro lado, la revolución francesa fue claramente influenciada por la guerra de emancipación americana, obviamente esfuerzos anteriores por derrocar el absolutismo francés habían sido ya intentados, pero no fueron materializados sino hasta la promulgación de la “declaración de los derechos del hombre” que presionaba a los estados a organizarse para terminar con el autoritarismo del rey y la iglesia, estallado la famosa “toma de la bastilla” que da principio a la revolución para transformar a Francia en un estado laico y se redacta un documento denominado constitución que otorgara: i) soberanía nacional, ii) división de poderes, iii) garantías de libertad, iv) principios de legalidad, v) derechos individuales frente a los poderes públicos; garantizando con ello una nueva forma de gobierno y una separación de poderes de representación y justicia.

Estos acontecimientos no fueron ajenos a la vida política de nuestro país. La independencia de México a partir de 1810 trajo consigo la lucha del reconocimiento del territorio mexicano como independiente de la monarquía española, durante la guerra fueron documentadas varias actas o constituciones temporales que carecían de un auténtico desprendimiento de los mandatos y ordenamientos de reyes, virreyes y ministros de España; no fue sino hasta 1824 que se promulga la constitución federal dando paso a la representación popular y sistema federal, no obstante sin declarar aún los derechos individuales, lo cual evidentemente seguía siendo tan sólo el inicio de un estado justo.

Con una mirada al pasado podemos ver que la historia de nuestra independencia y la promulgación de la Constitución han ocurrido precisamente en pasajes de lucha armada, de resistencia política, de protagonistas con ideales filosóficos, que nos muestran actitudes de proclamación de valores patrióticos: de libertad, justicia y soberanía del territorio mexicano. Toda revolución implica una serie de escenarios bastante peculiares, que van desde intereses personales de grandes figuras o personas de poder, hasta personas insignificantes sin cargos importantes que ofrendan su trabajo y vida por el establecimiento de una sociedad más ecuatorial.

Lógicamente las luchas de independencia generan instrumentos jurídicos que legitiman sus actos de revolución, en el caso de México no fue sino hasta 1917 cuando se promulgó la constitución federal, y aunque se habían presentado intentos anteriores en 1824 y 1857, es hasta el 5 de febrero de ese año que se formalizaron los elementos de la Constitución General que actualmente regula nuestras instituciones y la vida política, social y democrática del país.

El derecho constitucional es francamente un derecho positivo y por su esencia, político. Espero no escandalizar con la afirmación, sino que hago particular énfasis a que dicho derecho enmarca normas jurídicas de la política del Estado, asienta las relaciones del gobierno con la sociedad de la nación, dota de mecanismos de supremacía frente a la formalización de la Constitución y su definición es tan amplia que no podría precisarla exactamente, pero si es posible objetar su importancia en el mantenimiento de la legalidad y garante de los derechos primordiales de las personas que conviven en un mismo entorno.

Por ello, en el presente capítulo hemos de profundizar en los factores que convergen en torno al derecho constitucional, se acentuarán los elementos, características y sujetos que robustecen este derecho, proporcionándonos un panorama de nos permita dilucidar la abundante información que provoca la necesidad de crear un ordenamiento procedimental en la vida del desarrollo legislativo actual.

B. FORMACIÓN DEL ESTADO

El vocablo estado, conforme a la real academia española es la “*forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio*”⁵, ésta definición concreta obedece a una línea histórica que nos abunda al derecho constitucional que analizamos, donde el concepto de estado y su formación han tenido una evidente evolución:

⁵ Real Academia Española. Página web. Disponible para su consulta en: <http://dle.rae.es/?id=GjqhajH>

Formación del Concepto de Estado (momentos históricos desde la época medieval a la actual)		
Siglo XV	El Estado nace como respuesta política a los problemas en la cultura europea, y motivado por la burguesía quienes transformaron el aparato social.	Países con madurez política, social y cultural para asimilar la nueva fórmula de convivencia: <ul style="list-style-type: none"> • España • Francia • Inglaterra
Siglo XVI-XVIII	Locke, Montesquieu, Rosseau y Sieyes en sus teorías de estado, van diseñando el concepto de estado moderno.	Sus ideas permean en los acontecimientos históricos: <ul style="list-style-type: none"> • Revolución francesa • Movimiento constitucional
Siglo XIX-XX	Continúa la evolución del concepto de estado, ahora como estado social de derecho, que garantiza la democracia.	Se fortalece el estado democrático surgiendo: <ul style="list-style-type: none"> A. Participación (con la emisión del sufragio) B. Pluralismo (con el reconocimiento de grupos sociales)

Cuadro histórico. Elaboración propia.

Ello expresa que el proceso de perfeccionamiento del concepto de estado si bien atiende acontecimientos históricos importantes, de igual forma se ha nutrido de diversos ideales que permanecen hasta nuestros días en muchos de los países y culturas.

San Agustín lo relacionaba como la reunión de hombres dotados de razón y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman; el personaje maestro en retórica, ya asociaba la voluntad del ser humano para organizarse en construcción de un verdadero estado.

Desde la antigüedad tenemos signos o acontecimiento que han forjado el concepto de estado, podemos comenzar desde los primeros grupos sedentarios humanos organizado en tribus o clanes, los cuales elegían a un representante o representantes para que distribuyeran obligaciones de cultivo y caza para el sostenimiento de las familias que se asentaban en un mismo territorio, y que se protegieran de los fenómenos naturales, agresiones de otras tribus o situaciones al interior del grupo.

En el caso de antiquísimos gobiernos como Grecia o Roma, tenemos que en Grecia se crearon instituciones donde se desahogaban asuntos públicos

denominadas asambleas o congresos donde la autoridad no recaía sobre una persona, sino que su voluntad era dirigida por un consejo, y a partir de ese momento se considera al estado como institución para garantizar el desarrollo de la población que se gobierna. Por otro lado los romanos organizaron su gobierno con la imperante intención de concentrar la autoridad en el pueblo, construyendo mecanismos que permitieran la regulación de la población democrática y representativa.

En Europa durante la etapa conocida como edad moderna –por la manifestación de valores “modernos” como el progreso y la razón- surge a su vez el concepto de estado moderno que hace referencia a un determinado territorio, con un gobierno común y, una identificación cultural y nacional de quienes lo integran.

La formación del estado ha sido consecuencia de las necesidades sociales, económicas y políticas de una población determinada. Han existido diversas teorías que han pretendido conceptualizarlo y sostener un preciso momento de formación, sin embargo todas tienen un contenido parcial y coinciden únicamente en que el estado atiende a tres componente determinantes: el territorio, la población y el gobierno.

De lo anterior, también podemos segmentar elementos constitutivos del Estado: en elementos previos y esenciales. Los elementos previos hacen referencia al territorio y a la población, el primero como la porción de superficie terrestre determinada por las leyes, y la segunda como asociación de grupos humanos que se encuentran asentados en un mismo territorio. Mientras que los elementos denominados esenciales, hacen referencia a tres lineamientos: al gobierno o poder, los titulares de los órganos y la soberanía; el gobierno o poder se encuentra constituido por el grupo supremo dominante que integra órganos de poder público que de igual forma se encuentran consideradas en la ley; los titulares de los órganos se refiere a las personas físicas sobre las que recae el ejercicio del poder; y la soberanía, se refiere al ejercicio de la autoridad que reside

en el pueblo pero que se ejerce a través de poderes públicos sin influencia de elementos extraños.

La formación del estado comprende dos épocas, una que tiene su origen social e histórico, y el segundo busca su materialización en el desarrollo civil y jurídico de su organización pública. Evidentemente el estado no es únicamente territorio ni población, y su significado no está limitado al tipo de gobierno que se ejerce sobre el mismo, sino que su configuración comprende diferentes elementos.

Considero oportuno en este momento, citar lo que señala la obra de derecho constitucional mexicano de Ignacio Burgoa, y que tiene relación con lo que acabamos de sostener: *“En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral y jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano, y orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno”*⁶. El maestro realiza una división acertada de las características del estado y enriquece el contenido de este documento, por que mantiene una diferente óptica, más profunda y relacionada con el ánimo estructural del estado.

a. DIVISIÓN DE PODERES

Dentro del marco de la formación del estado, la división de poderes es un rubro adecuado de abordar, en razón de que ésta es producto de las instituciones políticas que se registran en la historia, y no un concepto estático que se implementa en el ejercicio del poder público en el Estado.

Tal es el caso de Grecia, donde Aristóteles sostenía la importancia de la separación del poder del Estado a fin de garantizar la no concentración del poder

⁶ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1999.

sobre una persona, sino ejercitarlo en forma independiente, distinguiendo las tareas de la asamblea o consejo y las correspondientes a los magistrados o grupos judiciales; estas figuras permitían en la convivencia social de los griegos una apertura al sano ejercicio de funciones de los órganos del estado. Por otro lado, Roma adoptaba la forma de gobierno mixta, es decir, también avanzaba hacia la separación de poderes y su reconocimiento en el clima del desarrollo público.

Otros países como Alemania o Francia, en el trascurso de su historia política, presentan notables esfuerzos para implementar una concreta separación de poderes que permitiera fortalecer la libertad representativa de sus órganos de gobierno, -Bodino y Puffendorf- son ilustres juristas que destacan en esta materia. Si bien es cierto, muchas teorías o estudios se han realizado para el análisis de la división del poderes del Estado, los autores modernos convienen en señalar a Montesquieu y Locke como los principales precursores de la división de poderes de nuestra época.

Locke asume que el poder público debe ser limitado, a fin de impedir abusos en el desempeño de funciones públicas y transgredir con ellos las garantías individuales de los ciudadanos. Así mismo afirmaba: *“para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder para ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado”*⁷. Desde esta perspectiva, se puede observar que Locke atendía una razón interna o la voluntaria decisión de ejecutar el poder, es decir, centraba la necesidad de la separación del poder, en la naturaleza humana de decisión en lo correcto para la comunidad, y lo correcto para uno mismo desde su propia visión. Por ello propone la división del poder

⁷ LOCKE. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Capítulo XII. Disponible para su consulta en: <http://juango.es/files/lockeensayogobierno.pdf>

público para proteger a la sociedad del deseo o capricho de un representante popular o titular de un órgano de gobierno.

Por otro lado, Montesquieu en su reconocida obra “El espíritu de la leyes” hace referencia a la garantía de la libertad individual cuando dice: *“Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrado, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.*

No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.

*Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres o de los noble o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones pública y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares”.*⁸ En su obra insiste en que el poder ejecutivo debe recaer en una sola persona, porque en esta esfera de gobierno, se necesita de una acción rápida. Mientras que el poder legislativo, debe estar organizada por varios elementos, en razón de las situaciones que deben deliberar; adiciona que son éstos, la expresión de la voz de la nación y que deben asumir la responsabilidad de los asuntos de la fracción de la población que representan y que de igual forma debe limitárseles los alcances, a fin de no dejarse guiar por intereses personales o de grupo. El poder judicial debe dotarse de herramientas que no permita sean incoados con la intervención de afanes del poder ejecutivo o legislativo, y que será el poder encargado de solventar las controversias que se susciten al interior del gobierno público, independiente –claro- de los otros poderes.

⁸ MONTESQUIEU. *Espíritu de las leyes*. Libro XI, Capítulo VI. Disponible para su consulta en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

Podemos asumir que el ideal político del barón de Montesquieu está inmerso en las determinaciones de las funciones integrales de los poderes del Estado, teniendo su origen en los ordenamientos jurídicos, su razonamiento humano y las condiciones que garantizan la igualdad, la prevalencia de la libertad y pretenden la adecuada organización de un estado moderado en las estructuras contemporáneas de gobierno.

Ahora bien, en la definición del concepto división de poderes se sostiene que: *[La división de poderes no es obstáculo para la necesaria cooperación de poderes. S. S. el Papa Juan XXIII, en su encíclica Pacem in terris dice que: “corresponde a las exigencias más íntimas de la misma naturaleza del hombre una organización jurídico-política de las comunidades humanas que se funde en una conveniente división de los poderes, en correspondencia con las tres funciones específicas de la autoridad pública. En ellas, en realidad, la esfera de la competencia de los poderes públicos se define en términos jurídicos; y en términos jurídicos están también reglamentadas las relaciones entre simples ciudadanos y funcionarios. Es razonable pensar que esto constituye un elemento de garantía y de protección a favor de los ciudadanos, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes”]*⁹. Por lo anterior, es claro que el origen y mantenimiento de la separación del poder público y equilibrio de ejercicio de funciones de gobierno en él mismo debe estar acentuado en un instrumento legal que reconozca y determine sus atribuciones y obligaciones, dando muestra de las tareas correspondientes a cada una de ellas y su limitación frente a las otras. Ello provoca un cuerpo jurídico que formalmente se imprime en la constitución de la nación que se trate, proporcionando un mensaje de certeza jurídica y claridad de convivencia de estado y población.

La idea de separación de poderes en su inspiración de concepción básica continuó con diversas transformaciones en razón de los principios e interpretaciones, el concepto de división de poderes se resume a las esferas

⁹ DE PINA, Rafael y Rafael DE PINA VARA. *Diccionario de derecho*. 13^o Ed. México, D.F. Ed. Porrúa. 2001.

ejecutivo, legislativo y judicial, esta segregación surge por querer establecer contrapesos y equilibrios en el ejercicio del poder. *“Un poder moderado, entonces, es aquél en el que las competencias o facultades están distribuidas en órganos separados los unos de los otros, es decir, el principio de división de los poderes que integran el Estado, conocidos como ejecutivo, legislativo y judicial”*.¹⁰

Ahora bien, derivada de la separación surgen ciertos tipos de organización del poder político o bien sistemas de gobierno: parlamentario, presidencial y mixto. El sistema parlamentario tiene su origen en Inglaterra y se extendió por casi toda Europa occidental, países como Italia, Alemania o España comparten estructuras institucionales semejantes, como el hecho que en el ejercicio del poder ejecutivo intervengan un jefe de estado no electo (rey para el caso de Inglaterra o España; o bien, presidente para el país italiano y alemán) y un jefe de gobierno nombrado por la mayoría del parlamento. Donde el parlamento funge como el poder legislativo y está integrado por dos cámaras (cámara baja y cámara alta) y el poder judicial recae en las cortes o tribunales.

El sistema presidencial tiene su origen en el siglo XVIII, como respuesta a la forma absolutista de la época, y surge en Estados Unidos de América donde dentro de sus características principales resaltan que el presidente se elegirá por medio del sufragio universal, el ejercicio del poder legislativo recaerá en un congreso fuerte (que es elegido en elecciones independientes al del primer mandatario), y aparece el poder judicial como ente autónomo.

En el sistema semipresidencial o mixto el poder ejecutivo se divide en presidente de la república o jefe de estado, electo de manera directa, y un primer ministro o jefe de gobierno, nombrado por el parlamento. La función legislativa oscila entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo, y

¹⁰ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #20. Instituto Nacional Electoral. Disponible para su consulta en página web: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/

viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias y el poder judicial es ejercido por las cortes.

En el caso particular de México, la Constitución fundamental hace referencia al equilibrio de las esferas que concentran el poder, delegando funciones específicas a los poderes del Estado. En nuestro país el espíritu de las leyes consideradas por Montesquieu permanecen en la estructuración de las instituciones políticas, en razón de que el poder ejecutivo es ejercitado en la figura de la presidencia de la república realizando los actos que las leyes le han conferido; el poder ejecutivo en la organización de los representantes del pueblo mexicano y la delegación de facultades que le permitan deliberar propuestas, construir acuerdos y generar acciones políticas que guíen y fortalezcan la vida política del estado, y el poder judicial resolviendo las controversias y actos judiciales de la nación.

En el título tercero de la Constitución mexicana en el artículo 29 se establece que el poder supremo de la federación se dividirá en: legislativo, ejecutivo y judicial; y que no podrán reunirse dos o más de éstos mismo poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias del ejecutivo conforme a lo dispuesto en el mismo instrumento legal.

Fraccionamiento del poder público (división de poderes) en México		
Poder	Función	Características
Ejecutivo	Desarrollar las actividades de gobierno, asumiendo no solo la administración del estado sino dando respuesta a las demandas sociales a través de políticas públicas; de igual forma, imparte órdenes e impone su cumplimiento con el respaldo de la fuerza pública.	<p>Su funcionamiento se realiza a través del titular de los distintos niveles de gobierno.</p> <p>El titular es elegido por sufragio universal.</p> <p>Su actuar se encuentra establecido en la normatividad aprobada por el poder legislativo.</p> <p>Funcionamiento</p>

		ininterrumpido.
Legislativo	Se encarga de formular el orden jurídico general del estado y vigilar la designación y desempeño de ciertos funcionarios de la administración pública, a quienes puede pedirles cuenta de sus actos.	Se ejerce en la esfera federal por el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados); y en la local por los Congresos de cada una de las entidades federativas. Los integrantes son elegidos por sufragio universal. Su funcionamiento se realiza por periodos.
Judicial	Le corresponde vigilar la aplicación de las leyes y resolver las controversias. Sus fallos son obligatorios sólo para las partes, aunque en algunos casos sientan "jurisprudencia", es decir, establecen una forma de interpretar y de aplicar la ley en casos similares.	Se compone por las Cortes y tribunales locales. No son elegidos por sufragio universal. Su funcionamiento es permanente (por el mandato que fueron designados)

Elaboración propia.

Aunque se habla de separación de poderes, no aísla y no inhibe la sana conexión y colaboración entre ellas. Más bien, la separación permite un funcionamiento coordinado donde se definen atribuciones y se controlan o vigilan entre sí.

b. PODER EJECUTIVO

Continuando con los componentes de la formación del estado, y centrándonos en este caso, en la división de poderes del mismo, es tiempo de conceptualizar a los poderes del estado más representativos de los regímenes actuales –obviando el caso de México- el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.

El vocablo “ejecutivo” proviene de la palabra en latín *exsecútus*, es decir que hace, consume o cumple. El poder ejecutivo es el órgano de gobierno

competente para acatar y cumplir las leyes emanadas del poder legislativo y las resoluciones del poder judicial.

La representación ejecutivo histórico como tal, nos da muestra de su forjamiento en el desarrollo de las monarquías absolutas con mayor apertura a la participación de grupos de nobles, donde existen elementos que consolidan que la antigua tradición distinguía poderes normativos propios del rey y, los que el rey debía resolver con el consejo de la asamblea. Lo mismo sucedía en las corrientes griegas, romanas, espartanas. Y más recientemente en las figuras revocadas por las revoluciones de independencia de diversos países de la mayoría de los continentes.

El poder del Estado en un principio se presentaba de forma monolítica pero a partir de la división de poderes, las decisiones recaídas en una sola persona empezaron a distribuirse frente a otros dos poderes y la función ejecutiva o de administración seguía permaneciendo en el representante que solía concentrar las esferas anteriores. En razón de la representación ejecutiva del estado existen dos modelos que resaltan, el monismo y el dualismo. El primero se refiere a la concentración en un solo órgano, y el segundo a dos órganos. Los órganos establecidos en el monismo denominado también como monocrático es la figura del monarca para el caso del absolutismo, o bien en presidente para el caso de regímenes presidencialistas. Cuando se trate de una modelo dualista, estamos frente a órganos bicéfalos, es decir un jefe de estado y un jefe de gobierno. Los cuales, en ambos modelos, es palpable la representación principal del estado en cualquiera de su fórmula organizacional.

Es pues el poder ejecutivo, la entidad pública que realiza la aplicación de las disposiciones jurídicas para dirigir el desarrollo de la nación, encabezando la unidad de auxilio expresado por sus ministros o secretarios de gobiernos quienes él faculte como orquestadores de su política.

En los regímenes presidencialistas –que es el caso de México- el poder ejecutivo tiene la facultad de designar a los secretarios de despacho que apoyarán

las tareas de administración gubernamental del país. De igual forma es el titular encargado de la política internacional, de las fuerzas armadas del estado, relaciones de comercio exterior y aquellas facultades que la propia Constitución federal le atribuye. Dicho esto, las características del ejecutivo principalmente en regímenes presidencialistas, coinciden en la exclusividad de éste poder en algunas materias y niveles de gobierno, su derecho a veto en observaciones realizadas a leyes o decretos aprobados por el poder legislativo, y su responsabilidad de declaración de guerra o suspensión de garantías.

Es a todas luces la esfera de gobierno encargada de la administración política del Estado y la sociedad, trastocando rubros internos e internacionales, que en un determinado tiempo deberá procesar para el ambiente progresivo de la sociedad que se trate.

c. PODER LEGISLATIVO

El órgano del poder legislativo tiene arraigada su naturaleza en la política y tiene la función creadora del derecho en el estado, abasteciendo de leyes, reglamentos y decretos que actualicen las disposiciones jurídicas a las necesidades de bienestar económico, social, y político de la nación.

La organización y funcionamiento de dicho poder, antiguamente era sometido a consideración de una asamblea o consejo, lo cual posteriormente, se convirtió en una práctica que generaba la participación de dos cámaras, o dos grupos de poder que representan los intereses de la colectividad en el estado, y ésta forma bicameral ha tenido su nacimiento en Inglaterra y Estados Unidos de América.

El poder legislativo inicialmente conocido por el régimen parlamentario como parlamento, o en el régimen directoral como asamblea, e incluso en el régimen presidencialista como congreso, surgió en Inglaterra bajo el reinado de Enrique II, proporcionándole el nombre de “Magnum Concillium” el cual cambió

de nombre, al integrarse a los súbditos de la corona llamado “Commune Concilium”. Se constituyeron dos grupos denominados cámaras: una de lores, representando a nobles y grandes feudales; y la otra de comunes, que representaba al pueblo. Esta división permitía la asistencia legítima de dos voces de la sociedad; y aunque se sujetaban a la disposición del rey, era un comienzo de lo que se convertiría más tarde en un régimen parlamentario.

El primer brote de la función parlamentaria surgió en la tarea presupuestaria, que consistía en la aprobación de los tributos económicos del rey; posteriormente se le proporcionaron las facultades legislativas, jurisdiccionales y de control que al día de hoy conocemos, tales como la formación de instrumentos jurídicos, de determinación de competencias y esferas de jurisdicción así como su injerencia en asuntos económicos y políticos propio del desempeño de sus funciones.

Ahora bien, en el caso de Estados Unidos, en el continente americano, tenemos que al ser herederos de la tradición inglesa, en su organización jurídica, como creadores de normas consideran inobjetable la intervención de la cámara de representantes y cámara de Senadores. En 1787 con la constitución norteamericana se concibe a la asamblea como la organización de Estado predominantemente liberal, que derroca al absolutismo del que eran objeto las colonias británicas en este territorio. Es a partir de la inclusión del parlamento americano que se integran a la función creadora de norma, el clérigo, militares, abogados, escritores, artesanos y toda persona con capacidad de aportar ideas y proyectos que beneficiaran a los ciudadanos norteamericanos, lo cual configuró al poder legislativo, como una institución de carácter representativa.

Con relación a México, la Constitución de 1824 contempló como fórmula legislativa el bicammarismo de tipo americano; quedando asentada la representación popular de los habitantes en la Cámara de Diputados, y la representación de territorios o legislaturas locales por la Cámara de Senadores.

Actualmente el Congreso de la Unión, organizado en cámara alta o de Senadores, y cámara de baja o de Diputados, conforma el grupo de representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de ley. No obstante, también tienen la función de resolver algunos otros asuntos esenciales de la vida pública como la vigilancia del desempeño del ejecutivo dentro del marco legal, o bien la ratificación de las elecciones populares de funcionarios públicos, comenzando por el presidente de la república.

Es sino, mediante la emisión de decretos y leyes, que el poder legislativo se ocupa de crear y recrear constantemente un marco de acción para las principales relaciones económicas, políticas y sociales del país, como son las leyes que determinan la propiedad, mecanismos económicos o políticos que influyen en la distribución de la riqueza (como pueden ser los presupuestos de ingresos y egresos de las dependencias de gobierno), el uso del suelo, la administración de los recursos, las garantías individuales, los tratados y relaciones con otros países, etcétera.

El artículo 50 de nuestra carta magna ha previsto la constitución del Congreso de la Unión como el órgano sobre el cual recae la función legislativa del Estado, organizando la asamblea legislativa en la Cámara de Diputados conformada por 500 Diputados, y la Cámara de Senadores integrada por 128 legisladores.

d. PODER JUDICIAL

La actividad de procuración y ejecución de justicia ha recaído en diversas figuras a través de la historia, es común visualizarla en el monarca, en los tribunales, o líneas dependientes del Estado como la santa inquisición; aparecen también la figura de los magistrados y de los jueces frente a la disolución de un conflicto entre partes, o bien verdugos, militares o agentes de justicia que

acataban la orden del superior jerárquico para efectuar la pena que se dispusiera por la comisión de alguna falta o delito.

Tratándose del poder judicial, Ignacio Burgoa define que: *“La locución del poder judicial suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructuradas jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos.”*¹¹

Ésta definición hace alusión a los dos escenarios que obedece el desempeño del poder judicial. Ello en virtud, que dicho poder tiene a su cargo la administración de justicia en el Estado, absteniéndose de contemplar las controversias administrativas o resoluciones realizadas por árbitros o mediadores en lugar de jueces.

Ha sido creada para solventar las actuaciones que como autoridad imparcial y juzgadora le corresponde frente a las situaciones sociales o infracciones a los derechos de las personas que constituyen la colectividad; es el órgano decretado en la Constitución general que respalda el estado de derecho, a través de mecanismos de protección, defensa y en ocasiones asumir una postura de represión o sancionador frente a particulares u órganos de la administración pública.

Por otro lado, el poder judicial tiene a su cargo, la función jurisdiccional en la aplicación del derecho y también la tarea de mantener la legalidad determinada por el legislador en la norma jurídica. De conformidad a las características de este poder del Estado, recurre el comentario de Ossorio Gallardo -vertido en la definición de “poder jurídico” - quién refiriéndose a los que dudan de la naturaleza

¹¹ BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1999.

del poder judicial como verdadero poder del Estado y afirman que la justicia legal es una función emanada del gobierno, el ejército, las obras públicas, entre otras; argumenta: *“a mi entender, esta distinción es tan capital que de ella depende que haya o no justicia en el país. El juez es soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quién la tenga, sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión, sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode, cambiar las leyes de su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud de independencia o no existe la justicia”*¹². El autor concluye señalando que la justicia es un verdadero poder dentro del Estado o la administración de la justicia en él mismo es tan sólo un sucio engaño.

Cerrando con el ciclo de la división de poderes del Estado, podemos concluir que cada uno de los poderes contempla actividades diferentes en el desarrollo Estatal, que si bien es cierto cumplen tareas independientes, de igual forma, existe un trasfondo oportuno de colaboración entre ellos, un pacto de civilidad que permite un adecuado funcionamiento frente a cualquier circunstancia del Estado, es pues, importante insistir en el equilibrio de poderes, fomentar y mantener la colaboración y apertura frente a los otros poderes a fin de dar cumplimiento al principio que les dio origen, el principio del estado de derecho.

¹² DE PINA, Rafael y Rafael DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*. 13^º Ed. México, D.F. Ed. Porrúa. 2001.p. 409

C. SOBERANÍA

La idea de la soberanía tuvo su auge en la edad media donde con el motivo de justificar la victoria de un rey o denotar la creación del Estado vinculado a potestades soberanas como el monarca, el Papa o los señores feudales o nobles, dichas jerarquías conforme a la época y las circunstancias históricas fueron perdiendo gradualmente la posición soberana que en su momento se les otorgó. Al ser sustituida la figura del rey como el titular de la soberanía, y trasladarse por la del pueblo, se atenuaron los tintes de ilimitación, superioridad y exclusividad que había caracterizado al poder absolutista o soberano.

Jellinek sostiene que soberanía “es la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder”. Lo que acentúa las características de independencia y supremacía del concepto. Ahora bien, ¿Éstas características quedan englobadas en el marco del Estado? ¿Se consideran en sus órganos e instituciones? para dar respuesta a lo anterior, es conveniente considerar lo que nos dice Tena Ramírez: “*ni los poderes federales, ni los poderes de los Estados, ni, en suma, ninguna persona física o entidad moral que desempeñe funciones de gobierno puede entenderse, en este sistema, como jurídicamente ilimitada*”¹³. Es decir, sí sabemos que en el transcurso de la historia la soberanía ha sido atribuida a los monarcas y posteriormente al pueblo, es necesario también aclarar, que la soberanía no puede ser depositada en una persona física o un grupo de personas que ejerzan una determinada acción gubernamental, sino que debe estar dirigida a un componente permanente y supremo en el que no haya nada más después de él.

La soberanía es considerada como el ejercicio de autoridad que realiza el pueblo a través de sus organismos representativos constitucionales, quedando a subordinación de los mismos en razón de que la institución del poder público ha de conservar la soberanía de la nación y respetar la libertad de los individuos que la integran.

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19^o Ed. México, D.F. Ed. Porrúa. 1983.

Ponderando lo anterior, el instrumento objeto del pueblo que puede otorgársele la atribución de soberanía, en tal caso, pudiera ser el documento jurídico que provoca expresas disposiciones como: el establecimiento de poderes, la creación de instituciones de gobierno para determinar las relaciones de personas físicas y morales del Estado, así como la construcción de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos primordiales de los ciudadanos a los que esta dirigidos y su supremacía e independencia frente a otras entidades ajenas pero que concentran la misma naturaleza. Soberanía puede ser considerada como la *facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de una ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la federación*¹⁴.

La ley suprema a la que se hace referencia es la Constitución, documento en el cual se establece la vida normativa del Estado, sus instituciones, la división de poderes y el modelo de estado que dará el margen para el respeto, conservación y protección de los derechos de quienes integran la nación; es el instrumento dotado de envergadura jurídica y legalidad en las relaciones de los gobernados y el Estado, y del Estado con sus homólogos.

La supremacía como elemento de la soberanía constitucional atiende a dos vértices que le dan sustancia: la atribución del poder constituyente y la segunda, las características de rigidez y escritura de la Constitución. Ignacio Burgoa señala: *“El poder constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo”*¹⁵. Es así que, las atribuciones consideradas en la constitución tienen su legitimación y validez del poder constituyente que crea

¹⁴ *Ídem*. p19.

¹⁵ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1999.

la carta magna y deben de desarrollarse en el marco jurídico que la misma señala, definiendo sus funciones para con los órganos o estructuras constituidas.

El poder constituyente es el ejercicio más genuino de soberanía popular y ésta ha de efectuarse en las asambleas, o recintos, por lo que la asamblea constituyente ha de considerarse como el cuerpo colegiado integrado por individuos representantes del pueblo que realizan funciones deliberantes y concretizan participación del Estado y sus ciudadanos en los acontecimientos políticos, económicos y sociales de la nación.

En relación a las características de rigidez y escritura de la Constitución, tenemos que éstos elementos garantizan que la modificación de la misma, no sea realizada por ninguno de los poderes constituidos y se desvirtúe tan fácilmente la superioridad del documento. No obstante existen regímenes flexibles, que permiten que la constitución sea modificada por el poder legislativo desempeñado por el parlamento o alguna asamblea, del cual originalmente su mecanismo de función de modificación de la constitución también estará sustentando en el mismo ordenamiento.

En México la asamblea constituyente está integrada por el Congreso de la Unión conformada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y su participación en las reformas a las constitucionales está establecida en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, y vinculando lo anterior, el artículo 39 y 41 del mismo instrumento supremo mexicano afirma que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

D. CONSTITUCIÓN

Las constituciones se generan conforme a los antecedentes históricos y sociales del país que se trate, es pues, el documento que define la organización del Estado y los derechos y obligaciones básicas de los gobernados. Antiguamente en los imperios o monarquías no se reconocían ampliamente los derechos de los ciudadanos ni las instituciones del Estado, en virtud de los sistemas totalitarios y figuras protagonistas propios de la época; no fue sino hasta que la misma evolución política, social, económica y, el debilitamiento del personaje de rey o emperador, cuando se advirtió la importancia de documentos que sostuvieran la organización de la unidad social y la preservación de los derechos de todo ser humano sin importar su clase social.

Con estos antecedentes surgieron nuevos derechos sobre regiones particulares, aparecieron cartas o documentos que otorgaban beneficios a las clases sociales, a gremios o zonas determinadas, lo que provocó el desarrollo de ordenamientos y regulaciones que se identificaban con las necesidades del pueblo y las estructuras del Estado, lo que más tarde se denominaría como Constitución.

El concepto de Constitución emana de un contrato celebrado por los particulares para instituir el poder político, reaparece, con variantes de mayor o menor importancia, en las doctrinas de la época sobre el derecho natural.

El concepto soberanía se encuentra estrechamente ligado con la Constitución, pero no totalmente –y me permitiré abordar esta observación en líneas posteriores-. La idea de la Constitución surge con las serie de cartas expedidas por los monarcas inglesas dirigidas como pactos o contratos a las colonias británicas en Norteamérica, las cuales contenían los principios fundamentales de su gobierno y organización, por ejemplo, promulgaron “Fundamental Orders Connecticut” otorgada por Carlos II a las colonias y confirmada por los americanos del estado libre, reemplazándola en 1818 por una

nueva constitución. Como ésta muchas cartas y disposiciones fueron enviadas a las colonias, orquestadas y determinadas por la realeza inglesa.

En la lucha por la independencia de las 13 colonias, las cartas inglesas dirigidas a las mismas fueron los antecedentes para dar comienzo a su propia constitución, es decir, a la creación de un instrumento que consagrará el principio de división de poderes, la limitación de los poderes de los estados parte, y declarar en él su supremacía como la norma de las normas, siendo el fundamento del nacimiento de leyes nuevas o ordinarias que fortalecieran el desempeño del Estado. En los siguientes años, las diferentes colonias diseñaron distintas constituciones y ejercieron una influencia decisiva en la asamblea constituyente francesa de 1789-1791 y, a través de las constituciones de Francia, en las demás de Europa y países Latinoamérica.

La Constitución americana comprendía dos partes principales: “Bill of Rights” –que significa declaración de derechos- y el “Plan of Government” -Plan de Gobierno-. Las declaraciones de derechos no figuraban en las cartas coloniales o, al menos, no tenían la extensión que alcanzaron más tarde. El “Bill of Rights” contiene una enumeración de los derechos subjetivos públicos; mientras que el “Plan of Government” determina la estructura fundamental del Estado. Hoy en día, la parte dogmática de la Constitución comprende “Bill of Rights” y la parte orgánica el “Plan of Government”.

En otro orden de ideas, los conceptos modernos sobre la constitución, de conformidad con Efrén Polo Bernal, atiende cuatro ópticas conceptuales diferentes:

- *Pretenden no sólo averiguar cuál es la función de la Constitución, sino penetrar su esencia.*
- *Al divorcio entre lo fáctico y lo normativo, tratan de lograr una concepción totalizadora.*
- *Afirmar el carácter dinámico de la Constitución.*

- *Al criterio de que la Constitución no es sólo una normatividad pura, oponen la de que es un modo de existencia política, un derecho para la política, una normatividad con contenido político o una transposición de determinadas convicciones políticas*¹⁶.

Es sostenible que el desarrollo de los componentes de las constituciones atienden los intereses colectivos ya insertados en la configuración de instituciones y poderes del Estado. La Constitución de un Estado puede ser entendida por las normas que determina la forma de gobierno, los derechos y deberes del gobierno antes los ciudadanos y de éstos para con ellos. En algunos países es permitido que la Constitución pueda ser modificada por el poder legislativo, mientras que hay otras Constituciones en diferentes regímenes estatales que colocan ésta norma por encima o fuera del alcance del legislativo. De ello surgen los elementos denominados rígido, flexible, y escrito.

Las constituciones de tipo rígido son aquellas que no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias, es decir existe una superioridad de dicho documento sobre otras leyes. Las flexibles no establecen diferencia alguna entre leyes ordinarias y constitución. Y el elemento de escritura hace referencia a la trascendencia de un documento físico con la certidumbre de su intemporalidad de cumplimiento.

La mayoría de los países refieren a las constituciones de tipología rígida y escrita, casos como Francia, Italia, España, Argentina, Estados Unidos Americanos, etcétera; mientras que Inglaterra, Israel, Arabia Saudita, Nueva Zelanda atienden a matices de flexibilidad y no escritura.

Vinculando lo que antecede, la constitución mexicana pertenece a las constituciones rígidas en razón de que determina minuciosamente el tratamiento de las reformas constitucionales y coloca a la Constitución por encima de todas las demás leyes emanadas del constituyente y/o poder legislativo. En comparación a las flexibles, particularmente la Constitución de Inglaterra, ésta atiende la

¹⁶ POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1985. p. 6.

costumbre y la idiosincrasia de la comunidad para la integración de sus instituciones, ello se refuerza en el procedimiento de reforma, donde las mismas conforme a lo expresado por Bidart Campos y Carnota: *[se someten a decisión popular por medio de la disolución previa de la Cámara de los Comunes. La modificación se lleva a cabo –es cierto- por una ley común pero antes de sancionarse la ley que afecta contenidos institucionales de primer orden, la llamada “convención constitucional” obliga a que el parlamento se disuelva y se convoque a nueva elección.]*¹⁷ Este mecanismo es actualmente poco utilizado en virtud de su naturaleza.

México contempla en la Constitución General que ésta posee supremacía frente a las otras leyes en su artículo 133; y señala a su vez, que las reformas constitucionales serán realizadas bajo un procedimiento de formación y aprobación que está establecido en el artículo 135 del mismo ordenamiento superior.

Para concluir quisiera regresar al planteamiento de la estrecha relación de la soberanía con la constitución. De los elementos que hemos ido analizando en el desarrollo de este capítulo, es claro que la soberanía es una facultad que solo puede ser ejercida por el pueblo, pero es el mismo pueblo que se consolida en el poder constituyente y crea la constitución de una nación. La relación incide en la permanencia de una con la otra, porque la soberanía de una nación será vertida a un instrumento legal, más nunca limitada a éste, ello en razón de su natural supremacía e independencia, incluso del propio poder constituyente.

¹⁷ BIDART CAMPOS, Germán J. y Walter F. CARNOTA. *Derecho Constitucional Comparado*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. Sociedad Anónima Editora. 1998. p. 83.

CAPITULO II: PODER LEGISLATIVO

A. ANTECEDENTES

Las primeras condiciones que dieron origen a la integración del poder legislativo se desarrollaron en las antiguas culturas greco-romanas, las cuales comenzaban a realizar interpretaciones primitivas de la conformación del Estado y la distribución del poder para el control e incremento del mismo.

En la antigua Grecia, alrededor del siglo V a.C. nació la *ekklesia* (asamblea) recinto donde los ciudadanos griegos mayores de 18 años podían participar sin necesidad de ser electos o representar directamente un sector del pueblo. Las funciones principales radicaban en proponer y dictar leyes o acuerdos, elegir funcionarios, juzgar delitos y tomar decisiones como proclamar la guerra.

Similar a ello, el senado romano es uno de comienzos emblemáticos del poder legislativo como tal, el cual en un principio, se integraba con los jefes de gentes designados por el rey y discutían asuntos religiosos y de seguridad del estado, por ejemplo, la aprobación para invasiones o declaraciones de guerra. Más tarde, cuando el sistema republicano tomó auge, la asamblea no era exclusiva de los patricios, sino que los plebeyos podían participar. En el senado se discutían en forma pública los asuntos del estado y se sometían a votación las leyes y acuerdos que se consideraban vigentes con la expresión “*Senatus Populusque Romanus*” (Senado y el pueblo de Roma).

Históricamente la naturaleza parlamentaria se veía trazada en ambos arquetipos antes expresados, no obstante fue hasta el siglo XII que en los países europeos inició la gestación e implementación del poder legislativo como una esfera del ejercicio público. La evolución del poder legislativo se ha concentrado en las figuras de institución parlamentaria como el “parlamento” de organización europea; o bien, en el régimen presidencial denominado como “congreso” o “asamblea”.

Fue en Inglaterra en el año de 1154, en el reinado de Enrique II¹⁸, que surgió la figura del parlamento debido a la conformación de la Cámara de Lores encargada de representar a nobles o del círculo cercano al monarca y la Cámara de Comunes constituida por personas que representaban las regiones más importantes de la época en el país inglés. Fue en ésta figura que se desahogaban las voluntades e intereses de los representados, por un lado los intereses de la monarquía y por el otro los intereses aparentemente del pueblo, las funciones del legislativo no se originaron en un principio sino que se generaron en la línea histórica de estos modelos.

Concretamente en el documento “Bill of Righth”s de 1689 se consideraron las funciones legislativas, presupuestarias y jurisdiccionales del parlamento dando oportunidad al pacto entre el rey y las nuevas formas de pensamiento de concepción social propias del siglo XVIII.

Por otro lado, y en esa misma línea del tiempo, Francia derrocaba el autoritarismo de la monarquía con la intervención en la “*reunión de los estados generales convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en asamblea nacional, con lo cual se inició la revolución francesa, que culminó como en Inglaterra, con la ejecución del monarca y la proclamación de la república, en la cual tenía clara preeminencia el órgano legislativo*”¹⁹. Dicho evento permitiría la consolidación del nuevo régimen llamado “gobierno de asamblea” que sirvió de modelo para otros países.

Ahora bien, en razón de la vinculación histórica de la corona española con nuestro país, y los rasgos de sus instituciones, es viable explicar que en España el

¹⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión integración y regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F. p. 17.

¹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función actual del poder legislativo. El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1994. p. 16.

concepto de poder legislativo se gestaba alrededor del año 1188 en las asambleas locales de los reinos de León, Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña denominadas “Cortes” donde eran sometidos asuntos de decisión monárquica, pero que permitía la participación, consejo y consenso de nobles y representantes de las regiones españolas.

Es oportuno analizar esta información pues las costumbres jurídicas parlamentarias y constitucionales posteriores a esta época, dieron vida y nutrieron a la organización estadual de los países del continente americano, influyéndolos naturalmente al ser en un inicio dichas naciones colonias, reinados o territorios de gobiernos europeos. Adicionado, Susana Pedroza de Llave nos comparte en su obra, que circunstancias específicas permitieron la inclusión a nuevos integrantes a las cámaras o cortes y dichos acontecimientos de igual forma repercutieron en la independencia de los pueblos colonizados: *“En el siglo XVIII, con la Constitución Norteamericana (1787) y con la revolución francesa (1789), cuando se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrando toda su atención en la organización de un estado liberal, y debilitando aún más el absolutismo, con lo cual el poder legislativo, órgano legislativo o institución parlamentaria empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, incluso, por artesanos, careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital; es decir, que a partir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo.”*²⁰ Los rasgos actuales del poder legislativo como la diversidad de participantes y la selección adecuada de los mismos fue producto de las rebeliones de emancipación y autonomía de las coronas europeas en territorio americano.

En el caso particular de México, la independencia del estado español no se formalizó sino hasta el año de 1821 donde el movimiento Agustín de Iturbide promueve la creación de una asamblea que emule la organización política de los

²⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión integración y regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F., 1997. p. 19.

Estados Unidos de América, convocando al congreso mexicano por la instauración de dos cámaras utilizando la base de elección el número de habitantes y la pluralidad de miembros del ejército, eclesiásticos, mineros, artesanos, etcétera.

*[El 24 de febrero de 1822, el Congreso inició sus sesiones en el antiguo templo de san Pedro y san Pablo de la ciudad de México, con el mandato de constituir el Imperio bajo el principio de la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En aquella solemne ocasión, Iturbide reiteró la esperanza que tenía la nación en los cuerpos representativos y expresó la dulce satisfacción que le cabía por haber “colocado a Vuestra Majestad Augusta”, como él denominaba al Congreso, en el sitio “donde deben dictarse las mejores leyes, en total quietud, sin enemigos exteriores ni en la vastísima extensión del imperio].*²¹ El primer congreso se integraba por las diputaciones provinciales, este evento constituía uno de los inicios de la administración orgánica del poder público en el país, evidenciando la necesidad de constituir una asamblea que deliberara y consagrara un documento rector del sistema político mexicano.

Al disolverse la monarquía de Agustín de Iturbide, elementos como el ejército, diputaciones provinciales y ayuntamientos se vieron en la necesidad de fortalecerse para nutrir y dar vida al régimen republicano federal. Legitimando los territorios que integraban la república mexicana, otorgando la soberanía a los mismos y permitiendo la administración pública interna.

B. SISTEMAS ELECTORALES DE REPRESENTACIÓN POPULAR

Ahora bien, para la conformación orgánica del poder legislativo, es importante abordar los sistemas electorales existentes, cubriendo cuando menos su tipología y operación.

²¹ VILLEGAS MORENO, Gloria. *La Cámara de Diputados un recorrido por la historia*. Cámara de Diputados LX Legislatura, México D.F., 2009. p. 38.

La dinámica de estructuración de un sistema democrático permite que surjan las figuras representativas, las cuales corresponderán a un sistema mayoritario, un sistema de representación proporcional y un sistema mixto. El primero consiste en la designación del candidato aprobado por la mayoría de una determinada demarcación territorial, dicho sistema es generalmente utilizado en la determinación de un órgano personal tal es el caso del titular del ejecutivo o personajes que conserven una tarea unipersonal. El sistema de representación proporcional consiste en que cada partido obtenga cargos de elección popular que resulte proporcional a la votación total recibida en la contienda electoral este tipo se divide a su vez en representación proporcional pura e impura. Y el sistema mixto, donde ocurren las votaciones o designación de representación popular en forma directa y en forma indirecta o representación proporcional.

Los sistemas electorales son el cuerpo de la expresión del sufragio universal de un determinado país, en el caso que nos ocupa, es decir para la elección de los representantes populares en las asambleas, congresos o parlamentos.

Existen los sistemas mayoritarios como los de Francia y Australia donde los escaños son ocupados por los candidatos más votados y donde se permite el voto alternativo (la mayoría de las segundas preferencias) y de doble ronda para que el candidato obtenga la mayoría absoluta.

Para el caso de los sistemas de representación proporcional, se dividen los escaños utilizando fórmulas para la designación coincidiendo países como Alemania, Israel, Nueva Zelanda y Sudáfrica en los que de la votación nacional recibida por un partido se designe un determinado porcentaje para la ocupación de curules en el parlamento.

La integración de las cámaras que constituyen el Congreso de la Unión que ejercita el poder legislativo en México, se realiza por la designación de Diputados

que son representantes de la distritación en la que se divide la demarcación mexicana, y por otro lado la elección de Senadores que son las figuras que representan a los habitantes de los territorios o entidades federativas, la situación de la división de igual forma ha ido evolucionando desde las primeras elecciones populares hasta llegar al día de hoy.

Actualmente la configuración del sistema o estructura que ha tomado la práctica electoral en nuestro país consiste en una postura bicameral, el poder legislativo federal está constituido por una cámara de Diputados y una de Senadores, los cuales al realizar tareas legislativas conforman el Congreso de la Unión, recinto donde se desahogan propuestas, deliberaciones y prácticas parlamentarias tendientes a fortalecer los ordenamientos jurídicos de la nación²². Dicha organización desde su origen no había sido concebida de tal forma sino que transcurrieron décadas de actualización y renovación de la estructura legislativa para consolidarla como hoy en día la conocemos.

Históricamente el sistema electoral mexicano pasó de un escenario de elección indirecto a un sistema de elecciones directas de representación popular, y de igual forma la integración de la Cámara de Diputados transitó de la mayoría integral al sistema mayoritario con Diputados de partidos. En los párrafos siguientes se identificarán y analizarán la integración histórica de los congresos en México desde su conformación en 1822, hasta el día de hoy.

C. CONTROL LEGISLATIVO

Es oportuno señalar que realizando un recorrido por los planteamientos de la separación de poderes, de las relaciones ejecutivo-legislativas en diferentes

²² El artículo 50 de la Carta Fundamental Mexicana estipula: “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. Así mismo en los artículos 51, 52, 53 y 54 se señala la demarcación territorial electoral, integración de las cámaras y el sistema electoral correspondiente.

Estados y destacando la participación del Congreso en la vida política, tenemos que los lineamientos relativos al ejercicio de la soberanía, de formación de controles de poder y, de creación de instituciones gubernamentales concentran estricta relación con el derecho constitucional.

Las disposiciones normativas contenidas en la Constitución o carta fundamental del Estado marcan la pauta para la convivencia del clima político, y se convierte en instrumento que conceptualiza la influencia de los actores de poder y los objetos políticos.

El abogado José Enrique Capetillo Trejo en su tesis “reformas constitucionales: revisión integral o nueva constitución”, señala:

“Uno de los temas principales de la teoría constitucional es el de la reforma de la constitución, en este sentido, James Bryce, tratadista inglés, las clasifica, atendiendo a su reformabilidad, en rígidas y flexibles, éstas son aquellas cuya modificación no requiere de un órgano especial ni de un procedimiento distinto al legislativo ordinario...En la constitución rígida, su reforma requiere de un órgano especial distinto al legislativo ordinario o de un procedimiento más complicado que el establecido para la legislación ordinaria, o bien, de ambos elementos; a ese órgano diferente en la doctrina se le denomina poder constituyente permanente, pero también se le conoce como poder revisor de la constitución, poder reformador constitucionales o poder constituyente derivado...En nuestro país, el artículo 135 constitucional consagra un constituyente permanente integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados que se encarga de la modificación de la Constitución a través de adiciones y reformas, para tal efecto es menester que éstas sean acordadas por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada cámara federal pues, en este caso, el legislativo funciona de

*manera separa y sucesiva para que, posteriormente, se sometan a la aprobación de la mayoría de los congresos locales. Es entonces una constitución rígida.”*²³

Planteo la tesis que antecede para mostrar la naturaleza de la constitución mexicana, y coincide con el proyecto de investigación que es producto de la mecánica de desarrollo de las reformas constitucionales en nuestro país. Sin adelantarme, quisiera centrar la información en el hecho de que la Constitución como instrumento jurídico rector de un Estado contiene invariablemente cierta rigidez, que aunque no en su totalidad, si indistintamente es fuente que otorga derechos y obligaciones al objeto, poderes y actores de la política de una nación.

Ejemplo de lo anterior, podemos observarlo en la constitución italiana que en su artículo primero expresa: *“L’Italia é una repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.”*²⁴, reiteradas ocasiones en diversos instrumentos constitucionales se menciona la regulación que ella misma da origen, por mandato de sus asambleas o sesiones constituyentes.

En nuestro país la Constitución ha sido formada y embestida como centro jurídico político, donde han quedado asentadas las garantías de los mexicanos y la conformación de instituciones y esferas de control a fin de definir las relaciones ejecutivas, legislativas y judiciales que han de presentarse y de donde emanan responsabilidades jurídicas que dan principio a la normatividad estadual.

Dentro de la redacción de las constituciones son observables las directrices de conformación del poder legislativo en el Estado, y con el propósito de mostrar

²³ CAPETILLO, José Enrique. *Tesis “reformas constitucionales: revisión integral o nueva constitución”*. Universidad Autónoma de Yucatán. Pág.1. Disponible para su consulta en la página web: <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev20/Reforma%20constitucional%20revisión%20integral.pdf>

²⁴ Costituzione italiana. Traducción propia: *Italia es una República democrática, fundada sobre el trabajo. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejercita en la forma y en los límites de la Constitución.*

los órganos que componen dicho poder en países europeos y latinoamericanos se presenta el siguiente cuadro:

País	Forma de Gobierno	Órganos del Poder Legislativo	Instrumento Legal
Inglaterra	Monarquía Parlamentaria	-Cámara de los Comunes -Cámara de los Lores	Constitución Inglesa ²⁵
Francia	Semipresidencial	Asamblea Nacional del Senado	Artículo 24 de la Constitución Francesa ²⁶
Alemania	República Federal	-Bundestag - Bundesrat	Artículo 28 y capítulos III y IV de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania ²⁷
España	Monarquía Parlamentaria	Cortes Generales: Congreso de los Diputados y el Senado	Artículos 56 y 66 de la Constitución Española ²⁸
Estados Unidos de América	Presidencial	-Cámara de Representantes -Cámara de Senadores	Artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos ²⁹
México	Presidencial	-Cámara de Diputados -Cámara de Senadores	Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ³⁰

²⁵ GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*. Biblioteca Jurídica UNAM. Disponible para su consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/826/5.pdf>. Inglaterra no posee un texto único denominado carta magna, sino que resulta de una constitución *no codificada*.

²⁶ Constitución Francesa. Disponible para su consulta en la página web: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_01-2015.pdf

²⁷ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Disponible para su consulta en la página web: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

²⁸ Constitución Española. Disponible para su consulta en la página web: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

²⁹ Constitución de los Estados Unidos Americanos. Disponible para su consulta en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible para consulta en la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

Perú	Presidencial	Congreso de la República: Cámara Única	Artículo 90 Constitución Política del Perú ³¹
Venezuela	Presidencial	Asamblea Nacional	Artículo 186 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ³²
Argentina	Presidencial	-Cámara de Diputados de la Nación -Cámara de Senadores de las Provincias	Artículo 44 de la Constitución Nacional Argentina ³³
Brasil	Presidencial	Congreso Nacional: Cámara de Diputados y Senado Federal	Artículo 44 Constitución Política de la República Federativa del Brasil ³⁴

Considero adecuado observar el cuadro anterior con la intención de resaltar la conformación de los órganos del poder legislativo de un Estado y su determinación en la Constitución, mostrando que el poder legislativo es una esfera de poder, y como tal constituye un control político propio del ambiente estadual.

El conjunto de pautas legales ejercidas por el legislativo hacen referencia a la normatividad de los principios del derecho, reglas técnicas jurídicas que se aplican al objeto y propósitos del órgano que los emite.

La información en el caso de México, es en razón de los órganos legislativos federales, no obstante la Constitución General en su título segundo

³¹ Constitución Política de la República del Perú. Disponible para su consulta en la página web: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

³² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible para su consulta en la página web: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf

³³ Constitución Nacional de Argentina. Disponible para su consulta en la página web: <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/diputados>

³⁴ Constitución Política de la República Federativa del Brasil. Disponible para su consulta en la página web: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToCId749491>

hace referencia soberanía nacional y forma de gobierno, donde explica que la soberanía del pueblo es ejercido por los poderes de la unión y por los estados o entidades federativas, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del pacto federal³⁵. Por lo que el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial es trasladado para ser aplicado en el ámbito local de la entidad federativa que se trate, conteniendo lo relativo a su organización en la Constitución local de donde prevalecerá la obligatoriedad al territorio y población que corresponda sin transgredir las atribuciones de los órganos federales.

D. LEGISLATURAS LOCALES

El control legislativo, no ha sido limitativo en esferas federales, no cuando menos en nuestro país. Con relación a las legislaturas locales los estados han demostrado independencia y soberanía con el centro de la federación, ya que determinan su propia normatividad y la integración de sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En las constituciones posteriores a la revolución, tanto federal como local, es posible analizar la homogeneidad que se presentaba en relación a la redacción de las constituciones locales que aducen invariablemente su integración por las disposiciones contenidas en la Constitución General, así como los objetos, periodos, plazos e instituciones han ido evolucionando paulatinamente en razón de su origen, presentándose la dinámica de que un Estado es quién contagia a otro con la creación o imposición de una misma norma por cercanía a su región, permitiendo incluso al día de hoy que las entidades federativas sigan procurando la regulación de sus territorios con los mismos instrumentos legales. Similares listados de leyes locales presentan los diversos estados del país, incluyendo la normatividad del ejercicio de los poderes del Estado.

³⁵ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41.

Las constituciones locales, han concentrado la normatividad relativa al poder legislativo, señalando su conformación, los actores que intervengan, sus requisitos e impedimentos, las instituciones encargadas de la transparencia, justicia electoral y ciudadana de los ejes legislativos.

Ahora bien, el término legislatura corresponde al periodo que dura el mandato de un órgano legislativo desde su instalación hasta la conclusión del mandato constitucional, en México cada legislatura dura tres años³⁶, equivalente al ejercicio de la Cámara de Diputados o abarca dos legislaturas en el caso de la Cámara de Senadores.

Con relación a lo anterior, me permito considerar de igual forma lo expresado por Jorge Madrazo:

“...las legislaturas locales cuentan con las facultades constitucionales necesarias para operar, desde el mismo centro del estado federal, en la doble vía propuesta: como elemento atenuador de la subordinación existente entre el ejecutivo local y el ejecutivo federal, ensanchando consecuentemente la autonomía estatal y como elemento fortalecedor del municipio al gobierno federal.

Si dichas facultades no operan efectivamente en la realidad se debe mayormente a razones estructurales y de integración de los congresos estatales³⁷.”

Ello nos conduce a argumentar que de las legislaturas locales depende el fortalecimiento de sus municipios y habitantes del territorio, de ellas depende la

³⁶ Información previa a la reforma constitucional en materia electoral de 2014, donde la duración de los Diputados será de cuatro años pudiendo ser subsecuente.

³⁷ MADRAZO, Jorge. *Las Legislaturas Estatales en la encrucijada constitucional de México: avance de una investigación*. Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. p. 195. Disponible para su consulta en página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/11.pdf>

orientación de sus finanzas, sus políticas públicas, sus instituciones gubernamentales y todas las atribuciones que de la constitución emanen.

En párrafos siguientes se expresará la transformación sistematizada de los congresos locales, proporcionando una mirada al pasado y a la actual integración de los mismos, no sin antes señalar que la integración de las legislaturas atiende los criterios de proporcionalidad de la población del estado, en virtud de que el número de integrantes está expresado en su instrumento jurídico fundamental evitando que la conformación del congreso local sea modificado; de igual forma atenderá la pluralidad y principios democráticos a fin de combinar una legislatura que busque los intereses populares, la representación democrática de los sectores de la población y las políticas públicas de las instituciones gubernamentales.

a. INTEGRACIÓN HISTÓRICA

La pluralización y democratización en los congresos estatales no se realizó de la noche a la mañana, sino que ha evolucionado desde las primeras constituciones en nuestro país, atravesando por las reformas que se han realizado en dicho instrumentos.

Al suscitarse el movimiento republicano y disolverse el imperio mexicano de Agustín de Iturbide, se firmó el acta constitutiva de la federación mexicana en enero de 1824 con la aprobación del Congreso Constituyente de 1823 y de los representantes de los estados. En el documento se establecía el nuevo régimen de república, representativa y federal con ejercicio de tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); así mismo se otorgaba libertad y soberanía a cada uno de los estados partes, los cuales aprobarían su propia constitución y adoptarían un funcionamiento con los tres poderes de gobierno dentro de su estructura local. El

poder legislativo de casa estado residiría en un congreso y los integrantes se elegirían en forma popular.

Más tarde en 1857, la aprobación de una nueva constitución general motivó la expedición de nuevas constituciones locales. Con respecto a las modificaciones de composición de los congresos locales, permaneció su forma popular, y aunque la elección indirecta era lo más común, “*Estados de Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán establecen por primera vez el sistema de elección directa*”³⁸. Posibilitando una dinámica con mayor participación y legitimidad en la actividad electoral.

Con la constitución de 1917 quedaron fortalecidas muchas de las atribuciones de las entidades federativas como sus facultades de orden legislativo y las relativas a los municipios. Con esta constitución vigente es evidente la verticalización del poder y la libertad con la que pueden los entes del poder público local realizar sus actos.

Ahora bien, la integración de los congresos locales perenemente atenderá la población a la que está dirigida, en la siguiente tabla Jorge Madrazo concentra cuatro etapas históricas diferentes la conformación de las legislaturas.

INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURA LOCALES PERSPECTIVA HISTÓRICA				
ESTADO	A PARTIR DE 1824	A PARTIR DE 1827	A PARTIR DE 1917-1928	EN 1960
AGUASCALIENTES	-	1 por cada 10 mil habitantes o fracción que exceda de 5 mil	15 por lo menos 1 por cada 9 mil o fracción de 5 mil	7 por lo menos 1 por cada 25 mil o fracción o exceda de 10 mil
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	7 por lo menos 9-400 mil

³⁸ *Ibid.*

				habitantes 11-800 mil habitantes
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	-
CAMPECHE	-	1 por cada 10 mil habitantes o fracción que exceda de 5 mil	1 por cada 6 mil o fracción que exceda de 3 mil	1 por cada 20 mil habitantes o municipio que exceda de 6 mil
COAHUILA	12	1 por cada 9 habitantes o fracción que exceda de 4 mil 500	15 por lo menos 1 por cada 25 mil o fracción que exceda de 15 mil	9 por lo menos 1 por cada 80 mil o fracción que exceda de 40 mil
COLIMA	-	7	15	7
CHIAPAS	1 por cada 15 mil o fracción que exceda de 7 mil 500	1 por cada departamento	15 por lo menos 1 por cada distrito	9 por lo menos 1 por cada 80 mil o fracción que exceda de 40 mil
CHIHUAHUA	11-12	1 por cada 12 mil habitantes o fracción que exceda de 6 mil	15 por lo menos 1 por cada distrito	9 por lo menos
DURANGO	Diputados ? Senadores 7	1 por cada partido 13 partidos = 13	15 por lo menos 1 por cada distrito	11
GUANAJATO	11	1 por cada 50 mil habitantes o fracción que exceda de 25 mil	15	No se precisa; remite a Constitución federal
GUERRERO	-	1 por cada distrito	15	No se establece en la Constitución

HIDALGO	-	1 por cada 25 mil o fracción que exceda de 20 mil	15 por lo menos. 1 por cada 60 mil o fracción que exceda de 20 mil	11 por lo menos 1 por cada 95 mil o fracción de 40 mil
JALISCO	30	1 por cada 80 mil o fracción que exceda de 40 mil	15 por lo menos 1 por cada 60 mil o fracción que exceda de 40 mil	1 por cada 130 mil o fracción que exceda de 65 mil
MÉXICO	21	1 por cada 40 mil o fracción que exceda de 20 mil	1 por cada 50 mil o fracción que exceda de 25 mil	1 por cada 100 mil o fracción que exceda de 50 mil
MICHOACÁN	15 por lo menos 1 por cada 25 mil o fracción que exceda de 12 mil 500	13	15 por lo menos 1 por cada distrito	1 por cada 150 mil o fracción que exceda de 80 mil
MORELOS	-	1 por cada 15 mil o fracción que exceda de 75 mil	?	7 por lo menos
NAYARIT	-	- -	?	7 por lo menos
NUEVO LEÓN	11	1 por cada 20 mil o fracción que exceda de 10 mil	15 por lo menos	9
OAXACA	1 por cada 40 mil o fracción que no exceda de 20 mil	1 por cada 40 mil o fracción que exceda de 20 mil	1 x cada 60 mil o fracción que exceda de 30 mil	1 por cada 100 mil o fracción de 50 mil
OCCIDENTE	11	-	-	-

PUEBLA	1 por cada 50 mil o fracción que exceda de 25 mil	1 por cada distrito político	21 por lo menos	11 por lo menos
QUERÉTARO	13-21	9	15 por lo menos 1 por cada 160 mil o fracción que exceda de 80 mil	9 por lo menos 1 por cada 30 mil o fracción de 15 mil
QUINTANA ROO	-	-	-	-
SAN LUIS POTOSÍ	1 por cada 20 mil o fracción que exceda de 10 mil	1 por cada 40 mil habitantes	15 por lo menos 1 por cada 40 mil	9 por lo menos 1 por cada 75 mil o fracción de 30 mil
SINALOA	-	1 por cada distrito 9	1 por cada 24 mil o fracción que exceda 7 mil	1 por cada distrito electoral
SONORA	-	1 por cada 10 mil o fracción que no exceda de 5 mil 15 por lo menos 1 por cada distrito	15 por menos 1 por cada distrito	9 por menos 1 por cada distrito
TABASCO	1 por cada Ayuntamiento de partido	7	15 por lo menos	7 por lo menos
TAMAULIPAS	11	11	15	7
TLAXCALA	-	1 por cada 12 mil o fracción que no exceda de 6 mil	15 por lo menos	7 por lo menos
VERACRUZ	Diputados 18-22	1 por cada	15 por lo	11 por lo menos

	Senadores 9-12	distrito electoral	menos	
YUCATÁN	1 por cada 25 mil	1 por cada 20 mil o fracción que llegue a 10 mil	15 por lo menos 1 por cada 20 mil o fracción que exceda de 10 mil	7 por lo menos 1 por cada 70 mil o fracción que exceda de 35 mil
ZACATECAS	11	1 por cada partido: 11	15 por lo menos 1 por cada 30 mil o fracción que exceda de 15 mil	9 por lo menos 1 por cada 60 mil o fracción que exceda de 30 mil ³⁹

En atención al cuadro anterior, es adecuado reflexionar en el sistema electoral de las épocas, la cual se concentraba en la mayoría relativa producto de la elección popular que se realiza, sin embargo, evidentemente también se transitó del sistema electoral de un sistema de mayoría relativa a un sistemas mixto – actual- que consiste en la conformación de los congresos por representantes de mayoría relativa y de representación proporcional.

b. COMPOSICIÓN ACTUAL DE LEGISLATURAS LOCALES

Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal⁴⁰ poseen poderes legislativos particulares que desarrollan su ejercicio a través de las legislaturas. En líneas siguientes será apreciable que las legislaturas de los estados no han evolucionado en forma uniforme, y que al compararlas no coinciden en numerología subsecuente; ello en razón histórica de sus fechas de conformación,

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Información previa a la reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México de 2016.

la duración establecida en las constituciones locales, y las obligaciones armonizadas de la constitución general.

El número de legislatura varía dependiendo del inicio de la primera legislatura en el Estado, de igual forma no es coincidente el número total de Diputados, pues ello depende de población con los ejercicios que hemos visto anteriormente.

La semejanza de las legislaturas que resalta el siguiente cuadro se refiere a sistema electoral mixto, donde la integración de los congresos locales y asamblea (para el caso del Distrito Federal⁴¹) se realiza por medio de la elección de legisladores por las fórmulas de mayoría relativa y de representación popular.

Nombre	Escudo	Legislatura	Diputados Mayoría Relativa	Diputados Representación Proporcional	Total Diputados
Aguascalientes		LXIII	18	9	27
BCN		XXII	16	9	25
BCS		XIV	16	5	21
Campeche		LXII	21	14	35
Chiapas		LXVI	24	16	40
Chihuahua		LXV	22	11	33
Coahuila		LX	16	9	25
Colima		LVIII	16	9	25

⁴¹ *Ibid.*

DF ⁴²		VII	40	26	66
Durango		LXVII	17	13	30
Edomex		LIX	45	30	75
Guanajuato		LXIII	22	14	36
Guerrero		LXI	28	18	46
Hidalgo		LXIII	18	12	30
Jalisco		LXI	20	19	39
Michoacán		LXXIII	24	16	40
Morelos		LIII	18	12	30
Nayarit		XXXII	19	11	30
Nuevo León		LXXIV	26	16	42
Oaxaca		LXIII	25	17	42
Puebla		LIX	26	15	41
Querétaro		LVIII	15	10	25
Quintana Roo		XV	15	10	25
San Luis Potosí		LXI	15	12	27
Sinaloa		LXII	24	16	40
Sonora		LXI	21	12	33
Tabasco		LXII	21	14	35

⁴² *Idem.*

Tamaulipas		LXIII	22	14	36
Tlaxcala		LXII	19	13	32
Veracruz		LXIV	30	20	50
Yucatán		LXI	15	10	25
Zacatecas		LXII	18	12	30

Elaboración propia.

Del cuadro anterior es apreciable que la mayoría de los congresos locales actualmente funcionan en su sexagenaria legislatura, siendo 22 entidades federativas las que caben en este supuesto. Mientras que estados como: Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Distrito Federal⁴³ cuentan con los congresos más jóvenes, los primeros tres en razón de su reciente creación estadual y el último por la centralización de los poderes de gobierno federales.

Por otro lado, y con respecto a la composición atendiendo el sistema mixto establecido en las constitucionales locales, las entidades federativas y el Distrito Federal⁴⁴, poseen el número de Diputados que representarán a la población en el poder legislativo. El número de legisladores es variable, sin embargo es relevante que el promedio de los mismos es de 35 Diputados. Siendo el Estado de México el congreso local con mayor número de integrantes (75 Diputados) y Baja California Sur con el menor (21 Diputados).

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ *Op. cit.*

CAPÍTULO III: REFORMAS CONSTITUCIONALES

A. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene como propósito adentrarse en el análisis de los antecedentes, composición, proceso legislativo y sujetos que intervienen en la realización de reforma a la carta magna, entendiéndose la reforma como la modificación, adecuación o actualización de una disposición jurídica para adquirir un mayor valor o representatividad de la época en la que se realiza la misma.

Las reformas constitucionales en diferentes países han sido consecuencia de la necesidad de adecuar en marco teórico constitucional en coordinación con nuevas figuras, movimientos, competencias y entes del extracto público que han surgido a lo largo de su historia. Enrico Pascucci de Ponte, nos señala al respecto “...*las constituciones, como cualquier otra norma jurídica, deben ser reformadas o sustituidas por otras cuando las circunstancias lo exija o aconsejen. De otro modo, se correría el riesgo de obstaculizar la evolución jurídica, política, económica o social: las constituciones podrían llegar a convertirse en amenazas para la evolución de los pueblos...*”⁴⁵. La inamovibilización de la redacción de las disposiciones jurídicas contenidas en una constitución, mermarían la vida pública y las instituciones que son responsabilidad del Estado, así como la gobernabilidad al interior de sus regiones o estados.

El tratamiento que debe dársele a las reformas constitucionales no es homogéneo en todos los países –y no debería de serlo- pero coinciden en el cuidado de la legitimidad que represente la reforma, diseñando mecanismos jurídicos que impidan el capricho o favoritismo a ciertos sujetos de la política nacional. Se describe en el siguiente cuadro los términos básicos que han de cumplirse para la reforma constitucional en Alemania, Francia e Italia:

⁴⁵ PASCUCCI DE PONTE, Enrico. “La reforma de la constitución: un estudio de derecho constitucional comparado”. *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*. Vol. 1. Universidad Alfonso X el Sabio, Facultad de estudios sociales. Villanueva de la Cañada. 2003. p. 2.

País	Ley y Artículo	Preceptos para Reforma Constitucional	Observación
Alemania	<p>Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (de 23 de mayo de 1949)</p> <p>Artículo 79 del Capítulo VII "De la Legislación Federal".</p>	<p>Los aspectos más relevantes son:</p> <p>1) la iniciativa se ejerce de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero: "la Ley Fundamental sólo podrá ser modificada por medio de otra ley que expresamente altere el tenor literal de la Ley Fundamental o lo suplemente".</p> <p>2) La aprobación de la revisión debe contar, según el artículo 79 apartado 2, con el apoyo de una importante mayoría cualificada de las dos cámaras del parlamento alemán, a saber: "La ley de referencia requerirá la conformidad de dos tercios de los miembros de la dieta federal y dos tercios de los votos del consejo federal.</p>	<p>"Será ilícita toda modificación de la presente ley que afecte a la división de la federación en estados, al principio de la cooperación del Estados en la potestad legislativa, o a los principios establecidos en los artículos 1 y 20"</p>
Francia	<p>Constitución de la República francesa (de 4 de octubre de 1958)</p> <p>Artículo 89 del Título XVI, "De la revisión constitucional".</p>	<p>Los aspectos más destacados de la tramitación de la revisión constitucional son los siguientes:</p> <p>1) La iniciativa de la reforma constitucional corresponde al parlamento y al gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo citado: "La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponderá tanto al Presidente de la república, a propuesta del primer ministro, como a los miembros del parlamento".</p> <p>2) El parlamento francés debe someter a votación el texto de la modificación, y, aunque la Constitución no exige una mayoría cualificada concreta, sí establece que aquella cuente con un respaldo favorable idéntico en ambas cámaras, a este respecto, el artículo 89 párrafo segundo dispone lo siguiente: El proyecto o la proposición de reforma deberá ser votado por las dos cámaras en términos idénticos".</p> <p>3) La aprobación definitiva de la revisión constitucional exige la celebración de referéndum.</p>	<p>Artículo 89 ultimo párrafo: "no podrá iniciarse ni tramitarse ningún procedimiento de enmienda a la Constitución mientras esté menoscabada la integridad del territorio".</p>

Italia	<p>Constitución de la República italiana (de 27 de diciembre de 1947)</p> <p>Artículos 138 "Reforma de la Constitución. De las leyes constitucionales".</p>	<p>La tramitación de la revisión constitucional se rige por los siguientes principios:</p> <p>1) La iniciativa para la reforma constitucional es compartida por el parlamento, el gobierno y el pueblo, actuando este ultimo a través de la iniciativa legislativa popular. Ello se deduce del primer párrafo del artículo 138, que se refiere a "las leyes de reforma de la Constitución".</p> <p>2) Las leyes de reforma de la Constitución deben someterse a la consideración de cada una de las cámaras del parlamento italiano, en dos votaciones sucesivas y con el intervalo de tiempo que fija el artículo 138 apartado 1: "Las leyes de reforma de la Constitución se aprobaran por cada una de las cámaras en dos votaciones sucesivas, con un intervalo no inferior a tres meses".</p> <p>3) Por otro lado, el citado precepto exige una mayoría cualificada para superar el trámite parlamentario en la segunda votación: "...y por mayoría absoluta de los componentes de cada cámara en la segunda votación".</p> <p>4) El artículo 138 párrafo segundo establece la posibilidad de celebrar un referéndum popular para la aprobación definitiva de la reforma, cuando concurren los requisitos siguientes: "dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguiente a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una cámara o 500,000 electores o cinco consejeros regionales".</p> <p>5) Solicitado el referéndum popular de conformidad con lo establecido por lo anterior, la aprobación de la reforma constitucional requiere que vote a favor la mayoría de los ciudadanos, tal y como dispone en sentido negativo el propio artículo 138: "no se promulgara la ley sometida a referéndum si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos"</p>	<p>Artículo 139: "no podrán ser objeto de revisión la forma republicana".</p>
---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

		6) El último párrafo del artículo 138 incorpora un supuesto especial en el que el parlamento puede evitar que se celebre el referéndum popular, a saber: "no habrá lugar a referéndum si la ley hubiere sido aprobada en segunda votación en cada una de las cámaras por mayoría de dos tercios de los respectivos componentes" ⁴⁶	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

De la lectura de lo anterior podemos observar que los países europeos contemplan mecanismos diferentes a los establecidos en los países de Norteamérica; se expone lo anterior para demostrar el comportamiento de los países en el viejo mundo con respecto a las reformas constitucionales y con ello ampliar el panorama funcional para la creación de nuevos procesos o ajustes, en caso de ser necesarios, para una reforma constitucional, donde el poder legislativo y las atribuciones del federalismo puedan ser combinados en un proyecto nuevo de reforma.

En los siguientes párrafos se mostrarán los antecedentes y tratamiento de las reformas constitucionales en México queriendo reafirmar el punto de partida del presente instrumento de investigación, donde la voluntad final es realizar un anteproyecto en las reformas constitucionales a la carta magna de nuestro país.

B. PANORAMA EN MÉXICO. REFORMAS CONSTITUCIONALES

Considero relevante el análisis histórico de las reformas de la carta magna en nuestro país a fin de fragmentar los elementos que sostienen y nutren las adecuaciones que se han realizado desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 8 ss.

a. ANTECEDENTES Y REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

En los siguientes párrafos se contiene la información relativa a la línea del tiempo de modificaciones aprobadas por el Congreso de la Unión a la ley suprema del país.

CUADRO DE DATOS CONSTITUCIONALES	
Promulgación	31 de Enero de 1917
Publicación Diario Oficial de la Federación	05 de Febrero de 1917
Inicio de Vigencia	01 de Mayo de 1917
Presentada por	Ejecutivo
Fecha de Presentación	01 de Diciembre de 1916
Abroga	Constitución Política 05 de Febrero de 1857
Decretos de Reformas	206
Total de Reformas	554
Datos relevantes de la versión original	El artículo 123 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, no se encontraba en el proyecto de Carranza, se incluyó posteriormente. ⁴⁷

En el Congreso Constituyente de Querétaro, en diciembre de 1926, fue sometido a discusión de los integrantes del poder legislativo la iniciativa que contenía el proyecto de Constitución, redactando las disposiciones normativas que habrían de encargarse de la regulación del Estado, de las esferas del poder, los derechos de los mexicanos, y –en el caso que nos ocupa- de las reformas o adecuaciones al supremo ordenamiento.

“...por muchos años en México la reforma constitucional sirvió para incorporar en el texto de la carta magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente de la república ha tenido sobre las

⁴⁷ Cámara de Diputados. *La Constitución Política y sus reformas*. Cuadernos de Apoyo. Disponible para su consulta en la página web: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf

*cuestiones que debe contener una Constitución*⁴⁸ y no fue sino hasta la aprobación de la Constitución cuando se formalizó un tratamiento para la modificación de la misma, y así evitar el laxo control de mecanismos de reformas constitucionales, previéndose a su vez, la necesidad de insertar en el contenido del artículo 131 de la Constitución (referente a reformas constitucionales) la aprobación de la adecuación por mayoría calificada de los miembros que integran el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

Ahora bien, se dice que el procedimiento legislativo que ostenta una reforma constitucional en nuestro país, es muy similar a la de la Constitución de Norteamérica, sin embargo es oportuno señalar que en nuestra Constitución el apartado de reforma constitucional desde su creación establece dos tipos reformas importantes que repercuten en el desarrollo político y social del país. Miguel Carbonell señala “...podría llamarse súper gravado y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución y otro, formalmente agravado pero por décadas muy flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional. El primer tipo de procedimiento se encuentra regulado en el artículo 73 fracción III y el segundo en el 135”⁴⁹. Podríamos considerar entonces, que el primero se refiere a modificar el ámbito constitucional por la creación de nuevos Estados en el pacto federal; y que el segundo se refiriere a la modificación de enmienda que prevé el proceso legislativo en el precepto de reforma constitucional.

Para efectos de la presente investigación, es considerado el procedimiento que se refiere a la enmienda de la Constitución a través de sus propuestas de reformas y que deberán de satisfacer ciertos requisitos para ser aprobadas.

Una síntesis de las reformas constitucionales realizadas a lo largo de la historia de México y a través de los periodos de 19 presidentes, se presenta a

⁴⁸ CARBONELL, Miguel. *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México D.F. p. 229. Disponible en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/245/art/art14.pdf>

⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 230

continuación relatando los artículos reformados y la cantidad de reformas que ha sido sujeta la Constitución General:

Presidente y Periodo	Año	Artículos Reformados	Total de Artículos Reformados
ÁLVARO OBREGÓN (1o. de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924)	1921	Artículo 73 Artículo Décimocuarto Transitorio	8 artículos reformados
	1923	Artículos 67, 69, 72, 79, 84 y 89	
PLUTARCO ELÍAS CALLES CAMPUZANO (1o. de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928)	1927	Artículos 82 y 83	18 artículos reformados
	1928	Artículos 52, 73 (dos reformas), 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y 115	
EMILIO PORTES GIL (1o. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930)	1929	Artículos 73 y 123	2 artículos reformados
PASCUAL ORTIZ RUBIO (5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932)	1931	Artículos 43 (dos reformas) y 45 (dos reformas)	4 artículos reformados
ABELARDO L. RODRÍGUEZ (4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934)	1933	Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73 (dos reformas), 79, 83, 84, 85, 115 y 123	22 artículos reformados
	1933	Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73 (dos reformas), 79, 83, 84, 85, 115 y 123	
LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO (1o. de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940)	1934	Artículos 3o., 32, 73 (dos reformas), 94 y 95	15 artículos reformados
	1935	Artículos 43, 45 y 73	
	1937	Artículo 27	
	1938	Artículos 49 y 123	
	1940	Artículos 27, 97 y 102	
MANUEL ÁVILA CAMACHO (1o. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946)	1940	Artículo 73 (dos reformas)	18 artículos reformados
	1942	Artículos 5o., 52, 73 (dos reformas), 117 y 123	
	1943	Artículos 82 y 115	
	1944	Artículos 32, 73 (dos reformas), 76, 89, 94 y 111	
	1945	Artículo 27	
MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1o. de diciembre de 1946 al 30 de	1946	Artículos 3o., 73, 104 y 117	20 artículos reformados
	1947	Artículos 27, 73 y 115	
	1948	Artículos 20 y 27	
	1949	Artículo 73	

noviembre de 1952)	1951	Artículos 49, 52, 73, 94, 97, 98, 107 y 131	
	1952	Artículos 43 y 45	
ADOLFO RUIZ CORTINES (1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958)	1953	Artículos 34 y 115	2 artículos reformados
ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1o. de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964)	1960	Artículos 27 (dos reformas), 42, 48, 52, y 123	11 artículos reformados
	1961	Artículo 123	
	1962	Artículos 107 y 123	
	1963	Artículos 54 y 63	
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970)	1965	Artículo 18	19 artículos reformados
	1966	Artículos 73 (dos reformas), 79, 88, 89 (dos reformas), 117 y 135	
	1967	Artículos 73, 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107	
	1969	Artículos 30 y 34	
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976)	1971	Artículos 10, 73, 74, 79	40 artículos reformados
	1972	Artículos 52, 54, 55, 58 y 123 (dos reformas)	
	1974	Artículos 4o., 5o., 27, 30, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 (dos reformas), 111, 123 (dos reformas) y 131	
	1975	Artículos 27, 73, 107 y 123	
	1976	Artículos 27 (dos reformas), 73 y 115	
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO (1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982)	1977	Artículos 6o., 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115	34 artículos reformados
	1978	Artículos 123 (tres reformas)	
	1979	Artículo 107	
	1980	Artículos 3o., 4o. y 78	
	1981	Artículos 29, 60, 90, 92 y 117	
	1982	Artículos 28, 73, 74 y 123	
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988)	1982	Artículos 22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134	66 artículos reformados
	1983	Artículos 4o. (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115	
	1985	Artículos 20 y 79	
	1986	Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123 Artículos Decimoséptimo y Decimoctavo (dos reformas) Transitorios	
	1987	Artículos 17, 27, 46, 73 (tres reformas), 74 (dos reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127 Artículo Decimonoveno Transitorio	
	1988	Artículo 89	
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1o. de diciembre de 1988 al 30 de	1990	Artículos 5o., 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 123 Artículos Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno Transitorios	55 artículos reformados
	1992	Artículos 3o., 4o., 5o., 24, 27 (dos reformas), 102 y 130	

noviembre de 1994)		Artículo Decimoséptimo Transitorio	
	1993	Artículos 3o., 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas), 74 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 119 (dos reformas), 122 y 123	
	1994	Artículos 41 y 82	
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000)	1994	Artículos 21, 55, 73, 76 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123	77 artículos reformados
	1995	Artículo 28	
	1996	Artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122	
	1997	Artículos 30, 32 y 37	
	1999	Artículos 4o., 16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115 y 123 Artículo Tercero Transitorio del Decreto DOF 20-03-1997	
	2000	Artículos 4o., 20 y 73	
VICENTE FOX QUESADA (1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006)	2001	Artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115	31 artículos reformados
	2002	Artículos 3o., 31 y 113	
	2003	Artículos 63, 73 y 77	
	2004	Artículos 65, 73 (dos reformas), 74 y 89 Artículo Segundo Transitorio del Decreto DOF 20-03-1997	
	2005	Artículos 14, 18, 21, 22, 46, 73 (dos reformas), 76 y 105	
	2006	Artículos 1o., 26, 73 (dos reformas) y 105	
FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA (1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012)	2007	Artículos 6o. (dos reformas), 29, 41, 55, 73 (tres reformas), 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99 (dos reformas), 108, 110, 111, 116, 122 y 134	110 artículos reformados al 30 de noviembre de 2012
	2008	Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 69, 73 (dos reformas), 74, 79, 88, 93, 115, 116 (dos reformas), 122, 123 y 134	
	2009	Artículos 4, 16 (fe de errata), 73 (tres reformas) Artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto DOF 12-12-2005 Artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127	
	2010	Artículos 17 y 122	
	2011	Artículos 1o., 3o., 4o. (tres reformas), 11, 15, 18, 19, 20, 27, 29, 33, 43, 71, 72, 73 (tres reformas), 78, 89, 94, 97, 102, 103, 104, 105 y 107	
	2012	Artículos 3o., 4o., 31, 35, 36, 40, 46, 71, 73 (dos reformas), 74, 76 (dos reformas), 78, 83, 84, 85, 87, 89, 105, 116 y 122	
ENRIQUE PEÑA NIETO (1° de diciembre de 2012 al 30 de	2013	Artículos 3o., 6°, 7°, 24, 25 (dos reformas), 26, 27 (dos reformas), 28 (dos reformas), 37, 73 (cuatro reformas), 78, 94, 105, 116 y 122	15 artículos reformados al 27 de diciembre de 2013

noviembre de 2018) ⁵⁰	2014	Artículos 4º., 6º., 26, 28, 29, 35, 41 (dos reformas), 54, 55, 59, 65, 69, 73 (dos reformas), 74, 76 (dos reformas), 78, 82, 83, 84, 89 (dos reformas), 90, 93, 95, 99, 102, 105 (dos reformas), 107, 108 (dos reformas), 110, (dos reformas), 111 (dos reformas), 115, 116 (dos reformas), 119, 122 (dos reformas) y 123	35 artículos reformados al 17 de junio de 2014
	2015	Artículos 2º., 18, 22, 25, 28, 41, 73 (cuatro reformas), 74, 76, 79 (dos reformas), 104, 108 (dos reformas), 109, 113, 114, 116 (dos reformas), 117 y 122	18 artículos reformados al 27 de mayo de 2015
	2016	Artículos 2º., 3º., 5º., 6º., 11, 17, 18, 21, 26 (dos reformas), 27, 28, 31, 40, 41 (dos reformas), 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123 (dos reformas), 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135.	52 artículos reformados al 29 de enero de 2016

Han sido aprobados 668⁵¹ decretos con reformas constitucionales que se refieren a modificación o actualización de diversos preceptos de la Constitución General; y las cuales para su aprobación, han sido desahogadas conforme al mecanismo jurídico que establece actualmente el artículo 135 constitucional.

b. ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

Una vez aprobada y promulgada la Constitución mexicana por el Congreso Constituyente, la disposición que señala la posibilidad de enmienda de la Constitución, quedó expresada en el título séptimo “De las reformas a la Constitución” y que a la letra dice:

“Artículo 131. 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 sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que éstas sean

⁵⁰ Información al 15 de agosto de 2016. Disponible para su consulta en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

⁵¹ Número de reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Disponible para su consulta en la agina web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”⁵².

Es provechoso indicar que dicho artículo ha tenido actualizaciones mínimas, sin embargo las referentes a la obligatoriedad de la aprobación de la reforma constitucional por la mayoría de las legislaturas si han cambiado, pues actualmente no se establece como una opción, sino como una operación del proceso legislativo el pronunciamiento a favor (o en contra) por parte de las legislaturas locales. Así mismo se separó el artículo en dos párrafos, considerando en el último, se faculta al órgano legislativo de la Comisión Permanente, el cual se encarga de la dirección del poder legislativo en receso del Congreso de la Unión, para realizar el cómputo de los votos de los congresos locales. Actualmente, el artículo 135 de la Constitución General es el que indica el procedimiento para las reformas constitucionales, estableciendo lo siguiente:

“ Título Octavo. De las Reformas de la Constitución

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, acuerden 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”⁵³.

Esta última reforma fue publicada en el Diario de la Federación publicada el 21 de octubre de 1966, en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, y manifiesta el

⁵² Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I-Núm. 19.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 135.

tratamiento que hasta el día de hoy es sujeta la propuesta de reforma constitucional.

Las Cámaras de Senadores y Diputados que representan el Congreso de la Unión podrán presentar la iniciativa de reforma constitucional, la cual deberá ser analizada y aprobada por la mayoría de sus miembros y ser enviada a la Cámara revisora, para que abone al proyecto de reforma –en su caso- y la apruebe. Con ello se da cumplimiento a lo establecido en la primera parte del artículo 135 del multicitado instrumento legal.

Posteriormente la propuesta de reforma constitucional se envía a los Congresos de las entidades federativas para su consideración, aprobación o negación y remite al Congreso de la Unión. Es curioso, como en esta etapa es considerada como legitimación la reforma constitucional por las legislaturas locales de los Estados que conforman la federación el conceder la oportunidad de deliberar al interior de los Congresos locales los alcances, beneficios, o perjuicios que pueda tener la reforma; sin embargo resultan raquíticas sus observaciones al tan solo ser necesaria la aprobación de la mayoría de las mismas. Es extraordinario el proceso de reforma, por la potestad que le confiere a las entidades federativas sin la intervención de algún otro sujeto, pero no es totalmente reconocida en sus observaciones u objeciones con respecto a la reforma constitucional.

Es posible observar el siguiente cuadro⁵⁴ que expresa las minutas que se han aprobado con la anuencia de las legislaturas locales en la Cámara de Diputados durante los ejercicios constitucionales de la LXII y LXIII Legislatura:

⁵⁴ Cuadro disponible para su consulta en la página web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

No.	Proyecto de Decreto	Turno a Legislaturas Estatales/ Declaratoria	Votos recibidos	Diario Oficial de la Federación
01	Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 04-11-2016	6 votos aprobatorios	Sin publicación
02	Minuta proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la atención a víctimas como materia concurrente.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 28-04-2016 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 29-06-2016	22 votos aprobatorios	Publicación 25-07-2016
03	Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 28-04-2016 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 13-07-2016	21 votos aprobatorios	Publicación 15-08-2016
04	Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 19-11-2015 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 07-01-2016	28 votos aprobatorios	Publicación 27-01-2016
05	Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 30-04-2015 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 17-06-2015	14 votos aprobatorios 7 votos aprobatorios <i>Senado de la República</i>	Publicación 10-07-2015
06	Minuta proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia para adolescentes.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 21-04-2015 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 03-06-2015	19 votos aprobatorios 3 votos aprobatorios <i>Senado de la República</i>	Publicación 02-07-2015
07	Minuta proyecto de decreto que reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 14-05-2014	22 votos aprobatorios	Publicación 07-07-2014

	los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral.	<i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 25-06-2014		
08	Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 11-12-2013 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 18-12-2013	27 votos aprobatorios y 2 votos en contra	Publicación 20-12-2013
09	Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 26-11-2013 <i>Declaratoria:</i> Comisión Permanente 22-01-2014	23 votos aprobatorios	Publicación 07-02-2014
10	Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de candidaturas independientes.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 19-09-2013 <i>Declaratoria:</i> Cámara de Senadores 28-11-2013	22 votos aprobatorios	Publicación 27-12-2013
11	Minuta proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única.	<i>Turno:</i> Cámara de Diputados 17-07-2013 <i>Declaratoria:</i> Cámara de Senadores 05-09-2013	27 votos aprobatorios	Publicación 08-10-2013

Para la conclusión del procedimiento de enmienda, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente es el órgano legislativo encargado de recibir y realizar el cómputo de la votación de las legislaturas locales, para que una vez recibidas 16 aprobaciones cuando menos, pueda ejecutarse la promulgación de una nueva reforma constitucional.

Por lo anterior, y abordando el precepto 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es intención de la investigación desarrollar el

estudio con respecto a los sujetos que intervienen en la elaboración de una propuesta de reforma constitucional, correspondiendo su aprobación al Congreso del Unión.

C. CONGRESO DE LA UNIÓN

Hemos visto que los antecedentes del poder legislativo se remontan al siglo XII, destacando a través de la historia las rebeliones e ilustraciones dogmáticas con respecto a la separación de poderes del estado en el siglo XVIII y XIX, donde dicha esfera de poder comienza a desarrollarse con la participación de diferentes representantes del pueblo y no únicamente con nobles, sino que permite la integración de abogados, eclesiásticos, maestros, artesanos, médicos, autoridades, etcétera que representen los intereses de diferentes grupos sociales.

A partir de esta integración se formaron las cortes o cámaras donde diferentes personajes simbolizaran los intereses de la sociedad y de quienes conforman las figuras de poder del Estado. Independientemente del régimen de gobierno que se trate pueden darse la configuración del poder legislativo en un congreso, asamblea o parlamento.

Para el caso de México, nos señala Pedroza de la Llave que en la Constitución de 1824 se *“estableció como forma de gobierno la república, una forma de estado federal, un sistema de gobierno presidencial, y un congreso bicameral –influencia norteamericana-,...dividido en Cámara de Diputados – influencia española- y en Cámara de Senadores, y se ordenaron las facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las cámaras”*⁵⁵. La historia constitucional del país se ha mantenido con estas raíces. El bicameralismo que México conserva garantiza el desarrollo de una representatividad ciudadana en el control del poder.

⁵⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México D.F. 1997. p. 48.

*“El bicameralismo tiene diversas finalidades entre las que destacan equilibrar la fuerza del ejecutivo y del Congreso”*⁵⁶. La integración bicameral en el país se compone por la cámara baja constituida por los Diputados la cual posee mayor número responsabilidades que la cámara alta (Senadores) y que ésta a su vez, tiene facultades constitucionales de control de mayor importancia que la primera.

Para el caso del poder legislativo del estado mexicano, éste recae sobre el Congreso de la Unión el cual está integrado por dos cámaras legislativas: la Cámara de Diputados y la de Senadores. *“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”*⁵⁷.

Ambas cámaras tienen diferentes propósitos de representatividad, por un lado la Cámara de Diputados es expresión de la población, y por otro, la Cámara de Senadores personifica los territorios que integran la federación; la primera se conforma con 500 representantes y la segunda con 128.

Las atribuciones de las cámaras que integran el Congreso de la Unión se expresan en la Constitución General, y en el mismo capítulo se describe en los artículos 65, 69, 84, 85, 86 y 87 las causas por las que deberá sesionar en forma conjunta y conformar así el Congreso. Dichos preceptos se refieren a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año de ejercicio constitucional, al cumplimiento de responsabilidades del titular del poder ejecutivo frente al poder legislativo, la facultad del Congreso para atender la ausencia del presidente de la república, la celebración de sesiones solemnes, así como sesionar por indicación de la Comisión Permanente.

⁵⁶ *Ibid.* p. 56

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 50. Disponible para consulta en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Las funciones del Congreso de la Unión son generalmente de carácter legislativo, sin embargo, también tiene encomendadas facultades de control y fiscalización que son útiles en el equilibrio de poderes que se busca en el Estado y su trascendencia marca la vida política del país. De igual forma, sobresale su marcada autonomía reglamentaria, financiera, de organización y administración interna que permite que su adecuada conducción.

a. CÁMARA DE DIPUTADOS

En los primeros años del siglo XIX debido a la situación política del país, a las rebeliones de separación de mandatos despóticos y el despertar político para la conformación de estructuras estatales, el tema de la representatividad política tuvo un gran auge, quedando ello plasmado por primera ocasión en 1824 donde el Congreso Constituyente establece la conformación de una estructural bicameral.

Evidentemente los orígenes del poder legislativo en México con la figura bicameral no fue sencilla, sin embargo se establecieron facultades que daban resistencia y legalidad a las situaciones políticas del país, la calificación de elecciones presidenciales, la deliberación de iniciativas y proyectos para mejorar la calidad de las instituciones y esferas de poder, actuar como un control del ejercicio del poder público y ser un representante de la voluntad de las masas de la sociedad mexicana.

La Cámara de Diputados constituye el valor poblacional al ejercer sus funciones legislativas, administrativas, de fiscalización y de control, siendo el artífice de la voz ciudadana en los proyectos de mejoramiento a las instituciones y estructuras políticas, sociales, y económicas del país, su integración conforma la representatividad de los mexicanos a través del sufragio, y el valor del mismo. Actualmente el número de Diputados Federales ha crecido en virtud de la masa poblacional que México sostiene, así como el sistema electoral que de igual forma

al día de hoy se preserva. Los artículos 50 y 52 de la Constitución General establecen:

“Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años⁵⁸...”

...

“Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”⁵⁹.

Los anteriores, manifiestan el propósito y la integración de la Cámara de Diputados siguiendo la pauta de un órgano de gobierno fiel a su origen de representatividad poblacional del territorio mexicano.

Ahora bien, con respecto a la participación de la Cámara de Diputados en la aprobación de reformas constitucionales, se debe a su intervención como parte del Congreso de la Unión. Ésta cámara puede asumir el carácter de origen al recibir la propuesta por cualquiera de los sujetos señalados en el artículo 71 Constitucional. En su esquema de iniciador, podrá presentar el proyecto ante los integrantes de la Cámara de Diputados, sometiendo a su consideración el análisis y aprobación en su caso de la determinación; para posteriormente enviarlo a la Cámara de Senadores para su revisión, quienes podrán formular las adecuaciones y precisiones que ellos consideren, regresando el proyecto a la cámara de origen, para que previo a su promulgación se someta a votación de las legislaturas locales⁶⁰.

⁵⁸ La mitad del periodo establecido para los Senadores.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 51 y 52. Disponibles para su consulta en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁶⁰ Proceso establecido en los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. CÁMARA DE SENADORES

Livio Paladin, manifiesta que las atribuciones de las cámaras, contribuyen a mantener un bicameralismo perfecto: *“Nel nostro ordinamento vige invece il principio del bicameralismo perfetto, tanto per ciò che riguarda l’esercizio della funzione legislativa quanto in sede di concessione e di ritiro della fiducia al boverno⁶¹”*. Ello significa que el bicameralismo permite ser un poder que provoque el equilibrio frente a los otros poderes, pues es ésta integración la que permite aumentar o reducir la confianza ciudadana de su propio gobierno.

Hemos hablado hasta este momento de la cámara baja, pero es momento de considerar el marco teórico de la cámara alta o Cámara de Senadores.

Los inicios del Senado tienen que ver con las situaciones de los sistemas contemporáneos del federalismo. El Senado aparece como una justificación teórica y armónica del federalismo. Ésta figura en el constituyente norteamericano pretendía satisfacer los propósitos de servicio a través de la experiencia de sus miembros al aconsejar y vigilar el ejercicio del poder del ejecutivo, ratificando nombramientos de funcionarios o bien, en la celebración de tratados.

Para el caso de México tenemos que en la Constitución de 1824 se difundió la importancia de la Cámara de Senadores, y se estableció su integración, señalando que se conformaría por dos legisladores de cada estado, durando en su cargo cuatro años. No obstante el desarrollo histórico del Senado en el estado mexicano sufrió diversas adecuaciones manteniendo el perfil del senador como representante del territorio que integra la federación.

La Cámara de Senadores posee entre sus atribuciones más relevantes, la aprobación y regulación de la vida política exterior del país, tiene a su cargo la

⁶¹ Traducción personal: *“En nuestro ordenamiento vigente impera el principio de bicameralismo perfecto, tanto por lo que se refiere al ejercicio de la función legislativa, así como otorgar o retirar la confianza en el gobierno”*.

ratificación de ciertos funcionarios públicos de primer nivel, así como el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Con respecto a su integración actual tenemos lo estipulado en el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a su vez considera el sistema electoral adecuado para la designación de Senadores, los cuales tendrán un ejercicio de seis años:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”⁶².

En otro orden de ideas, es la Cámara de Senadores o la cámara alta, la que tendrá una participación importante en los proyectos de reforma constitucional, y ello se debe a que sigue el proceso que se establece en los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución General, donde el Senado asume una postura de cámara revisora, con las responsabilidades legislativas y jurídicas que ello representa. Es pues su conducta determinante en la legalidad de la realización de una reforma constitucional.

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 56. Disponible para su consulta en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Una vez considerados los aspectos más ilustrativos de la reforma constitucional y las particularidades del poder legislativo en México y que nos sitúan en una postura actual del proceso de reforma constitucional en el país, en los siguientes párrafos se orienta la información que da principio a la finalidad del proyecto de investigación, que es generar un mecanismo legislativo que permita la intervención más concreta y autentica de las legislaturas locales, expresando su legitimidad de realizar precisiones oportunas, o en su caso inconformarse fundadamente por proyectos de reforma constitucional y que con ello si devenga un procedimiento adicional al que actualmente se realiza, permitiéndole el desahogo de sus planteamiento y la consideración de los mismos –en su caso- para la aprobación de una reforma constitucional apegada a derecho y que acate el sentido del legislador al solicitar la aprobación de las legislaturas locales para brindar legitimidad a la relevante reforma en la vida política del federalismo.

D. LEYES ORGÁNICAS Y OTRAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Los instrumentos jurídicos que intervienen en la realización de una reforma constitucional son:

A) De origen:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) De proceso legislativo:

1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Reglamento de la Cámara de Diputados.

3. Reglamento del Senado de la República.

4. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los anteriores son utilizados actualmente para delimitar el proceso legislativo y procedimientos interiores; que si bien es cierto no son suficientes para

concretar un proceso en específico, no menos cierto es que la interpretación de la Ley y su práctica parlamentaria son el cauce para el estudio de los instrumentos jurídicos y las formalidades de proceso que en ella se traducen.

Una vez analizados los elementos históricos de los sujetos, principios y ordenamientos que intervienen en la aprobación de reformas de la Constitución General en nuestro país, es oportuno entrar al estudio de la propuesta de investigación, habiendo considerado que el actual proceso legislativo en materia de aprobación de reformas constitucionales no cubre completamente el espíritu de la norma expresada por el legislador, al estar establecida en la ley suprema la soberanía que ostentara cada una de las entidades de la federación pero que si afectase una reforma o la debilitase de alguna manera poco o nulo sería el procedimiento a seguir para su defensa, al estar determinado que si dos terceras partes de los miembros de la federación están de acuerdo en su aprobación esto sería asunto consumado.

CAPÍTULO IV: SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ANÁLISIS DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y PROPUESTA DE PROCESO LEGISLATIVO EN REFORMAS CONSTITUCIONALES

A. SOBERANÍA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

En este apartado se consideran los elementos del concepto soberanía de las entidades federativas y la serie de atribuciones que de ella emana en el escenario público, enfocado principalmente al poder legislativo.

La definición de soberanía se expresa de la siguiente forma: “*Soberanía (de soberano) f. calidad de soberano. Autoridad suprema del poder público, excelencia o alteza no superada en cualquier orden inmaterial-personal. Conjunto de los poderes ejercidos por el Estado sobre los propios ciudadanos y excepcionalmente sobre los extranjeros-territorial. Conjunto de los poderes ejercidos por el Estado sobre su propio territorio*”.⁶³

La soberanía es la máxima atribución de un estado, es la que permite ejercitar el poder legítimamente y coordinar los asuntos de gobierno con toda potestad. El concepto va más allá de la autonomía con la que se rige un estado, ya que es la expresión de excelencia frente a otros estados inhibiendo apropiación o despojo de su poder.

Cada entidad federativa de nuestro país se desarrolla con autonomía y soberanía frente a las otras entidades, expresando su normatividad local sin sujeción a lo regulado o normado por otra entidad, la determinación de sus leyes y de su estructura orgánica gubernamental no es sujeta de observancia por las otras debido a las atribuciones que la Constitución General les otorga. No obstante las 32 entidades federativas son sujetos de cumplir la obligación federalista que tiene

⁶³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para juristas*. 1 ed. México 1981. p. 148

el propósito de cohesionar y fortalecer el gobierno interior de la república representativa que habla el artículo 40 constitucional⁶⁴.

El autor Francisco Martínez expresa que: *“Los estados son soberanos porque ni los poderes de la unión u otro poder podrán válidamente interferir en su esfera de competencia cuando realiza sus atribuciones en su régimen interior, por lo que al ejercer esa soberanía otorgada en la Constitución federal, se entiende que no existe un órgano superior a ésta en su ámbito de competencia, de allí que es evidente que los Estados conforman la república mexicana, son constitucional e imperativamente soberanos en los términos que establecen los artículos 40 y 41 del pacto federal”*⁶⁵. Lo anterior nos permite concluir que evidentemente existe una separación de esferas de poder entre las entidades federativas, quienes podrán autorregularse sin contravenir el pacto, exhibiendo en todo momento autonomía y soberanía frente a los demás estados y los demás poderes.

Los Estados conformaran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con las atribuciones y competencias que le correspondan según esta autonomía y soberanía propia. El ejercicio del poder legislativo será realizado por un Congreso local, el cual tendrá a su vez un máximo representante que será la legislatura.

Las legislaturas locales serán las encargadas de expedir y regular el marco jurídico de un Estado, ellas con las facultades expresadas en sus constituciones locales no podrán ser refutadas dentro de sus competencias por el ejercicio del poder, serán las encargadas de impulsar y contribuir al desarrollo democrático de las entidades federativas sin contravenir el pacto federal.

La legislatura local será la autoridad suprema del poder público de naturaleza legislativa dentro del territorio de su entidad, por lo que su soberanía

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

⁶⁵ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco. *El control interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana, Perspectiva de un Nuevo Federalismo*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1998. p.7

deberá ser respetada y observada por los otros poderes, las otras entidades federativas y por los poderes de la unión.

B. DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES EN REFORMAS CONSTITUCIONALES

Resulta oportuno el análisis del derecho de audiencia de los congresos locales y si éste efectivamente se realiza en la aprobación de las reformas a la Constitución General.

Una de las funciones más importantes que desarrolla el poder legislativo es deliberar, en virtud de que a través de ella es posible tomar sus decisiones. Con la discusión, argumentación y debate de ideas se consolidan los acuerdos y decisiones de la asamblea legislativa. Por medio de ésta función se legitiman las decisiones populares aprobadas por sus representantes.

Si bien es cierto la deliberación política resulta un mecanismo complejo para expresar la voluntad estatal, sí ésta se ejercita adecuadamente, es decir considerando todos los intereses y argumentos, puede resolver con gran justificación las demandas desahogadas y brindar certeza en la resolución de las mismas.

No obstante para el caso particular, de deliberar dentro de un congreso local las situaciones de reformas constitucionales expedidas por el Congreso de la Unión, esa función queda prácticamente inhabilitada, en razón de que actualmente se carece de una etapa procesal donde se considere conveniente la discusión y argumentación de los integrantes del poder legislativo local.

Lo anterior resulta ineficaz ya que aunque constitucionalmente los congresos locales podrán ejercer sus facultades con autonomía y soberanía, el mismo texto constitucional no prevé su participación y deliberación dentro de una reforma constitucional que sí traerá consecuencias jurídicas en la entidad local de

ser aprobado por la mayoría de las legislaturas sin tener la oportunidad de argumentar o robustecer el decreto aprobado por el Congreso de la Unión.

En la obra “las entidades federativas en la reforma constitucional” los autores se permiten señalar lo siguiente: *“Las legislaturas también intervienen una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado un proyecto de reformas. Entonces su papel es mínimo: sólo pueden aprobar o no aprobar. No pueden hacer nada para cambiar el proyecto que les es enviado. Lo aprueban o lo rechazan como un todo. Dado que la Constitución General no disponible nada respecto a la mayoría con que una reforma debe ser aprobada por una legislatura local, le es aplicable la regla general reguladora del funcionamiento de ésta”*.⁶⁶

El presente proyecto de investigación es coincidente con lo expresado en el párrafo anterior. Podría considerarse casi nula la intervención de las legislaturas locales en las reformas constitucionales, que aunque el texto constitucional del artículo 135 señala que sus participaciones son necesarias. El señalar el sentido de aprobación o rechazo no modifica o detiene aprobación de la redacción original del decreto, por lo que se frena en primer grado la soberanía de las legislaturas locales y en segundo su derecho a la deliberación o audiencia dentro de una reforma federal que tendrá un impacto directo en la gobernabilidad interna del Estado.

Es factible entonces, proyectar el derecho de audiencia de las legislaturas locales en las reformas a la Constitución General, es decir, proponer un mecanismo procesal que contemple el ejercicio de la función deliberadora de los congresos locales y su real intervención en reformas que repercuten dentro de la normatividad interior y su implementación en las áreas de gobierno local.

C. PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES ACTUAL

⁶⁶ GAMÍZ PARRAL, Máximo y Jorge GARCÍA RUBÍ. *Las entidades federativas en la reforma constitucional*. Biblioteca Jurídica UNAM. México, D.F. 2005. p. 134

El proceso legislativo es producto de la norma jurídica, no obstante su mecanismo no es estrictamente rígido sino íntegramente pragmático en relación a su contenido, su objetivo y el tratamiento que recibe en el transcurso de su desempeño. Es decir, si bien es cierto las etapas del proceso legislativo pueden concentrarse en: presentación de la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e inicio de vigencia, existen situaciones que ocurren al interior del mismo que se sujetan a procedimientos que ejercitan y fortalecen el trabajo parlamentario denotando la implementación particular de un método de proceso entre una iniciativa y otra. Ello de igual forma ocurre en el caso de las reformas constitucionales.

Actualmente el proceso legislativo que se sigue es que una vez presentada la iniciativa de reforma constitucional es turnada a la comisión correspondiente para su estudio y análisis, para que una vez concluida la investigación legislativa por el órgano colegiado, se genere un dictamen que contendrá la normatividad que será sometida al Pleno de la cámara para su discusión y aprobación en su caso. La cámara donde es presentado en el proyecto de reforma constitucional se le denomina “cámara de origen”.

Una vez aprobado el dictamen, de conformidad con el artículo 72 constitucional, pasará a la “cámara revisora” para que mediante el procedimiento del párrafo anterior, intervenga en el análisis de la propuesta aprobada y/o en su caso realice las observaciones que considere necesarias para el fortalecimiento del proyecto de decreto de reforma.

Tratándose de reformas constitucionales y por lo establecido en el artículo 135 de la carta magna, una vez aprobado el dictamen por el Congreso de la Unión, - constituido por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, deberá notificar de la aprobación a las legislaturas locales, quienes tendrán la facultad de aprobar la minuta expedida por el Congreso, requiriéndose únicamente la

aprobación de la mayoría de las 32 legislaturas para dar por concluido el proceso legislativo y poder pasar a la etapa de promulgación.

Es evidente que en el proceso legislativo actual no existe una participación tangible de las legislaturas, dado que la discusión, argumentación y deliberación por el texto de la norma es realizado únicamente por los representantes en ambas Cámaras, dejando inhabilitada la potestad de las entidades federativas en el ejercicio de su poder que la misma Constitución General les determina.

Es aquí donde considero pertinente realizar un ajuste normativo, y reformar el artículo 135 de la Constitución, así como los artículos relativos a la reforma constitucional en los reglamentos respectivos de ambas cámaras, para establecer un nuevo proceso legislativo de reforma constitucional que permita una real intervención de las legislaturas locales ejerciendo la soberanía y autonomía que por origen les corresponde y poder abonar dentro de la práctica parlamentaria a la participación y argumentación jurídica de las observaciones locales o regionales con situaciones de carácter e imperativo federal.

D. PROPUESTA DE ESQUEMA DE PROCESO LEGISLATIVO EN REFORMAS CONSTITUCIONALES

Para fortalecer en cierta medida la propuesta de nuevo proceso legislativo, es oportuno considerar lo escrito en la obra de los compiladores que se ha citado en el presente capítulo, Máximo Gamíz y Jorge García, que expresa la razón por la que ha perdido cierta rigidez la constitución actual y como la intervención de las legislaturas locales en la aprobación de reformas constitucionales ha sido parcial: *“Debido al sistema político imperante durante las décadas anteriores al año 2000, el procedimiento para la modificación constitucional perdió rigidez, puesto que la votación requerida de las dos terceras partes de los congresistas federales se obtenía con una gran facilidad y mediante la disciplina que se debía a los deseos*

del presidente de la república. Lo mismo aconteció con las aprobaciones de los congresos estatales.

Además, el procedimiento adolece de una verdadera participación de los congresos de las entidades federativas, que al final de dicho proceso sólo pueden votar si aprueban o no la enmienda constitucional; la mayoría de las veces sin entrar al análisis de lo que se propone y sin ninguna argumentación que sirva de soporte a la resolución, puesto que en caso de que hubiera la base jurídica para una negativa, no hay oportunidad ni posibilidad de que pudiera tomarse en cuenta. Las legislaturas estatales quedan, de esta manera, ubicadas con una importancia reducida al número que arroje la votación. Opinamos que esta es una situación anómala y contraria al sistema federal que tiene a los estados como componentes originarios. La representación de la población asignada a los diputados federales y la situación de desigualdad en los senadores de las entidades federativas, no son suficientes para que haya una debida intervención de quienes constituyen la base del sistema político mexicano.”⁶⁷ Coincide la opinión con lo redactado en capítulos anteriores en relación con la rigidez que deben de conservarse dentro de los ordenamientos constitucionales y con la raquítica participación de los congresos locales en la aprobación de reformas aún cuando los Diputados locales representan los intereses de los habitantes de las entidades y las enmiendas constitucionales generalmente tendrán un impacto directo en la organización política, económica y social interna de los Estados del país.

De igual forma, una de las reflexiones que se establecen en la obra “las entidades federativas en la reforma constitucional” representa una importante orientación, en virtud que señala: “*Que de acuerdo al nuevo federalismo, a los tiempos democráticos que vive el país, consideramos que es importante una mayor participación de las entidades federativas a través de sus legislaturas, en el proceso reformativo de la constitución, que su actuación no se circunscriba únicamente en un sí o un no a las reformas enviadas por el Congreso de la Unión; es verdad que el pueblo en general y los estados de la república se encuentran*

⁶⁷ *Ibid.* p.8

*representados en nuestro Congreso General y que ellos son los que en primera instancia analiza, discuten, y aprueban las reformas, sin embargo, como parte de la democracia, las legislaturas locales representan en la especie y en forma por demás directa a los ciudadanos que nos eligieron, por lo que estas legislaturas, como expresión de un nuevo federalismo, deberían de tener una mayor facultad en la aprobación de las reformas constitucionales; que se les permita realizar observaciones o propuestas a las reformas desde la presentación del dictamen ante el Pleno y que esta facultad se vea plasmada en nuestra carta magna; que se prevean plazos para presentarlas y los procedimientos parlamentarios en el Congreso de la unión para conocerlas y discutir las, y en su caso, aprobarlas.”*⁶⁸

Por ello, el propósito de plantear un nuevo mecanismo de procedimiento de aprobación de reformas constitucionales es para potencializar mayor legitimidad y democracia al proceso actual, y que la representatividad del pueblo siga siendo una realidad en la composición federalista que en un principio se diseñó.

Para el planteamiento del nuevo proceso legislativo considero pertinente la reforma a la redacción actual del artículo 135 constitucional para que desde ahí se permita la intervención efectiva de las legislaturas locales, concediéndoles la oportunidad de hacer observaciones dentro del proceso previo a la aprobación por la cámara revisora y su tránsito al ejecutivo federal para su promulgación. Permitiendo con ello, la participación previa a la aprobación del decreto de reforma y que no desvirtúe la aprobación del Congreso General sino que más bien, el trabajo legislativo se vea fortalecido con las opiniones y observaciones que las legislaturas tuvieren en el proyecto de reforma.

Así mismo, propongo la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamento para establecer el nuevo esquema y realizar a su vez, los ajustes necesarios en el Reglamento del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

⁶⁸ *Idem.* p.140

E. PLANTEAMIENTO DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTROS

La redacción actual del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se expresa de la siguiente forma:

“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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

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.”

Para efectos de reforma al artículo 135 constitucional y poder establecer el nuevo proceso legislativo que permita la intervención tangible de las legislaturas locales se propone la siguiente redacción:

“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 en el proceso legislativo intervengan las legislaturas de los Estados una vez aprobado el dictamen por la cámara de origen y antes de ser aprobado en la cámara revisora para que puedan hacer observaciones* y el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

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.”

Para el caso de modificación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la redacción del artículo a135 contiene lo siguiente:

“ARTICULO 135.

1. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

2. La iniciativa preferente podrá versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas.”

Proponiendo la reforma y adición de un tercer párrafo al citado artículo para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 135.

1. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

2. La iniciativa preferente podrá versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas.

3. Tratándose de reformas constitucionales la cámara de origen al aprobar el dictamen lo enviará a los congresos locales para que en un término de 10 días hábiles para que realicen observaciones y/o aportaciones que quieran que se tomen en cuenta, transcurrido este tiempo se enviará el dictamen con las aportaciones si las hubo a la cámara revisora.”

Ahora bien, con respecto a la modificación de los ordenamientos derivados de las leyes anteriores se propone reformar tres reglamentos: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

En el caso de la disposición correspondiente al Reglamento del Gobierno Interior de la Cámara General, su artículo 135 contempla lo siguiente:

“Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.”

La propuesta estaría conformada adicionando un último párrafo al artículo para quedar así:

“Artículo 135. Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

Tratándose de reformas constitucionales la cámara de origen al aprobar el dictamen lo enviará a los congresos locales para que en un término de 10 días hábiles para que realicen observaciones y/o aportaciones que quieran que se tomen en cuenta, transcurrido este tiempo se enviará el dictamen con las aportaciones si las hubo a la cámara revisora.”

Por otra parte, la redacción correspondiente al Reglamento del Senado de la República y que indicaría el proceso legislativo propuesto en el presente proyecto de investigación actualmente se establece así:

“Artículo 224

1. El proceso de discusión y dictamen en comisiones y debate y votación en el Pleno de iniciativas y proyectos de reformas o adiciones a la Constitución, se realiza conforme a los procedimientos y plazos establecidos en el presente Reglamento, salvo en lo relativo a la mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes en el Pleno requerida para su aprobación

2. El debate de dictámenes o proyectos de reformas o adiciones a la Constitución en el Pleno del Senado se realiza por cada artículo al cual se refieren.”

Para su reforma se propone la adición de un tercer párrafo para quedar como sigue:

“Artículo 224

1. El proceso de discusión y dictamen en comisiones y debate y votación en el Pleno de iniciativas y proyectos de reformas o adiciones a la Constitución, se realiza conforme a los procedimientos y plazos establecidos en el presente Reglamento, salvo en lo relativo a la mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes en el Pleno requerida para su aprobación

2. El debate de dictámenes o proyectos de reformas o adiciones a la Constitución en el Pleno del Senado se realiza por cada artículo al cual se refieren.

3. Según sea el caso la cámara de origen al aprobar el dictamen lo enviará a los congresos locales para que en un término de 10 días hábiles para que realicen observaciones y/o aportaciones que quieran que se tomen en cuenta, transcurrido este tiempo se enviará el dictamen con las aportaciones si las hubo a la cámara revisora.”

Para finalizar, observemos la redacción actual del Reglamento de la Cámara de Diputados que a la letra dice:

“*Artículo 232.*

1. Cuando un proyecto de reforma constitucional, sea declarado suficientemente discutido en lo general y en lo particular, se procederá a votarlo. De no aprobarse se tendrá por desechado conforme lo dispuesto por el Artículo 72 de la Constitución.”

La propuesta correspondiente se proyectaría de la siguiente forma:

“Artículo 232.

1. Cuando un proyecto de reforma constitucional, sea declarado suficientemente discutido en lo general y en lo particular, se procederá a votarlo. De no aprobarse se tendrá por desechado conforme lo dispuesto por el Artículo 72 de la Constitución.

2. Según sea el caso la cámara de origen al aprobar el dictamen lo enviará a los congresos locales para que en un término de 10 días hábiles para que realicen observaciones y/o aportaciones que quieran que se tomen en cuenta, transcurrido este tiempo se enviará el dictamen con las aportaciones si las hubo a la cámara revisora.”

Con lo anterior se plantea consagrar el derecho de audiencia o participación de las legislaturas locales en las reformas constitucionales, posibilitando su ejercicio bajo las potestades de soberanía y autonomía, y fortaleciendo el sistema federalista que ha dado origen y evolución a nuestra carta magna.

BIBLIOGRAFÍA

BIDART CAMPOS, Germán J. y Walter F. CARNOTA. *Derecho Constitucional Comparado*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. Sociedad Anónima Editora. 1998.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1999.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *La Constitución política y sus reformas*. Cuadernos de Apoyo.

CAPETILLO, José Enrique. *Tesis "Reformas constitucionales: revisión integral o nueva constitución"*. Universidad Autónoma de Yucatán. 2006.

CARBONELL, Miguel. *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, D.F. 2006.

DE PINA, Rafael y Rafael DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*. 13º Ed. México, D.F. Ed. Porrúa. 2001.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #20. Instituto Nacional Electoral.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función actual del poder legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, D.F. 1994.

GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*. Biblioteca Jurídica UNAM. México, D.F. 1976

GAMÍZ PARRAL, Máximo y Jorge GARCÍA RUBÍ. *Las entidades federativas en la reforma constitucional*. Biblioteca Jurídica UNAM. México, D.F. 2005.

LOCKE. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Capítulo XII

MADRAZO, Jorge. *Las Legislaturas Estatales en la encrucijada constitucional de México: avance de una investigación*. Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Biblioteca Jurídica UNAM. México, D.F. 1983.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco. *El control interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana, perspectiva de un nuevo federalismo*. México, D.F. Ed. Porrúa. 1998.

MONTESQUIEU. *Espíritu de las leyes*. Libro XI, Capítulo VI

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para juristas*. 1 ed. México, D.F. 1981.

PASCUCCI DE PONTE, Enrico. "La reforma de la constitución: un estudio de derecho constitucional comparado". *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*. Vol. 1. Universidad Alfonso X el Sabio, Facultad de estudios sociales. Villanueva de la Cañada. 2003.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión integración y regulación*. Biblioteca Jurídica UNAM. México, D.F. 1997.

POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México D.F. Ed. Porrúa. 1985.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19º Ed. México, D.F. Ed. Porrúa. 1983.

VILLEGAS MORENO, Gloria. *La Cámara de Diputados un recorrido por la historia*.
Cámara de Diputados LX Legislatura, México D.F. 2009.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

COSTITUZIONE ITALIANA.

CONSTITUCIÓN FRANCESA.

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA DE ALEMANIA.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS AMERICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PERÚ.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE ARGENTINA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

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

REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.