

**REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL**

***“Reforma al artículo 135 de la Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos”***

**Autor: Lizbeth Nefertiti Pérez González**

**Tesis presentada para obtener el título de:  
Licenciado en Derecho**

**Nombre del asesor:  
MCES. José de Jesús Zenil Ongay**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación “Dr. Silvio Zavala” que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo “Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada”, se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





## **FACULTAD DE DERECHO**

**“REFORMA AL ARTÍCULO 135 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

# **TESIS**

**Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta:**

**LIZBETH NEFERTITI PÉREZ GONZÁLEZ**

**Asesor:**

**MCES. JOSÉ DE JESÚS ZENIL ONGAY**

**No. De acuerdo LIC100402 DE FECHA 26 DE ABRIL DEL 2010**

**CLAVE 16PSU00160**

*“No me des leyes para los pueblos,  
sino pueblos para las leyes.”*

**Pitágoras de Samos**

*In memoriam Pbro. Jesús Díaz Lule.*

## DEDICATORIA

A Dios por todas las bendiciones, y bondades que me ha concedido.

A mi padre Ramón Alonso, quien fue mi principal motivación para realizar la presente investigación, quien, con su pasión por la docencia, la investigación, su sentido de responsabilidad y compromiso, es y será para mí, el más grande y mejor ejemplo a seguir en cuanto a mi superación personal, académica y profesional, inmensas gracias por ser mi guía e inspiración.

A mi madre, Lichis, por ser mi soporte y fortaleza de vida, mi eterna gratitud por todos y cada uno de los momentos en que permaneciste a mi lado, dándome aliento y motivación para luchar por mis sueños, aún en los momentos más difíciles, por enseñarme con tu humildad y ejemplo a encaminar mis pasos y mi actuar a favor de las personas que lo necesitan sin esperar ninguna retribución a cambio, Dios te bendiga madre.

A mis hermanas, Selene y Dulce, por todas las experiencias de vida, que incluyen sin duda, el desarrollo de nuestra vida académica, de manera casi simultánea, por haber sido testigos del desarrollo del presente proyecto, mismo que no habría sido posible sin su apoyo y amable motivación.

A quienes alcanzaron a conocer el inicio de esta aspiración, pero que, por cuestiones de vida, no lograron verla culminada.

## AGRADECIMIENTOS

A mi maestro, asesor y amigo Mtro. José de Jesús Zenil Ongay, por su amistad y apoyo incondicional para lograr todas las metas académicas y personales que me he fijado desde mi paso por la Universidad Vasco de Quiroga, mi eterna gratitud.

A mis profesores, que, con sus enseñanzas en el mundo de la abogacía, así como sus experiencias profesionales, han reforzado en, la determinación de haber realizado la mejor elección de vida: el estudio de la ciencia jurídica.

Agradezco de manera especial a los profesores, María de los Ángeles Tovar Díaz y Abraham Trillo Pérez, por haber aceptado ser parte de este proyecto, en calidad de sinodales, infinitas gracias por la amabilidad de su atención y apoyo.

A mis mejores amigas, Anita, Sandy, Nat y Mariela, así como a mi prima Yanet, quienes, con sus alegrías y constante apoyo, me motivan a dar lo mejor de mí en cada uno de los proyectos que decido emprender.

No podría dejar de mencionar, mi agradecimiento a mis compañeros de generación, por todo lo que aportaron a mi persona durante la maravillosa etapa universitaria, por haber compartido tantos momentos juntos a lo largo de cinco años, en los cuales se ha forjado una auténtica amistad, y más que eso, una familia.

Asimismo, agradezco a mis colegas y compañeros de trabajo, por ser parte de este proyecto, por haber escuchado mis inquietudes y ser testigos de todo lo que representó para mí, el haber elaborado la presente investigación, agradeciendo la confianza que me otorgan en el desarrollo de mis primeros pasos en el mundo laboral.

Finalmente, agradezco a mi alma máter, la Universidad Vasco de Quiroga, por ser parte fundamental en mi desarrollo personal y profesional, por haberme permitido vivir en ella, momentos maravillosos e inolvidables a lo largo de ocho años.

## INTRODUCCIÓN

Desde la consolidación del Estado, en los términos conocidos en la actualidad, fue necesaria la implementación de un esquema normativo de aplicación general, que permitiera regular la conducta de los individuos en la colectividad, con miras al mejoramiento de la convivencia social y desarrollo de la comunidad en diferentes aspectos. Para ello, se estimó la pertinencia de organizar a la población bajo un régimen determinado, supeditado a la representación de diversas figuras e instituciones, aspectos que se encontrarían regulados bajo un Ley Suprema en la cual se reunieran los principios y valores característicos del país.

En los Estados Unidos Mexicanos, la creación e instauración del andamiaje jurídico que permitiera el desarrollo óptimo del país en sus aspectos políticos, económicos, gubernamentales, orgánicos y sociales, implicó el desarrollo de diferentes movimientos sociales, desde el movimiento independentista, hasta la suscripción de instrumentos políticos que permitieran el consenso en los órganos legislativos para atender a los diferentes retos que se enfrenta el país, lo anterior a lograrse, mediante la estructuración de las leyes y principios normativos que otorguen a México de las herramientas necesarias para consolidar la solidez del Estado desde su ámbito de competencia nacional, hasta su posición autónoma y soberana frente a otros Estados en el ámbito internacional.

A través de la evolución de las necesidades y comportamiento social, y toda vez que el derecho es producto de la actividad desarrollada por el ser humano, se ha determinado la necesidad de llevar a cabo modificaciones al máximo ordenamiento jurídico del país, siendo éste la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en su artículo 135, prevé los principios bajo los cuales ésta legislación puede ser reformada o adicionada en determinadas disposiciones.

En relación al mecanismo establecido en el artículo 135 de la Carta Magna mexicana, es de precisarse que, los órganos que cuentan con facultades para llevar a cabo las reformas o adiciones a la misma, son instituciones de competencias



diversas, siendo éstas de carácter federal y estatal, por lo cual para realizar un análisis tendiente a implementar variaciones a la Carta Magna mexicana, y, eventualmente, emitir una declaración afirmativa respecto una modificación al máximo ordenamiento jurídico del país, se requiere la conjunción de trabajos legislativos por parte de la Federación, por conducto del Titular del Ejecutivo, así como del ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo de la Unión, y por otra parte de la valoración jurídica de la mayoría de las Entidades Federativas, al ser éstas partes integrantes de la Federación, mediante los Congresos de los Estados. El actuar por parte de los Poderes de la Unión, específicamente del Ejecutivo y Legislativo, respecto a las disposiciones establecidas por el artículo 135 Constitucional, se manifiesta mediante su participación desde el origen del proyecto de reformas o adiciones a la Ley Suprema mexicana, es decir, mediante la presentación de la iniciativa correspondiente, en los términos del artículo 71 constitucional, y posteriormente, mediante el desarrollo de las etapas de discusión, aprobación, sanción y publicación, consagradas por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, el marco de competencia de las Entidades Federativas, respecto al procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se limita únicamente a emitir su voto respecto de la aprobación o no aprobación, del proyecto de decreto de reforma o adición a la Carta Magna emitido por el Congreso de la Unión, el cual se tendrá por admitido cuando dicho proyecto sea validado por “la mayoría” de las Legislaturas de los Estados.

En ese tenor, es de apreciar que la trascendencia del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser considerada desde diversas perspectivas, que garanticen un análisis, consenso y discusión efectiva frente a un proyecto de reforma de tal magnitud.

Si bien, el artículo 135 Constitucional, señala de manera general, los principios bajo los cuales debe desarrollarse el procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna mexicana, éste no cuenta con especificaciones sobre como habrá de ejecutarse tal procedimiento, situación por la cual son aplicadas, mediante la costumbre, las disposiciones establecidas por los artículos 71 y 72 de ésta

normativa, a diferencia de otros Estados que cuentan con figuras determinadas para reformar su Constitución, siendo que, por la naturaleza del ordenamiento que se pretende reformar, se debería contar con un articulado detallado en el que se especificaran de manera contundente las fases por las cuales deberá atravesar el proyecto de reforma.

Ahora bien, y como principal objeto del presente estudio, se encuentra la participación de las Entidades Federativas en el procedimiento de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya actividad dentro de lo señalado en el artículo 135 de éste ordenamiento, se limita a la aprobación del proyecto de reforma o adición al mismo, lo cual se logra mediante el voto afirmativo de 17 de las 32 Legislaturas de las Entidades Federativas, bajo las disposiciones aplicables conforme a lo señalado en las Constituciones Políticas de cada una de éstas.

Sin embargo, esta disposición constitucional, debería considerar factores adicionales para aprobar las reformas y adiciones a la Ley Suprema del país, diversas al mero voto de la mayoría simple de las legislaturas locales, en procedimientos legislativos de magnitud constitucional, tales como el garantizar la representación efectiva de los ciudadanos, valorando los aspectos sociológicos, demográficos y culturales de cada una de las Entidades Federativas, situación que se respaldaría mediante el incremento del número de votos de Congresos de los Estados requeridos para declarar aprobadas las reformas a la Constitución General, pasando de “la mayoría de las Legislaturas de los Estados”, a la aprobación del decreto de proyecto de reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de 21 Congresos de las Entidades Federativas mexicanas.

Por lo antes expuesto se procederá al análisis del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagrado en su artículo 135, partiendo del origen de la instauración de ésta como máximo ordenamiento jurídico del país, los contextos históricos y sociales por los cuales ha sido modificada en el transcurso del tiempo, señalando los antecedentes de los mecanismos de modificación a la misma, hasta la implementación de las

disposiciones establecidas para tal efecto, señaladas actualmente en los artículos 71, 72 y 135 de esta Ley Suprema.

Asimismo, se determinará la manera en cómo se desarrolla la participación de las Entidades Federativas en este procedimiento, tomando como referencia su actuar en las reformas de tipo constitucional de los últimos cinco años, a la luz de lo consagrado por sus Constituciones Políticas, de cuyo análisis se valorará la eficiencia de las disposiciones señaladas en éstas respecto a la atribución que les confiere la Constitución General, respecto a lo establecido en el multicitado artículo 135 de la Carta Magna mexicana, valorando la manera en cómo se desarrolla la discusión, y en su caso aprobación de los proyectos de índole constitucional remitidas por el Congreso de la Unión, y en consecuencia, se procederá a esclarecer sobre la viabilidad de realizar un aumento de votos necesarios por parte de las Legislaturas de los Estados, con la finalidad de garantizar la mayor representación ciudadana respecto a la labor legislativa inherente al máximo ordenamiento jurídico del país.

En ese tenor, procedamos al desarrollo de la investigación sobre el procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna de México, consagrado en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES Y NOCIONES BÁSICAS

Con la finalidad de realizar un análisis de la forma en que se encuentran distribuidas las atribuciones de los órganos y entidades públicas mexicanas que ostentan los Poderes de la Unión, conforme se establece en la Carta Magna de nuestro país, es indispensable conocer la forma en que dichos entes se encuentran estructurados y señalados en el marco normativo supremo nacional, partiendo del reconocimiento de la forma de Estado y de gobierno que rigen en México, no sin antes mencionar la diferencia entre los mismos, así como la serie de procesos histórico-sociales que han motivado su implementación como instancia regente de las relaciones políticas, sociales, económicas y jurídicas que se desarrollan en el Estado mexicano.

Una vez mencionado lo anterior, se procederá al análisis de la forma de Estado y de gobierno que se ejercen en nuestro país, de igual manera se hará alusión al contexto histórico-social que motivó su implementación, y finalmente se procederá al estudio de los preceptos constitucionales y legales que dan soporte a la estructura político-normativa que aborda la presente investigación, y que se encuentra vigente en la nación mexicana.

### 1.1 Forma de Estado

La idea de “Estado” pudiera ser adecuada en varios supuestos, dependiendo de la perspectiva desde que se estudie, pudiendo ser una entidad geográfica o una condición de existencia, sin embargo, al referirnos a Estado<sup>1</sup>, se hace alusión al grupo humano que se constituye como una comunidad, dentro de un espacio geográfico determinado y que se reúne en torno a una organización en común.

---

<sup>1</sup> La acepción Estado, empleada en la obra “El Príncipe” de Maquiavelo, marcó una directriz respecto del uso de tal palabra como máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando. Cfr. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2012. Página 86.

Diversos tratadistas, específicamente quienes definen al Estado moderno, han dejado atrás el estudio del Estado partiendo de sus fines<sup>2</sup>, conceptuándolo por su propia naturaleza, con la finalidad de obtener un criterio unificado.

De las definiciones de Estado tenemos que “... *el Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.*”<sup>3</sup>

Por otra parte, la doctrina señala que el Estado se encuentra constituido por un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política, en razón que el Estado crea derecho, aplica una Constitución, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, entre otros, es decir, el Estado es titular de derechos y obligaciones<sup>4</sup>.

Por lo anterior, se define al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en territorio determinado, el Estado es, por consiguiente, una forma de organización jurídica<sup>5</sup>.

Una vez establecido que el Estado abarca más que sus propios fines y que se integra de una serie de elementos<sup>6</sup> que dan soporte a su razón de ser, se desprende que la importancia del Estado radica en que, sin la existencia del mismo, no es posible llevar a cabo la creación de normas jurídicas, y en consecuencia, se torna inexistente e imposible su aplicación y ejecución, generando con ello la falta de

---

<sup>2</sup> Los Estados no cuentan con fines específicamente establecidos, sino que estos obedecen a la realidad social que pretenden regular, y a las actividades que realizan de manera preponderante sus integrantes, sin embargo, existen aspectos en general que el Estado debe procurar para garantizar el mínimo de bienestar para quienes lo integran, tales como procurar la propia subsistencia mediante la satisfacción de sus necesidades públicas, la conservación del orden público, salvaguardar los derechos y libertades, lo anterior con la finalidad de aspirar al bien común.

<sup>3</sup> De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México, 2010. Editorial Porrúa. Página 276.

<sup>4</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, 2011. Editorial Porrúa. Página 1556.

<sup>5</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, D.F.1979. Editorial Porrúa. Página 108.

<sup>6</sup> Tradicionalmente se conoce como elementos del Estado a su población, territorio y gobierno, sin embargo, otros autores consideran como elementos del Estado, a la soberanía (en razón de ser un atributo especial del poder político, es decir, se niega cualquier poder superior al del Estado) y a la capacidad de organizarse por sí mismo de manera autónoma (la organización con base a sus propias normas jurídicas).

poder y legitimidad, el Estado “... es la fuente formal de validez de todo el derecho, pues sus órganos son quienes lo crean o le imprimen tal carácter”<sup>7</sup>.

Con la finalidad de determinar, cual es el tipo de Estado que impera en México, es indispensable señalar que la doctrina constitucionalista ha clasificado los tipos de Estado tomando en consideración diferentes aspectos, algunos de ellos como lo señala Andrade Sánchez (2008), en su obra Derecho Constitucional<sup>8</sup>, haciendo referencia a las estructuras económicas, sociales, ideológicas, jurídicas o culturales que se dan en su interior, desprendiéndose las siguientes clasificaciones<sup>9</sup>:

- a) Monarquía.
- b) República.

La primera forma de Estado señalada en líneas precedentes, concibe al Estado como una propiedad del monarca, abarcando los elementos del mismo (territorio y población). En esta forma de Estado, la extensión territorial en su totalidad pertenece al monarca, y por tanto sus habitantes, encuadran en dicho supuesto, como súbditos del rey. El poder es vitalicio y solamente se puede transmitir mediante herencia<sup>10</sup>.

Respecto a la República, constituye una forma de Estado, cuya característica principal radica en la organización política que pertenece a una colectividad<sup>11</sup>. La manera de transmitir el poder en la República prevé mecanismos jurídicos, para el desempeño de cargos con una temporalidad establecida, y cuyo ejercicio se orienta a la administración de un patrimonio colectivo.

---

<sup>7</sup> García Maynez. *Ídem*.

<sup>8</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho Constitucional*. México, D.F. 2008. Editorial Oxford. Página 88.

<sup>9</sup> La importancia de esta primera clasificación radica, en que fue empleada por el primer autor en utilizar la palabra Estado para referirse de manera genérica a la organización política bajo un poder centralizado, toda vez que afirmó que “Todos los Estados que en el mundo han sido, o son repúblicas o principados”. Cfr. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid, España, 1988. Editorial Edimat Libros, S.A. Página 35.

<sup>10</sup> En las monarquías clásicas, en las que se empleaba la Ley Sálica, únicamente los descendientes varones, forman parte de la línea sucesoria al trono, sin embargo, gracias a la evolución en favor de los derechos de género, para algunos modelos actuales de monarquías constitucionales es indistinto que el sucesor a la Corona sea hombre o mujer, tal es el caso de España e Inglaterra.

<sup>11</sup> La colectividad de la República, hace referencia al significado etimológico de dicha acepción, “*res pública*”, es decir, “*cosa pública*”.

Ambas formas de Estado, han sido tomadas como base para el estudio de los regímenes modernos, clasificación que se hace tomando en cuenta principios ideológicos y realidades sociopolíticas comprendiendo las siguientes:

1. Estado de democracia occidental.
2. Estado socialista.
3. Estado autoritario.
4. Estados en vías de desarrollo.

Todas y cada una de las formas de Estado contemporáneas, que se han numerado en el párrafo precedente, cuentan con características que demuestran su importancia en lo concerniente a los regímenes implementados a nivel mundial en la actualidad, sin embargo, para fines de la presente investigación, las formas de Estado que se analizarán en lo subsecuente, versarán sobre las formas de Estado más trascendentes para el estudio del derecho constitucional actual, partiendo del análisis del Estado por los elementos que lo integran.

La clasificación de Estado que se señala a continuación se caracteriza por la estructura del territorio en el cual se asienta, y las potestades de la población que se encuentra en él, es decir, de acuerdo con la distribución territorial del poder, siendo el Estado unitario o central, Estado federal, Estado confederado y Estado supranacional.

- a) Estado unitario o central:

Se ha considerado como la primera forma que adopta el Estado como organización del poder. Relativo a sus elementos, cabe señalar que cuenta con un territorio consolidado y en el cual el poder se determina en un espacio céntrico del mismo<sup>12</sup>. En razón al ordenamiento jurídico que rige en el mismo, se cuenta con una sola Constitución que es de observancia para toda la nación, sin que las entidades o unidades que lo integran puedan tener sus propias constituciones, en virtud de que carecen de soberanía, el único ente soberano es el Estado en su conjunto y se

---

<sup>12</sup> Las decisiones son tomadas a nivel central y ejecutadas mediante delegados facultados por conducto del mismo poder.

ejerce mediante órganos centrales, evidenciando, de manera exclusiva, la existencia unitaria de un Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial para todo el Estado.

b) Estado federal

La existencia del Estado federal surge, cuando un conjunto de estados centrales soberanos y con autonomía propia, deciden unirse para constituir una entidad superior.

De esta forma de esta, se desprende la concurrencia de dos soberanías, en razón de la existencia de una Constitución Federal que rige en todo el país, y la Constitución con que cuenta cada estado participante. Este apartado será estudiado de manera específica en el desarrollo subsecuente de la investigación.

c) Estado confederado

Esta modalidad de Estado, se encuentra constituida por la unión de varios estados independientes y soberanos, los cuales tienen propósitos en común, sin embargo, no desean constituir una entidad política nueva y superior.

Toda vez que no se lleva a cabo la integración de una nueva entidad, no se dispone de una Constitución, ni de órganos con poderes soberanos que sometan a sus habitantes a un ordenamiento jurídico en concreto. La formalización de estos Estados se lleva a cabo mediante la suscripción de tratados internacionales, que se encuentran revestidos de validez por conducto de las legislaciones y normas internas con que cuenta cada país integrante.

d) Estado supranacional

La forma de Estado que se numera, nace a la vida política internacional mediante la conformación de la Unión Europea<sup>13</sup>, cuya característica principal se encuentra en el conjunto de órganos supranacionales que ejercen atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales para toda la Unión, aunque no son considerados como poderes, en razón de la inexistencia de una Constitución para la Unión formada por

---

<sup>13</sup> La consolidación de la Unión Europea, como Estado supranacional, constituye un proceso histórico en el cual la sociedad civil pierde su carácter exclusivamente nacional, y adquiere un carácter europeo, tendiendo a la consolidación de un Estado Federal, conformando una nueva realidad popular mediante la unidad pluralista de las naciones europeas. Cfr. Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México 2008. Editorial Siglo XXI Editores. Página 1603.



los Estados que la integran, empero de no contar con un ordenamiento constitucional que se aplique a todos y cada uno de los Estados que conforman la Unión Europea, es de señalar la existencia del Tratado Constitucional, resuelto por el Parlamento Europeo en el año de 2005, en el cual se establecen los valores, objetivos y competencias de la Unión Europea, mediante el establecimiento de un sistema de competencias que le permitan lograr sus fines, a este Tratado se le suele referir como Constitución Europea.

Si bien es cierto, que tanto los estados confederados como los supranacionales se originan por tratados internacionales, la diferencia entre ambos radica en que en estos últimos se lleva acabo el traslado de soberanía a ciertos órganos centrales, tales como el Parlamento Europeo.

En ese orden de ideas, y una vez precisado el concepto de Estado, así como las formas de Estado contemporáneas que existen en el mundo, se abordarán las diversas maneras de forma de gobierno que se encuentran implementadas en diversas territorialidades, conforme lo señalan diversos tratadistas, en virtud de ser el gobierno, un elemento fundamental para el estudio del Estado.

## 1.2 Forma de Gobierno

La acepción “gobierno”, es un término que se ha estudiado desde diversas perspectivas y contextos histórico-sociales, sin embargo, la mayoría de ellos obedecen a la misma realidad y finalidad, Bobbio y Matteucci (2008) señala que el gobierno es el “... conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.”<sup>14</sup>

En ese orden de ideas, cabe hacer mención de las partes que integran el gobierno como elemento del Estado, siendo estas los gobernantes, como personas que gobiernan el Estado, y los gobernados, en calidad de personas que se encuentran

---

<sup>14</sup> El concepto al que se hace referencia se contextualiza en los sistemas jurídicos con influencia latina, mientras que, en el sistema anglosajón, se emplea más bien el término de régimen político, el cual hace alusión al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Bobbio y Matteucci. *Op cit.* Página 710.

sujetas al poder gubernamental dentro de una circunscripción territorial determinada.

Otra definición, es la que aportan los catedráticos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2011), quienes sustentan que el gobierno *“es el agrupamiento de personas que ejercen el poder, o bien es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.”*<sup>15</sup>

Para hacer referencia sobre la forma de gobierno que rige actualmente en nuestro país, es indispensable señalar los criterios bajo los cuales se estudian las formas contemporáneas de gobierno, siendo algunos de ellos los que versan sobre los procedimientos y estructuras que dan origen a las instituciones constitucionales, para el desempeño de las funciones del Estado.

En las formas de gobierno occidentales, se considera como factor fundamental para la implementación y operación del gobierno, a la Constitución, en la cual se determina la división de poderes, y por conducto de ella se elige de manera popular a sus gobernantes; de esta forma de gobierno se desprenden dos principales sistemas: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

a) Sistema parlamentario

Este sistema es históricamente la primera forma de gobierno contemporánea<sup>16</sup>, el gobierno de este sistema, es producto de la designación directa del parlamento y no del voto popular, lo anterior en virtud de que el gobierno se integra por un conjunto de ministros, los cuales tienen encomendadas áreas de actividad específicas (finanzas, economía, asuntos exteriores); los ministros en su totalidad conforman un gabinete, y encabezando éste órgano colegiado se encuentra un Primer Ministro. Los ministros son electos por el parlamento, que a su vez es elegido previo la existencia de partidos políticos, que concursan los cargos por medio del voto popular, no obstante, la existencia del sistema de votación, la elección de los

---

<sup>15</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 1820.

<sup>16</sup> El sistema parlamentario tuvo su alumbramiento a lo largo de los siglos, específicamente en Inglaterra, alcanzando los fines y metodologías que conocen en la actualidad, hasta el siglo XIX. Actualmente se estima que cincuenta y cinco países se encuentran gobernados bajo este sistema.

integrantes del Parlamento proviene de los acuerdos que se tomen dentro del partido ganador de las elecciones.

En ese orden de ideas, el gobierno debe guardar estrecha relación con el Parlamento, toda vez que es precisamente éste mismo quien le da su origen, por lo cual debe contar con su respaldo, en virtud que el Parlamento mediante la figura del voto de censura<sup>17</sup> puede provocar la caída del gobierno y convocar a la elección de un nuevo gabinete. Sin embargo, el gobierno cuenta con un mecanismo de protección frente a esta facultad, que consiste en convocar a elecciones anticipadas, frente a la probable destitución del gobierno para con el Parlamento. Estas elecciones, tienen como finalidad que los votantes manifiesten su refrendo respecto al partido que se encuentra gobernando, o pueden plasmar su voto en el sentido de brindar su apoyo a favor de otras organizaciones políticas que puedan sustentar un cambio en la manera de gobernar, lo cual representa un contrapeso entre poderes respecto a las figuras del gobierno y del Parlamento.

En virtud de la duplicidad de representación que se origina en los sistemas parlamentaristas, es indispensable señalar la diferencia entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno<sup>18</sup>, la cual radica principalmente en que éste último es aquella persona que ejerce la jefatura de gobierno, es decir, la persona que se encuentra frente a un gabinete, mientras que, por otro lado, el Jefe de Estado, es la persona sobre quien recae la representación protocolaria y representativa, sin que necesariamente ejerza poderes de gobierno.

Ahora bien, continuando con el análisis de las formas de gobierno contemporáneas, es necesario hacer la alusión de que el parlamentarismo y el presidencialismo, no se diferencian por exclusión, sino más bien mediante el estudio de las características que se desprenden de su estudio profundo, así lo ha referido Giovanni Sartori, en su obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, señalando que los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente, mientras que los

---

<sup>17</sup> El voto o moción de censura, consiste en un procedimiento por medio del cual el órgano legislativo parlamentario, acuerda la sustitución del Primer Ministro, en razón de existir responsabilidad del gobierno, lo cual puede derivar en crisis política.

<sup>18</sup> El cargo de Jefe de Gobierno tiene diversas denominaciones en el mundo, algunas de ellas son Canciller (Alemania), Primer Ministro (Gran Bretaña), Presidente del Gobierno (España).

sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que la propia denominación de este sistema se torna complicada<sup>19</sup>.

b) Sistema presidencial

Esta forma de gobierno<sup>20</sup>, se caracteriza por tener como titular del poder a un solo individuo, denominado Presidente, al cual se le confieren diversas atribuciones y funciones con base al ordenamiento jurídico supremo del país que gobierna, recayendo sobre esta persona las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, de manera simultánea, Andrade Sánchez (2008), señala que en el sistema presidencial, el Presidente, en cuanto a Jefe de Estado, ostenta la representación de la República a la manera en que lo hacen los monarcas en el sistema parlamentario, y paralelamente, ejerce la función gubernativa de la que es titular unipersonal y único responsable<sup>21</sup>.

Este sistema, el gobierno es producto de una elección popular, con independencia del poder legislativo; es decir, se encuentra establecida de manera significativa el principio de la división de poderes (principalmente el poder legislativo y el poder ejecutivo), toda vez que ambos poderes son producto de la voluntad emanada del pueblo, de manera directa o indirecta<sup>22</sup>.

Asimismo, la permanencia y estabilidad en el gobierno no depende de la aprobación del órgano que ostente las funciones del poder legislativo, en razón del principio de la división de poderes, toda vez que ambos poderes poseen una propia legitimidad electoral, emanada a través de la voluntad de los ciudadanos. En ese tenor, es de relevancia señalar que los representantes de estos dos poderes son electos por periodos distintos, siendo que el Presidente dura exactamente el tiempo para el que fue electo, hasta la fecha que se encuentre determinada para convocar a elección

---

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México 1994. Fondo de Cultura Económica. Página 219.

<sup>20</sup> El presidencialismo, surgió en Estados Unidos de América, cuando adopta su forma republicana, retirando del Parlamento, la titularidad sobre la soberanía, depositándola sobre el Estado.

<sup>21</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Op.Cit.* Página 103.

<sup>22</sup> La elección directa o indirecta de representantes populares, encuentra su diferencia en razón que, en la primera forma, el elector acude directamente a las urnas a emitir su sufragio, mientras que, en la elección indirecta, la selección de los representantes se hace por conducto de la figura del elector, quien es una persona seleccionada por los ciudadanos para que mediante un órgano colegiado y a través de un proceso deliberativo, decida quién será el Presidente de la Nación.

de un nuevo Presidente. Este titular del Poder Ejecutivo, no puede ser destituido por el Congreso por el mero hecho de la pérdida de confianza o aprobación política (como en el caso del sistema parlamentario), sino que se debe ceñir a los mecanismos constitucionales previstos, en caso de que dicho servidor incurra en alguno de los supuestos contemplados para proceder a su destitución.

Finalmente cabe señalar que el gobierno es unipersonal, como se ha referido anteriormente, el ejercicio del poder ejecutivo lo lleva a cabo un individuo al que se le denominará Presidente, quien podrá delegar funciones a un conjunto de personas conocidos como Secretarios<sup>23</sup>, los cuales son electos por el titular del Ejecutivo, y pueden ser removidos libremente por éste. Así mismo, a diferencia del sistema parlamentario, el Presidente no puede disolver al Congreso, ni convocar a una elección anticipada para el Poder Legislativo.

Si bien es cierto, se encuentran determinadas algunas características propias de cada forma de gobierno, se tiene cuenta de un sistema de gobierno que reúne elementos de las formas de gobierno parlamentarias y presidencialistas, denominado “sistema semipresidencial<sup>24</sup>”, pues reconoce la diferencia entre jefatura de Estado y jefatura de gobierno, así como la formación del gabinete de ministros que depende de manera directa del órgano legislativo, mientras que la elección del Presidente, es mediante sufragio emitido de manera directa por el pueblo.

En ese orden de ideas, y ahora que han quedado precisadas las formas de Estado y de gobierno actuales, se procederá al análisis de la forma de Estado y de gobierno que rigen en México, no sin antes señalar la relación de los procesos histórico-sociales que motivaron su implementación, así como el estudio del marco constitucional y legal conforma su estructura actual.

### **1.3 Forma de Estado y de gobierno en México**

---

<sup>23</sup> Los Secretarios, pueden ser conocidos como Secretarios de Estado, Secretarios del despacho o simplemente Secretarios del Presidente.

<sup>24</sup> En la actualidad, son 31 países que cuentan con este sistema, siendo la República Francesa el pionero en implementar esta forma de gobierno.

Para la consolidación de un Estado y el ejercicio de un gobierno, es importante tener en consideración que ambas figuras cuentan con un elemento en común: el poder. La concepción de poder puede ser estudiada desde aspectos específicamente sociales, como lo señala Bobbio y Matteucci<sup>25</sup> (2008), precisando que el poder es la capacidad o posibilidad de obrar, para determinar la conducta del hombre.

En México, la soberanía es la forma en que se confiere el poder a un Estado, mediante una forma de gobierno; es decir que en ésta se encuentra la capacidad de decisión suprema de la comunidad, en virtud que mediante este poder colectivo, se decide la manera en que habrá de organizarse la vida en común, quien debe ejercer el gobierno de la colectividad, las reglas que deben acatar los integrantes de la misma, y en caso de no hacerlo, las sanciones a las cuales serán acreedores por acciones u omisiones contrarias al bien común.

La forma de Estado y de gobierno que rige en los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra determinada en el título segundo, capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en primer término en el artículo 39, en el que hace referencia a la, soberanía popular, bajo la cual se decide la manera en que habrá de organizarse el Estado, y en segundo término, el artículo 40 de la Carta Magna, en el que se hace mención de las características del Estado y forma de gobierno mexicano, de las cuales se desprende que México es una República representativa, democrática, laica, 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<sup>26</sup>.

Sin embargo, para poder establecer la forma de gobierno y de Estado que se encuentran consagradas en la Constitución, el país debió transcurrir por diversos fenómenos sociales e históricos para determinar su estructura orgánica y de poder, mediante una serie de procesos constituyentes, es por ello que a continuación se hará mención de algunas de las etapas históricas que originaron la consolidación del Estado Mexicano como lo conocemos en nuestros días.

---

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola. *Op. Cit.* Página 1190.

<sup>26</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 39 y 40.

## **1.4 Semblanza histórica de la forma de gobierno en México: de la Constitución de Apatzingán de 1814 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

Desde los inicios de la vida independiente, México adoptó el sistema presidencial como forma de gobierno, diversos tratadistas argumentan que nuestro país trató de emular la forma y organización de gobierno de otra nación que recientemente se independizaba: los Estados Unidos de América. En otro aspecto, se buscó la implementación del presidencialismo, en razón de que los sistemas de gobierno que existían en el siglo XIX eran el parlamentarismo (monarquías) y el recién creado sistema presidencial, es decir que la única alternativa al sistema de monarquía que se implementó a lo largo de casi trescientos años fue precisamente el sistema presidencial.

No obstante, la selección de dicho esquema, implicó la adopción de elementos normativos preexistentes y se logró la creación de nuevos ordenamientos, conforme se enumera a continuación.

### **1.4.1 La Constitución de Cádiz**

En los años previos al inicio de la lucha por la independencia del país, la Constitución de la monarquía española, publicada en Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812, tuvo una breve vigencia en el territorio de la Nueva España, la aplicación del referido ordenamiento se estableció en determinados aspectos, tales como la elección de los ayuntamientos, miembros de las juntas provinciales y de diputados a las Cortes españolas.

Arroyo García (2011)<sup>27</sup>, en su obra denominada *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, hace referencia, que en la Constitución de Cádiz se establece que la soberanía reside esencialmente en la nación, por lo cual se separa la concepción del poder monárquico unipersonal, y origina el precedente de la soberanía popular, al definir

---

<sup>27</sup> Arroyo García, Israel. *La Arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México 2011. Página 39-

a la nación como el conjunto de todos los españoles. Respecto a la forma de gobierno, se declaró la monarquía moderada hereditaria, adoptando el principio de la división de poderes.

El poder legislativo se depositaba en las Cortes y el rey. Las Cortes se encontraban constituidas por una Asamblea única de representantes de la nación, los cuales eran electos de manera indirecta<sup>28</sup>, éstas sentaron diversos antecedentes de figuras y procedimientos legislativos con los que cuenta actualmente el Poder Legislativo mexicano, tales como un catálogo de facultades, el procedimiento para la formación de leyes y la constitución de una Diputación Permanente (antecedente de la Comisión Permanente).

Asimismo, la organización territorial se basaba en provincias, las cuales eran gobernadas por un jefe nombrado por el rey, y de las que se desprendía una diputación provincial, la cual era un cuerpo colegiado con funciones de supervisión y control sobre el gobierno; esta figura es un importante antecedente de las legislaturas locales y antecedente fundamental del federalismo mexicano<sup>29</sup>. (Sánchez, 2008).

#### **1.4.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**

Este documento, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, fue sancionado el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, y a pesar de no entrar en vigencia, marcó la pauta para la conformación de la primera Constitución en México, del año 1824.

Este decreto, reúne algunos documentos de insurgentes<sup>30</sup> que pretendían asentar las primeras bases para la configuración política nacional, así como las reglas para

---

<sup>28</sup> Para la elección de los diputados, se elegía en primera instancia a los electores de parroquia (en razón a la falta de laicismo del Estado), en segundo lugar, los electores de parroquia seleccionaban a los electores de partido, quienes eran una circunscripción territorial y no política; a su vez los electores de partido elegían a las Juntas electorales de provincia, quienes finalmente nombraban a los diputados.

<sup>29</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cit.* Página 37.

<sup>30</sup> De acuerdo con la obra *Leyes fundamentales de México*, del autor Felipe Tena Ramírez, la Constitución de Apatzingán tuvo la influencia del pensamiento de precursores de la independencia como Ignacio López Rayón, y de manera más específica, del generalísimo José María Morelos y Pavón.



la estructuración del gobierno de la reciente nación independiente, algunos de los preceptos que se incluyeron en este Decreto, principalmente basado en *Los Sentimientos de la Nación*, son la declaratoria de independencia de América, respecto de cualquier otra Nación, Gobierno o Monarquía; acto seguido hace el reconocimiento de la soberanía, la cual dimana inmediatamente del pueblo, y se confiere a los representantes de las provincias.

En ese orden de ideas, en su numeral 11, señala la necesidad de la consolidación de un gobierno soberano, libre y democrático, en virtud que:

*“La Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno...”.*

En lo relativo a esta mención, es de señalarse el importante reconocimiento y valorización que se hace de la soberanía, sin embargo, la concepción de la misma refería a *“la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, así como el derecho de ésta de establecer el gobierno que más le convenga, modificarlo y apoyarlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”*<sup>31</sup>.<sup>32</sup>

Aunado a lo anterior, se mencionan tres atribuciones de la soberanía, que se clarifican en la facultad de dictar leyes, como antecedente de la figura de la iniciativa ciudadana; la facultad de hacerlas ejecutar, con base a los principios de representatividad, y finalmente la facultad de aplicarlas a los casos particulares, es decir, la generalidad de la ley y la creación de normas específicas, para dotar al país de todos aquellos mecanismos que le permitieran hacer frente a diversas situaciones.

Si bien se asientan determinados preceptos encaminados a la constitución de un ordenamiento jurídico para México, la forma de gobierno que habría de imperar, no se encuentra señalada de forma determinada, tal como lo señala Arrollo García (2011), en virtud que en este decreto nunca aparece la palabra república, sino más

---

<sup>31</sup> Como se puede apreciar en la redacción general de los Sentimientos de la Nación, el Generalísimo José María Morelos y Pavón, plasma de manera real el sentir nacionalista de la lucha de independencia, puesto que se refiere al pensamiento colectivo de una Nación de reciente consolidación, plasma además los ideales por los cuales los habitantes del país deben procurar la óptima administración del gobierno del país, la igualdad social y la defensa de los derechos del hombre.

<sup>32</sup> Andrade Sánchez. *Op. Cit.* Página 41.

bien se hace referencia a la “América Mexicana”, no obstante, el Decreto preveía la convocatoria para la formalización de una Representación Nacional, acorde con las características y necesidades de la población, conforme lo señala su artículo 237, en el que se hace referencia a la creación de una Constitución Permanente que se instaurará cuando entrara en funciones la Representación Nacional.

### **1.4.3 La Constitución de 1824**

El primer ordenamiento jurídico implementado en México, tras la lucha de independencia<sup>33</sup>, fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la integración de la Junta Provisional Gubernativa, que tuvo como finalidad convocar a un Congreso Constituyente cuyo objetivo sería dictar la Constitución de la nueva Nación.

Como se señaló al inicio del presente apartado, para el establecimiento de la forma de gobierno que habría de regir al Estado Mexicano, el constituyente se inspiró en el sistema estadounidense, de corte federalista, de donde surgió la Constitución que se aborda, obteniendo la suscripción del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, misma que fue expedida el 31 de enero de 1824, y en la que principalmente se asentaban las bases para la organización gubernativa del país; en ese orden de ideas, la primera Constitución Federal mexicana, fue promulgada el 04 de octubre de 1824 y en la misma se declaraba la independencia para siempre de la nación mexicana.

En lo concerniente a la forma de gobierno, se adoptó el esquema de República representativa, popular federal, y se aplicó el principio de la división de poderes en la federación, quedando conferido para sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por lo anteriormente expuesto, se asienta por primera vez que todos los acuerdos y resoluciones que emanen del Poder Legislativo tendrán el carácter de leyes o decretos, de igual manera, se establecen las disposiciones relativas para la

---

<sup>33</sup> La independencia de México, fue reconocida por la Corona Española, a través de la suscripción de los Tratados de Córdoba, signados el 24 de agosto de 1821.

elaboración de leyes, lo que representa el primer antecedente del proceso legislativo implementado actualmente en México.

Es de señalarse que en esta Constitución se tiene una clara apreciación de la relevancia de las Legislaturas de los Estados, en virtud que la selección de los senadores, así como de los representantes de los Poderes Ejecutivo y Judicial a nivel federal, se realizaba por conducto de los Congresos Estatales<sup>34</sup> mediante elección, cuyo cómputo de votos emitidos era efectuado por la Cámara de Diputados.

A pesar de los esfuerzos por implementar esta Constitución, y al ser la primera Ley Suprema que se promulgó en el México independiente, cuya vigencia fue hasta el año de 1835, el diseño de este ordenamiento se suscitó en condiciones precipitadas, en virtud que desde su diseño hasta su publicación, el Constituyente tuvo escasos cuatro bimestres para plantear su estructura, considerando el temor de erigir una república con un poder ejecutivo unipersonal, lo que provocó la incertidumbre de recaer en una monarquía, toda vez que el hecho de que el Ejecutivo fuera electo de manera indirecta, en este caso por las legislaturas estatales, situaba al constituyente en un paradigma similar al de Estados Unidos (elección del presidente por electores individuales), vulnerando con ello uno de los principales ideales de la lucha armada: la soberanía<sup>35</sup>.

#### **1.4.4 La Constitución centralista de 1836**

No obstante, la adopción de los principios liberales dentro de la Constitución de 1824, en el referido ordenamiento se contaba aún con privilegios para determinados sectores de la sociedad: los militares y el clero, situación que provocó diversas disputas entre liberales y conservadores las cuales derivaron en la formación de un Congreso en el año de 1835, precisando que en el funcionamiento del Congreso los conservadores constituyeron la mayoría, por lo que el 23 de octubre de 1835, se

---

<sup>34</sup> Cfr. Artículos 25, 79, 80, 84 y 127 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (Año 1824)

<sup>35</sup> Arroyo García, Israel. *Op. Cit.* Página 117.

establecieron las bases para la nueva Constitución, de corte centralista, originada a partir de Siete Leyes.

En cuanto a la estructura orgánica del poder, se creó el denominado Supremo Poder Conservador, complementario de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los integrantes de este poder eran electos por conducto de las Juntas Departamentales<sup>36</sup>, y el resultado de esta votación era remitido a la Cámara de Diputados, donde se realizaba una lista que sería turnada al Senado, órgano que finalmente decidía quienes serían las personas que conformarían el Supremo Poder Conservador.

En cuanto a las funciones de éste nuevo poder, se encontraba la anulación de leyes cuando las consideraba inconstitucionales, siendo este un antecedente de control constitucional. Así mismo, se le conferían facultades para revocar actos del Poder Ejecutivo por estimarlos inconstitucionales con anuencia de los Poderes Legislativo y Judicial. El Supremo Poder Conservador, disponía además de la facultad para suspender a la Corte de Justicia a solicitud de los otros poderes.

Puede señalarse que el Supremo Poder Conservador, constituía una especie de contrapeso entre los poderes, sin embargo, no se encontraba completamente regulado, en virtud que, conforme al artículo 17 del ordenamiento que se estudia en el presente apartado, únicamente era responsable de sus operaciones ante Dios y la opinión pública, adoptando con ello el término de *vox pópuli*, dentro de la Ley Suprema del país.

En lo relativo a la selección de los integrantes de los otros Poderes, es de mencionarse que el Poder Legislativo se depositaba en dos Cámaras (una de diputados y una de senadores), los diputados eran electos conforme al número de población, mientras que los Senadores serían electos mediante el voto de la Cámara de Diputados, el Presidente y sus colaboradores, y en último término por la Suprema Corte de Justicia, quienes determinaban el número de senadores que debería existir.

---

<sup>36</sup> Las Juntas Departamentales suplieron a los Estados, con motivo del cambio de régimen federal a centralista.

Finalmente, se continúa observando la participación interrelacionada entre los poderes, toda vez que la elección del Presidente de la República, se decidía entre el Presidente en funciones y sus colaboradores quienes enviaban una terna, asimismo el Senado hacía lo propio y la Alta Corte de Justicia establecía una terna más, finalmente las tres propuestas de candidatos se remitían a la Cámara de Diputados, y ésta las turnaba a las Juntas Departamentales, en donde se realizaba la elección que se devolvía al Congreso para la realización del cómputo de votos, resultando ganador el candidato que obtuviera el voto de las tres cuartas partes de las Juntas Departamentales.

#### **1.4.5 Proyectos de 1842 y las bases orgánicas de 1843**

Como se puede apreciar, la constante pugna entre ideologías federalistas y centralistas, influyó de manera decisiva en la elaboración de la Constitución mexicana.

En el año de 1841, se convocó a un nuevo Constituyente, que en esta ocasión contó con mayoría de liberales, los cuales disputaban por la restitución del federalismo, elaborando para ello un proyecto de Constitución, el cual tuvo una votación particular, que conllevó a que en el año de 1842 se elaborara un nuevo proyecto, sin embargo, la tensión entre los grupos de ambas ideologías, generó que los conservadores desconocieran al Constituyente, mediante la convocatoria de una Junta de Notables<sup>37</sup>.

Respecto al proyecto del año 1842, cabe mencionar que fue el primero en incluir el capítulo de garantías individuales, y en el mismo se encuentra el primer precedente del juicio de amparo, ambas instituciones se conservan hasta el día de hoy, así mismo la decisión de las acciones de inconstitucionalidad era remitida a las legislaturas locales y ellas eran quienes decidían o no la inconstitucionalidad de una disposición normativa por mayoría de votos.

---

<sup>37</sup> Las Juntas de Notables, constituían un órgano colegiado, conformado principalmente por personas que eran consideradas importantes en la sociedad de aquel tiempo (empresarios, académicos, el clero, entre otros.) Andrade Sánchez. *Op. Cit.* Página 52.

Uno de los aspectos relevantes de las denominadas bases orgánicas, constituyó la existencia de un poder electoral, órgano que asentaba la estructura y lineamientos para la realización de la emisión del sufragio, toda vez que no existía autoridad alguna que organizara los comicios en el país.

#### **1.4.6 La restauración del federalismo**

Derivado de la constante lucha entre ideologías liberales y conservadoras, en el año de 1846, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, bajo indicaciones de la Presidencia de la República, la cual brindó su respaldo a la corriente liberal-federalista. A este nuevo Constituyente se le otorgó la facultad de legislar sobre todos los ramos de la administración pública, con lo cual rompió con las características propias de su naturaleza<sup>38</sup>.

Al momento de determinar un proyecto de Constitución viable por el país, se optó por implementar los lineamientos señalados por la Constitución de 1824, sin embargo, el legislador Mariano Otero, sugirió que se realizaran modificaciones a dicha disposiciones, relativas al aseguramiento de los derechos del hombre en sus garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Lo anterior dio origen al principio jurista conocido bajo la denominación "*Fórmula Otero*" y que fue discutida en el Acta Constitutiva y de Reforma del año 1847, la cual hacía alusión principalmente al principio de definitividad en el juicio de Amparo<sup>39</sup>, con la adopción de la fórmula Otero, se da por restablecido el federalismo en nuestro país.

---

<sup>38</sup> La naturaleza del órgano Constituyente se estudiará en el próximo capítulo de la presente investigación.

<sup>39</sup> Este principio hace referencia a que los efectos de las sentencias solamente recaerán sobre aquellos sujetos que dan origen a la controversia que se resuelve en el juicio, sin que los efectos de la sentencia originen una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Así lo refiere el artículo 107 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.4.7 La Constitución de 1857

La integración de la Constitución de 1857, tiene como antecedente las Actas de Reforma de 1847, de corte conservador, lo cual propició de nueva cuenta la tensión entre liberales y conservadores, generando con ello inestabilidad gubernamental, y como consecuencia, se suscitó la instauración de la dictadura de Antonio López de Santa Anna, contando para ello con un gobierno militar sin tomar consideración de la soberanía popular, concepto que poco a poco fue perdiendo fuerza en las entidades gubernamentales, y repercutiendo de manera significativa en las operaciones de las legislaturas estatales<sup>40</sup>.

Con la finalidad de hacer frente a la inminente dictadura, se emitió el Plan de Ayutla, en el año de 1854, cuyo contenido consistió principalmente en la instauración de un nuevo gobierno, el cual expidió la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, del que se obtuvieron tres importantes leyes, la primera de ellas, denominada “*Ley Juárez*”, misma que tuvo como finalidad lograr la eliminación del fuero militar y eclesiástico, en ese orden de ideas, se suscribió otro ordenamiento, conocido como “*Ley Lerdo*”, cuyo principal objetivo era la desamortización de los bienes y fincas rústicos y rurales propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, y por último, mediante la creación de la “*Ley Iglesias*”, en la que se propuso establecer aranceles para el cobro de servicios prestados por el clero, quedando exentos de dichos pagos las personas en situación de pobreza.

Asimismo, el 15 de mayo de 1885, el presidente del gobierno Ignacio Comonfort, consignó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se asentarían las bases para la organización del país en tanto no se sancionara la nueva Constitución. En dicho documento se consigna el antecedente de la clasificación de los derechos fundamentales (libertad, seguridad, igualdad y propiedad), documento a través del cual se encontraban plasmados pensamientos tanto federales como centralistas.

---

<sup>40</sup> Con la implementación de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, se estableció una dictadura de facto, declarando en receso a las legislaturas de los estados, significando un golpe para el federalismo, lo cual llevó a que nuestro país se convirtiera en un Estado Centralista.

Cabe señalar, que, debido a la incursión del Estado mexicano, como Estado laico, el Constituyente hizo frente a diversas reacciones por parte de las altas autoridades eclesiásticas, sin embargo, con la finalidad de mediar la tensión que producía la idea y el tema del laicismo en México, en esta Constitución no se estableció un apartado relativo a la libertad de culto<sup>41</sup>. Esta lucha de poderes, evidenció la falta de posición del Poder Ejecutivo frente al Congreso, en virtud que se le confirió a éste último una fuerza excesiva, en razón que esta institución suprimió a la Cámara de Senadores, atentando con ello la representación de las entidades federativas en los Poderes de la Unión. Otro aspecto que denotó la falta de equilibrio entre los Poderes lo constituyó la falta de la figura del veto presidencial, por lo cual todas las disposiciones emitidas por el Poder Legislativo tenían como característica la obligatoriedad en todo el país.

#### **1.4.8 Las Leyes de Reforma**

Toda vez que en el contexto bajo el cual se pretendía establecer la nueva Constitución Mexicana, evidenciaba que los Poderes de la Unión se situaban en un plano de desigualdad entre cada uno ellos, se decidió redoblar esfuerzos para implementar el Estado de derecho e incursionar con la figura del Estado laico, es por ello que el presidente Juárez emitió un conjunto de disposiciones constitucionales con el que se pretendió desvincular el poder civil del clero, toda vez que esta institución representaba una agravante para el principio de soberanía de la Nación, en virtud que el poder clerical no se encontraba legitimado en ninguna disposición legal.

Mediante este conjunto de normas, comúnmente conocido como *Las Leyes de Reforma*, se logró la separación definitiva de los negocios del Estado, frente a las acciones adjudicadas por la Iglesia a través de los años, que naturalmente pasaron a formar tareas del Estado. Con lo cual se consolidó el Estado Laico mexicano, cuya

---

<sup>41</sup> La religión como parte fundamental de la dimensión espiritual de los individuos se hace notar de manera contundente en la sociedad mexicana, por tanto, la implementación de este ordenamiento legal fue de difícil conciliación entre las esferas de poder en el México del siglo XVIII.



razón de ser se fundamenta en que la separación Iglesia-Estado, “...no puede entenderse como coexistencia de dos poderes iguales e independientes, dado que éste por definición representa el poder popular soberano, y por ello se encuentra por encima de cualquier otra instancia interna.”<sup>42</sup>

No fue sino hasta el año de 1873, en que los preceptos mencionados anteriormente fueron incluidos en el texto Constitucional, adicionando también la restauración del sistema bicameral, en razón de la restitución y reconocimiento de las facultades y atribuciones de la Cámara de Senadores.

#### 1.4.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Como es conocido, la Constitución de 1917 es producto de la lucha armada de la Revolución Mexicana iniciada en el año 1910, dicha Carta Magna, fue la primera a nivel mundial en reconocer derechos colectivos a favor de los grupos sociales más desprotegidos, tales como los campesinos, obreros y trabajadores.

En su aspecto orgánico, se estableció el equilibrio de poderes<sup>43</sup>, conforme a los cuales los Poderes de la Unión tienen, cada uno de ellos, facultades conferidas a otro Poder de la Unión en aspectos específicos, tales como facultades legislativas, de ejecución, reglamentarias, mismas que son reconocidas por la Ley Suprema del país, como se muestra en el siguiente gráfico:

#### “Funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de los Poderes de la Unión conforme su naturaleza.”

Poder de la Unión	Tipo de facultad	Marco constitucional
	<b>Legislativa</b> Emisión de reglamentos	Artículo 92 Constitucional

<sup>42</sup> Andrade Sánchez. *Op. Cit.* Página 58.

<sup>43</sup> El sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*), en el sistema inglés supone el control de funciones estatales encomendadas a un órgano específico, con la finalidad de evitar la concentración nociva de poderes.

<b>Ejecutivo</b>	<b>Judicial</b> Otorga indultos y finca responsabilidades a servidores públicos	Artículos 111 y 108 de la Carta Magna
<b>Legislativo</b>	<b>Ejecutiva</b> Efectúa actos administrativos como el otorgamiento de permisos	Artículo 88 Constitucional
	<b>Judicial</b> Intervención en la declaración de procedencia y juicio político	Artículos 76 fracción VII y 111 de la CPEUM.
<b>Judicial</b>	<b>Ejecutiva</b> Establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal (nombramientos y vigilancia).	Artículo 94 de la Constitución.
	<b>Legislativa</b> Establecimiento de la jurisprudencia.	Artículo 94 constitucional

**Gráfico I.-** Funciones que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Poderes de la Unión, para llevar a cabo actos propios de otro Poder para establecer condiciones de equilibrio de funciones y atribuciones.

### 1.5 Los artículos 39 y 40 Constitucional

Una vez establecidos los orígenes y circunstancias que motivaron la consolidación de la forma de Estado y de gobierno que imperan actualmente en nuestro país, cabe precisar que los principios característicos de cada uno de ellos encuentran su soporte legal y reconocimiento de manera explícita en la Carta Magna de nuestro país, en los artículos 39 y 40, los cuales para mejor entendimiento de la presente investigación se analizarán a continuación.

### 1.5.1 Artículo 39 Constitucional

Este artículo hace alusión al principio de soberanía reconocido por el Estado Mexicano en los siguientes términos:

*“La Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”<sup>44</sup>*

En lo relativo a este artículo es menester señalar que, en él se encuentra señalado el origen de todo poder, sin hacer mención hasta este momento, de la forma en que habrá de gobernarse el país. Sin embargo, en este artículo constitucional, se aprecia la notable imputación al pueblo como titular de la soberanía, misma que constituye la fuente de la norma jurídica, el poder y, en consecuencia, de las formas de gobierno.

Asimismo, es importante resaltar que la norma suprema hace referencia de la finalidad que tendrá el poder soberano, el cual es el beneficio del pueblo, sin que derivado de la existencia de esta precisión se pudieran generar malas interpretaciones y ostentaciones del poder público.

Andrade Sánchez (2008), menciona que el poder público refiere a las autoridades, como órganos con atribuciones para dictar normas de observancia general, los cuales tienen la facultad para hacer cumplir dichos ordenamientos<sup>45</sup>. A partir de esta concepción se aprecia la existencia de un elemento fundamental dentro de la presente investigación, el cual constituye la presencia de una parte orgánica dentro de la Constitución, cuya finalidad es organizar el poder público, mediante el establecimiento de órganos para ejercerlo, los cuales están investidos de facultades y atribuciones reconocidas por la propia norma y destinadas al bienestar popular.

---

<sup>44</sup> Cfr. Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>45</sup> Andrade Sánchez. *Op. Cit.* Página 128.

### 1.5.2 El artículo 40 Constitucional

Ahora bien, cabe señalar que la conformación del Estado Mexicano, se apoya en una serie de principios y caracteres comprendidos en el artículo 40 Constitucional, el cual se transcribe a la letra y del que se procederá a analizar cada uno de los elementos que lo conforman:

*“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 según los principios de esta ley fundamental por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida.”<sup>46</sup>*

El primer elemento que se procederá a analizar, es el correspondiente al carácter de República representativa<sup>47</sup> con el que se le reconoce a nuestro país, el cual consiste en que el pueblo confiere a órganos constituidos por representantes, el ejercicio de la soberanía. La mayoría de esos representantes son electos mediante un proceso deliberativo democrático<sup>48</sup>.

Para tal efecto la Constitución, otorga el carácter representativo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno de ellos con funciones precisas, pero tendentes a colaborar con la integración de la representación nacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional.

Asimismo, la propia Constitución, reconoce la soberanía que dimana de cada una de las partes integrantes de la Federación, es decir, de las Entidades Federativas, al dotarlas de todo poder y libertad para la selección de sus representantes de manera directa, conforme a la voluntad de cada una de ellas.

---

<sup>46</sup> Cfr. Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>47</sup> La figura de la representación popular surge en Atenas, mediante la realización de asambleas populares, en las cuales las decisiones trascendentales eran tomadas frente a una multitud, misma que, para efectos de mejor organización, decidió conferir a determinadas personas la capacidad de toma de decisiones por la colectividad.

<sup>48</sup> Se hace mención de “la mayoría de los representantes”, en virtud que los integrantes del Poder Judicial, no son electos vía democrática, sino mediante las facultades del Presidente de la República, con la ratificación del Senado, situación que conlleva a afirmar que los representantes del Poder Judicial son electos conforme a una representación en segundo grado o indirecta.

En ese tenor, de acuerdo a las disposiciones del artículo 115 Constitucional, los estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el municipio libre; los cuales, en consecuencia, serán gobernados por los representantes que sus ciudadanos elijan para tal efecto. Finalmente, es de relevancia señalar que el carácter representativo, no depende de una valoración meramente jurídica, sino que es producto de una conjunción de aspectos sociológicos y políticos, conforme a los cuales se determina que la sociedad se ve reflejada en los órganos que crea para su representación. En lo relativo a su aspecto político, la representación, se ve invariablemente ligada a corrientes ideológicas que conforman la voluntad nacional, lo cual se ve ejemplifica con la existencia de partidos políticos en nuestro país.

El segundo elemento a analizar es el correspondiente al carácter democrático con el que se reconoce a nuestro país, ello en virtud de la necesidad de contar con procedimientos democráticos para la constitución de los órganos del Estado. Es decir que, si el poder dimana del pueblo, se deben prever los mecanismos necesarios para la selección de los representantes populares, siendo el caso de México, el proceso electoral.

Aunado a lo anterior, es necesario puntualizar que el carácter popular de la República, el cual, si bien es cierto, no se encuentra conceptualizado en el artículo 40 Constitucional, hace referencia a lo señalado por el artículo 115 de la Carta Magna, y refiere acerca de la naturaleza federal del Estado, compuesto por entidades federativas de las cuales el poder del pueblo debe atenderse conforme a los intereses generales de sus habitantes, toda vez que el poder público se instituye para beneficio del pueblo, debiendo prevalecer esta valoración sobre intereses particulares.

El último elemento a considerar dentro del análisis del presente artículo, es el concerniente al carácter federal de la República, en virtud de encontrarse constituida mediante la unión de Estados libres y soberanos, en cuanto a su régimen interior, los cuales coordinan sus funciones a nivel superior mediante la consolidación de

una Federación, que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del Pacto Federal<sup>49</sup>.

## **1.6 Principio de División de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como se ha referido con anterioridad, la forma de gobierno implementada en nuestro país es el presidencialismo, que se refuerza con el sustento jurídico que le otorga la Constitución en sus artículos 39 y 40; de los que se desprende la manera en que ha de ejercerse el poder público para el beneficio del pueblo, lo cual conlleva a una forma de organización que instrumenta la división de poderes, siendo estos el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El principio de la división de poderes ha sido adoptado en la ciencia política, bajo los postulados de autores como Maquiavelo, Locke y Montesquieu<sup>50</sup>, de los cuales se desprende la concepción clásica de la división del Poder el Estado en un sistema tripartita, cuyo sentido se orienta hacia los depositarios de las diversas funciones estatales, para que estos ejerzan funciones de control, unos con otros, y con ello evitar la concentración del poder en una sola persona o entidad.

La división de poderes ha sido estudiada de manera flexible como alternativa a la teoría clásica, bajo esta percepción, se entiende que la división de poderes implica que los Poderes de la Unión han actuado en una armónica conforme a las atribuciones que les han sido conferidas por el Poder constituyente, mediante su interacción con los demás poderes, sin implicar necesariamente una invasión en la esfera de competencia de otro poder.

La división de poderes en México, se encuentra consagrada en el artículo 49 de la Carta Magna, el cual señala lo siguiente:

---

<sup>49</sup> Es de precisar que el Pacto Federal, es aquella disposición en virtud de la cual se propone alcanzar el desarrollo equitativo de todos los integrantes de la Federación, y con ello configurar un instrumento para la redistribución de recursos y oportunidades.

<sup>50</sup> El principio de la división de poderes, tiene como finalidad garantizar el desarrollo armónico del Estado, estableciendo limitaciones al propio poder mediante la distribución del mismo, lo cual tiene como propósito el establecimiento de un sistema de contrapesos.

*“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>51</sup>*

Se aprecia en el artículo que se refiere en líneas precedentes, que la soberanía (el poder supremo) se asigna para su ejercicio a distintos poderes en el ámbito de sus respectivas competencias, asimismo refuerza la idea de la prohibición de concentración del poder en una sola persona o cuerpo colegiado, tal como se había señalado por autores clásicos, estableciendo para ello funciones determinadas y compatibles entre cada uno de éstos como se analizó anteriormente mediante la introducción de las atribuciones de los poderes en la Constitución de 1917, en el actuar de los órganos constitucionales no es ajena entre sí, sino que, se encuentran vinculadas<sup>52</sup> con la finalidad de dar funcionalidad al gobierno constitucional.

En ese orden de ideas, y toda vez que el presente trabajo de investigación se refiere al actuar de uno solo de los poderes de la Unión, se procederá al análisis del origen, funciones, distribuciones y marco normativo del Poder Legislativo de la Federación.

## **1.7 El Poder Legislativo Federal**

Al pronunciarse respecto al Poder Legislativo, cabe hacer mención que, en todo sistema democrático, como lo es el caso de México, éste poder se deposita en un cuerpo colegiado, que puede ser denominado Congreso, Parlamento o Asambleas, en los cuales los integrantes de los mismos son electos por la ciudadanía mediante los mecanismos previstos por su norma suprema.

---

<sup>51</sup> Cfr. Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>52</sup> Véase Gráfico I “Funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de los Poderes de la Unión conforme su naturaleza.”

Al hacer alusión al Poder Legislativo, es necesario hacer mención que existen dos tipos de sistema en los cuales se puede ejercer las funciones que son propias de su naturaleza, siendo éstas los sistemas unicamerales y bicamerales, los cuales se diferencian entre sí principalmente por las razones que dieron origen a su consolidación, es decir, el origen del sistema unicameral encuentra su motivación en virtud de la división de grupos sociales<sup>53</sup> y la necesidad de estos de ser representados por el órgano legislativo, mientras que los sistemas bicamerales surgen debido las necesidades de representación del sistema federal, con la finalidad de lograr el consenso entre de cada uno de los Estados que lo conforman<sup>54</sup>. (Acosta, 2002)

María Amparo Casar (2010), en su obra Sistema Político Mexicano, señala que en los sistemas presidenciales, los congresos tienen tres funciones interrelacionadas: “...representar a la ciudadanía, formular y/o aprobar leyes que regulan la vida en sociedad y servir de contrapeso al Poder Ejecutivo<sup>55</sup>...”, asimismo, señala que cada una de estas funciones está normada en la Constitución y leyes ordinarias, que se estudiarán más adelante.

En los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, conforme lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Suprema de México<sup>56</sup>, por lo tanto dispone de un sistema bicameral, mismo que fue adoptado en razón de ser una República Federal, en la cual la cámara de diputados implica propiamente la representación del pueblo, mientras que la cámara de senadores representa a los estados integrantes de la Federación.

Asimismo, la representación bicameral, debe encontrarse organizada de tal manera que se encuentren distribuidas las competencias del Poder Legislativo, es decir, se

---

<sup>53</sup> El origen de los sistemas unicamerales, se da en razón de la necesidad de conciliación de intereses de los grupos sociales, con la finalidad de armonizar los intereses comunes y diferentes.

<sup>54</sup> Si bien es cierto, todas las Entidades deciden someterse a una organización política bajo el esquema de la Federación, esta estructura no garantiza la igualdad de oportunidades entre las mismas, es por ello que deciden consolidar un órgano legislativo que brinde condiciones de igualdad en la toma de decisiones que impactan en el desarrollo de la Federación.

<sup>55</sup> Casar, María Amparo. *Sistema Político Mexicano*. México 2010. Editorial Oxford. Página 80.

<sup>56</sup> Cfr. Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



debe contar con dos cámaras, ambas demográficas, populares y federales, en razón que sus miembros provienen de la federación y del pueblo, en el que existen dos competencias; la federal, en la cual el método de selección de representantes es por número de habitantes, y es en este tipo de representación donde los partidos políticos tienen principal injerencia, en virtud del contexto social, y económico por el que esté atravesando el país, por otra parte encontramos la competencia nacional, conformada por el conjunto de estados que integran una Federación y como principales fundamentos de la misma se encuentran la representación regional y colectiva, destinada a velar por los intereses constantes y particulares de todos y cada uno de los estados. (Acosta, 2002)

Asimismo, cabe señalar que en sistemas federalistas como el mexicano, es de imperiosa necesidad, contar con un mecanismo bicameral, en el cual una de las cámaras tenga facultades revisoras de los actos que emanen de la otra cámara, con la finalidad de someter las decisiones que se tomen en el órgano legislativo a un mayor control de representatividad.

## 1.8 El Congreso de la Unión

Con la finalidad de regular el principio de la división de poderes, el Constituyente de 1917 previó la existencia de un órgano en el que se depositaran las uniones legislativas, y que el mismo "... sirviera de contrapeso frente al Poder Ejecutivo, dicho órgano debería de contar con fuentes independientes de origen y supervivencia y ser responsable frente a la ciudadanía..."<sup>57</sup>, es en ese tenor que conforme al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>58</sup>, surge el Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

En lo conducente a las características esenciales del Congreso de la Unión, cabe hacer mención que éste cuenta con periodos legislativos previamente establecidos

---

<sup>57</sup> Casar, María Amparo. *Ídem*.

<sup>58</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 50.

por la Constitución<sup>59</sup>, por lo cual su periodicidad no depende de la decisión de los integrantes del mismo, ni del titular del Poder Ejecutivo, por lo cual éste no tiene facultades para disolver el Congreso ni a convocar a elecciones anticipadas.

Si bien es cierto, que ambas cámaras trabajan con conjunto en cuanto a las funciones legislativas, existen funciones que están reservadas a una u otra instancia, como lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivando en la siguiente clasificación de facultades generales del Congreso<sup>60</sup>:

a) Facultades legislativas

Esta facultad no se encuentra expresamente reservada a alguna de las Cámaras, y comprende las prerrogativas de presentar leyes, dictaminarlas, modificarlas, aprobarlas o rechazarlas.

Asimismo, dentro de la presente clasificación se hace alusión a las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso, entre las que figuran las referentes a la Federación, siendo una de ellas la autoridad para formar nuevos Estados en la Unión Federal y el cambio de residencia de los supremos poderes.

En ese tenor, cabe hacer mención que puede legislar en asuntos económicos y fiscales, tales como discutir y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como la autorización al Ejecutivo para adquirir nuevos empréstitos.

Otro de los rubros en los que puede legislar el Congreso de la Unión, es el relativo a la materia de seguridad, en razón que éste puede declarar la guerra, conforme a la solicitud presentada por el titular del Ejecutivo Federal, así mismo, el Congreso se encarga de la regulación de la Guardia Nacional y entre sus funciones se encuentra consagrada la de expedir leyes en materia de seguridad nacional. No se omite manifestar que, el Congreso de la Unión, establece aquellos supuestos que configuran delitos contra la Federación y establece las penas a las que se harán acreedores a quienes incurran en tales faltas y violaciones a la normativa.

---

<sup>59</sup> Los artículos 65 y 66 de la Carta Magna, señalan los términos en los que habrá de reunirse y sesionar el Congreso de la Unión.

<sup>60</sup> Lo anterior conforme lo señala la autora María Amparo Casar, en su obra Sistema Político Mexicano.

Por último, el Congreso de la Unión, se encuentra facultado para legislar en materia de política exterior, mediante la elaboración de la normativa relativa a la nacionalidad, ciudadanía y extranjeros, así como la organización de los cuerpos diplomáticos y consulares con los que cuenta los Estados Unidos Mexicanos.

b) Facultades ejecutivas o político-administrativas.

Este tipo de facultades, hacen referencia principalmente a la forma en que se organiza el Poder Legislativo, aunado a lo anterior se encuentran comprendidas facultades de nombramiento y ratificación de diversos servidores públicos, entre los que destacan el nombramiento de Presidente interino, sustituto o provisional, gobernadores provisionales, cuando se decreta que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, llevar a cabo la ratificación de nombramientos hechos por el Presidente de la República, y que sin la anuencia del Congreso, no pudieran asumir sus cargos.

Dentro de estas facultades, también figura la de otorgar consentimiento al titular del Poder Ejecutivo Federal, para llevar a cabo ciertas acciones, tales como ausentarse del país por un periodo mayor a siete días y conceder al Presidente, la disposición de la Guardia Nacional.

c) Facultades Jurisdiccionales.

En lo conducente a las facultades jurisdiccionales del Poder Legislativo, corresponde a la Cámara de Diputados, determinar si ha lugar o no a proceder penalmente contra servidores públicos que hayan actualizado los supuestos consagrados por el artículo 111 de la Constitución, para posteriormente, la Cámara de Senadores, constituirse como jurado de sentencia para conocer del juicio político por las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

d) Facultades de fiscalización y control.

Este tipo de facultades, tiene como finalidad establecer un efectivo contrapeso en el actuar del Poder Ejecutivo, en virtud, que mediante este tipo de instrumentos que le otorga la Constitución, el Poder Legislativo, puede solicitar la comparecencia de los Secretarios de Estado con la finalidad de verificar la situación que guardan los asuntos de su competencia, de lo anterior se desprende la facultad de nombrar

comisiones investigadoras<sup>61</sup> para la vigilancia de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Finalmente, el Poder Legislativo posee la facultad de revisar la Cuenta Pública, lo cual viene a constituir, el probablemente mayor instrumento de control de este Poder frente al Ejecutivo, esta atribución se desarrolla por conducto de la Auditoría Superior de la Federación<sup>62</sup>, que tiene como finalidad fiscalizar y determinar el curso que siguió el manejo de los ingresos y egresos de los poderes federales.

Conforme a lo anterior, se desprende la necesidad de encontrar una adecuada distribución de facultades dentro del Poder Legislativo, específicamente el Congreso de la Unión para con ello poder coadyuvar en la correcta administración de los mandatos Constitucionales de los que se encuentra revestido y, en consecuencia, proveer de espacios que permitan la representación ciudadana y de las entidades federativas en la más alta tribuna del país.

Ahora bien, cabe hacer mención de la conformación del Congreso de la Unión, que como se ha señalado anteriormente, se compone de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, cuyo análisis de integración y facultades se analizará a continuación.

### **1.8.1 Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados, es uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión y se integra por quinientos representantes de la Nación, los electos en su totalidad cada tres años<sup>63</sup>, conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, quienes deben acreditar haber cumplido, de manera previa, con los requisitos señalados por el artículo 55 de la Ley Suprema del país.

---

<sup>61</sup> Las comisiones se instauran a solicitud de una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, y de la mitad en el caso de la Cámara de Senadores.

<sup>62</sup> El Congreso, de acuerdo a las disposiciones del artículo 74, fracción IV de la Carta Magna, otorga a la Cámara de Diputados la facultad de vigilar, revisar y fincar responsabilidades en materia hacendaria. Asimismo, otorga al Congreso la facultad de expedir y regular la legislación de la entidad de fiscalización superior de la Federación. César, María Amparo. *Op. Cit.* Página 96.

<sup>63</sup> Cfr. Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Cámara de Diputados, son electos trescientos diputados por el sistema de mayoría relativa, es decir estos representantes son electos por la ciudadanía por medio del sufragio, que se computa por medio de distritos electorales. Asimismo, cabe hacer mención que la representación de una entidad federativa no puede estar conferida a un número menor de dos diputados, ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados en ambos principios de representación.

De los quinientos diputados, doscientos son electos de conformidad al principio de representación proporcional, por conducto de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, de acuerdo a la votación que haya obtenido un partido político en los comicios<sup>64</sup>.

En relación a las facultades expresas de la Cámara de Diputados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 74<sup>65</sup> las siguientes:

- a) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- b) Coordinar y evaluar, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- c) Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda.
- d) Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.
- e) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 111 de

---

<sup>64</sup> Para que los partidos políticos tengan derecho a presentar sus listados, es indispensable que estos participen en las elecciones con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos doscientos distritos uninominales. El partido que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, y no haya obtenido más del sesenta por ciento de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 1358.

<sup>65</sup> Cfr. Artículo 74 de la Carta Magna, en la presente investigación se resume el contenido de cada una de las fracciones que contempla la Constitución en lo relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

- f) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera
- g) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.
- h) Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación., y
- i) Las demás que le confiere expresamente esta Constitución

En cuanto a los requisitos para iniciar el periodo de sesiones, así como para poder llevar a cabo la votación de asuntos de la competencia de la Cámara que se analiza, éstos serán observados en la parte relativa correspondiente al capítulo del proceso legislativo, cuyo estudio se profundizará de manera posterior en la presente investigación.

### **1.8.2 Cámara de Senadores**

La Cámara de Senadores, es un órgano colegiado, que, en conjunto con la Cámara de Diputados, constituyen el Congreso de la Unión, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 56 de la Carta Magna mexicana, se integra 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 tal efecto, 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 en lo conducente<sup>66</sup>.

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

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, en cuanto a órgano legislativo representante de las entidades federativas, se encuentran consagradas en el artículo 76 de la Carta Magna, y entre algunas de ellas figuran las siguientes<sup>67</sup>:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado.
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

---

<sup>66</sup> Cfr. Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>67</sup> Se realiza una síntesis de las facultades exclusivas de las Cámara de Senadores, consagradas en el artículo 56 de la Ley Suprema mexicana.

- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado.
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.
- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.
- IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.
- X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.
- XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley.
- XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; y nombrar a dicho servidor público.
- XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

De las anteriores atribuciones que le otorga la Constitución a éste órgano legislativo, cabe señalar que las mismas tienen la finalidad de lograr la representación de las



entidades federativas, como se aprecia específicamente en las facultades con número de fracciones V, VI y X; todas ellas relativas a los supuestos de controversias que pueden generarse en los estados integrantes de la República, previendo mecanismos para la solución de los mismos.

La Cámara de Senadores, cuenta con particularidades específicas en cuanto el desarrollo de los periodos de sesiones que le son propias, asimismo establece los parámetros para el desempeño de sus trabajos legislativos, los cuales serán analizados de manera detallada en la parte relativa del presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO II**

### **EL CONSTITUYENTE Y**

### **EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**

La Constitución, es la norma suprema que establece la estructura orgánica del país, así como los medios para la creación del marco legal nacional; ésta surge de un proceso jurídico-sociológico, tendiente a lograr el establecimiento de mecanismos para proveer a la nación de elementos que le permitan consolidarse como Estado frente a otros.

El proceso de creación de la Constitución es de gran relevancia, en virtud que en el desarrollo del mismo se confiere a quienes intervienen en el, una responsabilidad social de gran calado, toda vez que de los diálogos, negociaciones y reflexiones que se desarrollan en el mismo, depende el resultado del producto normativo que emana de este proceso, el cual servirá como directriz para la consolidación, desarrollo y progreso nacional.

Por lo anterior, frente a la necesidad de contar con una Ley Suprema, que regulara diferentes aspectos para hacer posible una convivencia social armónica, donde se protegieran las garantías y derechos de los individuos, así como establecer las pautas para la organización y distribución del poder en el país; se conformó un órgano cuya función principal radicó en redactar lo que hoy conocemos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento en el cual se incluye además el procedimiento para la creación y modificación de leyes, abarcando desde la Carta Magna, hasta ordenamientos generales y orgánicos.

Conforme a lo señalado anteriormente, se procederá al análisis y reflexión sobre la institución del Constituyente Mexicano, como fuente de todo proceso normativo, mismo que da origen al procedimiento legislativo, el cual se abordará en el presente capítulo de investigación, en cada una de sus etapas y particularidades para su aplicación en las reformas a la Constitución Política Mexicana.

## 2.1 La Constitución

Antes señalar algunas definiciones del poder constituyente, es de suma importancia delimitar qué se entiende por Constitución, en el supuesto que, es precisamente este ordenamiento supremo, la razón de la existencia la figura e institución jurídica del Poder Constituyente.

Juristas mexicanos señalan que “*debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado*”<sup>68</sup>.

Para definir que es una Constitución, autores como Felipe Tena Ramírez<sup>69</sup>, hacen alusión a la teoría kelseniana que determina el estudio de la Constitución bajo dos perspectivas, la Constitución en sentido material y en sentido formal; en el primero de ellos, se señala que la Constitución está conformada por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, haciendo especial énfasis en la creación de leyes para crear y organizar a los poderes públicos supremos, confiriéndoles de atribuciones y competencias. Para tal efecto, dentro de la Constitución<sup>70</sup> es necesario establecer garantías a los derechos de los individuos, y limitaciones a los poderes que se originan de ella.

En ese orden de ideas, la Constitución mexicana enumera una serie de prerrogativas reconocidas a los individuos por el hecho de ser personas<sup>71</sup>, así mismo, hace distinción entre los derechos que le son atribuidos a una persona para su ejercicio en la individualidad, y el reconocimiento de derechos ejercidos por las personas y que impactan en la colectividad. Esta parte de la Carta Magna, recibe el

---

<sup>68</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 791.

<sup>69</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1968. Página 13.

<sup>70</sup> Cabe señalar que la Carta Magna de nuestro país, cuenta con influencia de las Constituciones estadounidense y francesa, en las cuales la finalidad de la ley suprema es impedir el abuso del poder, por lo cual se orienta en dos principios fundamentales, consistentes en la libertad del individuo de manera general, y la libertad limitada del Estado (mediante el establecimiento del sistema de competencias). Tena Ramírez, Felipe. *Ídem*.

<sup>71</sup> Anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del año 2011, la Constitución otorgaba en sus primeros 29 artículos “las garantías individuales”, precepto que fue modificado por el de “derechos humanos y sus garantías”, reconocidos por la Constitución en los artículos anteriormente referidos.

nombre de dogmática, y comprende los primeros 29 artículos de dicho ordenamiento normativo.

Como se manifestó anteriormente, una de las características del aspecto formal de la Constitución, consiste en la limitación del poder público, para tal efecto, se estimó la existencia de figuras que evitaran el abuso de poder, tales como la división de poderes y el sistema de competencias, las cuales se encuentran establecidas en la Constitución, en la parte orgánica de la misma, comprendiendo de los artículos 30 al 136<sup>72</sup> de la Constitución Política vigente en el país.

Asimismo, cabe señalar que, en nuestra Ley Suprema se encuentran consagrados preceptos, que si bien, no reúnen características para ser integrados tanto en la parte dogmática y orgánica de la misma, se encuentran establecidos en el ordenamiento supremo nacional, en razón de la necesidad de otorgarles un rango superior del que pudieran tener si se consagraran en las leyes generales y ordinarias, y salvaguardar a los mismos de posibles modificaciones a discreción de los Poderes de la Unión<sup>73</sup>, éstos principios son el de soberanía popular, forma de gobierno, supremacía Constitucional y su inviolabilidad. Los anteriores, conforman el aspecto formal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.2. El Poder Constituyente

Una vez señalada la relevancia que implica contar con un ordenamiento que reconozca y otorgue derechos y deberes a sus habitantes, y que precise la manera

---

<sup>72</sup> Esta clasificación se origina a raíz del hecho que, en el artículo 30 se encuentran contemplados los derechos y obligaciones de los mexicanos, partiendo de la concepción de corresponsabilidad que debe existir entre los gobernados y gobernantes, esto últimos encontrando su marco de competencia a partir de los principios consagrados en los artículos 39 y 40, para posteriormente, encontrar su andamiaje constitucional a partir del artículo 49 de la Carta Magna, relativo a la división de poderes hasta el artículo 136 de la Ley Suprema Mexicana, concerniente a la inviolabilidad del presente ordenamiento.

<sup>73</sup> Como se señaló en el capítulo anterior de la presente investigación, la estructura actual del Poder en nuestro país, tiene como fundamento los principios de soberanía, y, adopta además, el principio de división de poderes, para un mejor proveer dentro de la estructura orgánica del país, por lo cual se determina que ambos son preexistentes a la conformación de los Poderes de la Unión, razón por la cual no pueden ser establecidos en la Constitución en alguna de sus partes (orgánica o dogmática) pues ellos implicaría desconocer su carácter superior y de origen al poder público.

en que habrá de organizarse e implementarse el poder a través de los órganos que emanan del mismo, es necesario hacer mención a la manera en que se consolida tal instrumento normativo, señalando quiénes son las personas que desarrollan la encomienda de idear, discutir y plasmar los criterios que se convierten en normas para lograr los propios fines del Estado.

Por lo anterior, se procederá a realizar el análisis de la figura del Poder Constituyente, partiendo para tal efecto, de las diversas concepciones que han aportado diversos tratadistas en materia constitucional, en esa tesitura, se observará la naturaleza con que se llevó a cabo la consolidación del último Constituyente mexicano, las funciones y atribuciones que se reconocen al mismo, y en consecuencia los límites que se establecen en su marco de actuación.

### 2.2.1. Conceptos

Para comenzar a abordar el estudio del Poder Constituyente cabe hacer mención que diversos juristas, han aportado diferentes conceptos en los cuales encuadrar esta figura que da origen el máximo ordenamiento jurídico nacional, dichos estudios se basan en relación a la naturaleza de este poder, así como en la finalidad y razón de ser del mismo, diferenciándolo de otras instancias normativas que pueden tomar parte en la modificación de la Carta Magna.

Jorge Carpizo señala que el poder constituyente consiste en “*la facultad de decisión sobre la organización jurídico-política de la comunidad,*”<sup>74</sup> es decir, en la atribución de escrutar libremente una Constitución, de construir un orden jurídico.

Para Burgoa Orihuela, limitar el concepto de poder constituyente, conlleva una delimitación en su implicación jurídica-política, haciendo alusión a dos aspectos del mismo: el poder y la soberanía, resultado de lo anterior, señala que el poder constituyente “*...es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen*

---

<sup>74</sup> Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 569.

*diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.”*

75

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, contempla que, por poder constituyente, se entiende al órgano creador de la Constitución, como orden jurídico, esto es, al “*órgano que crea al conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico.*”<sup>76</sup>

Si bien, es de suma importancia contar con un andamiaje teórico que permita llevar a cabo el análisis del poder constituyente conforme a diversas concepciones metodológicas, es necesario no perder de vista el estudio de esta figura desde su naturaleza soberana y preexistente frente a cualquier otro órgano que pueda derivarse de la Constitución, refiriéndose para tal efecto al siguiente apartado.

### **2.2.2. Origen y naturaleza del Constituyente**

La fuente de todo derecho, incluyendo el derecho constitucional, objeto de estudio en la presente investigación, surge del derecho natural, en este sentido, el poder constituyente<sup>77</sup> genera una Constitución para someter a sus habitantes, a determinadas reglas para el desarrollo del país, ésta misma es decidida por la nación, en virtud de haber sometido su soberanía, en cuanto a voluntad popular superior, a la creación de un orden jurídico que regule las relaciones colectivas e individuales.

En virtud que la nación es quien otorga al gobierno la Constitución, ésta misma puede modificarla, es decir, el poder constituyente se encuentra por encima del poder constituido, toda vez que, conforme lo señala Tena Ramírez<sup>78</sup>, cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos<sup>79</sup>, en razón que aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, por lo que

---

<sup>75</sup> Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 248.

<sup>76</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Pág. 2893.

<sup>77</sup> El poder constituyente surge a partir de la constitución francesa y estadounidense, en el siglo XVIII.

<sup>78</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* Página 12.

<sup>79</sup> Los poderes constituidos son aquellos que emanan de la Constitución, y que son creados con la finalidad de dotar al Estado de un mecanismo orgánico para la administración de los Poderes de la Unión.

desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados.

Cabe señalar que el poder constituyente, no se encuentra relacionado con formas o procedimientos jurídicos establecidos en la ley, sino que únicamente actúa en estado de naturaleza, en razón de ser el creador del orden jurídico. El poder constituyente, no cuenta con atribuciones para gobernar, pues ello implicaría una igualdad de términos en cuanto a los poderes constituidos, sino que se limita exclusivamente a la expedición de la ley bajo la cual deberán gobernar éstos últimos, estableciendo los términos y límites de su actuar, y, en consecuencia, evitar que los poderes constituidos puedan alterar la ley que los creó y revistió de sus facultades.

En ese tenor, y toda vez que los poderes que emanan de la ley fundamental mexicana, no pueden realizar actos que impliquen una modificación sustantiva a la parte orgánica de la Carta Magna, se desprende la rigidez de la Constitución, la cual significa que ningún poder constituido, especialmente el legislativo, puede tocar este ordenamiento supremo, no obstante, la Ley Suprema del país, en su artículo 135<sup>80</sup>, señala el procedimiento que al que habrá de sujetarse la reformas a la Constitución. En ese orden de ideas, cabe señalar que, a pesar de la intención de contar con una Constitución rígida, que no pueda ser modificada al libre arbitrio de los Poderes de la Unión, la realidad que se desprende de las últimas reformas a la Carta Magna de nuestro país arroja que, si bien se tiene señalado un procedimiento para realizar reformas a la Constitución, en la cual es necesaria la intervención de las competencias federales y estatales, mismo que supondría el establecimiento un proceso complejo para poder realizar modificaciones al máximo ordenamiento del país, y por tanto conllevaría a un número limitado de reformas debido a esa presunta complejidad, actualmente se tiene documentado que la Constitución Política de los

---

<sup>80</sup> Este artículo señala que “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.”

Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del año 1917, ha sufrido más de quinientas reformas<sup>81</sup>, frente a otras Leyes Supremas de otros Estados que implementan un mecanismo semejante al establecido por el artículo 135 Constitucional<sup>82</sup>.

### 2.2.3. Conformación del Poder Constituyente

La creación toda normativa, conlleva una gran responsabilidad en su planeación, estructuración y desarrollo, ahora bien, la elaboración de la Ley Suprema del país, implica que quienes asumen esa labor, deben velar en todo momento por la conformación de un marco legal que permita el desarrollo óptimo de la vida del país, es por ello que, frente a una encomienda de tal calado, es necesario establecer el marco de actuación de quienes ostentan la titularidad del poder constituyente.

La determinación del establecimiento de un poder constituyente, obedece al contexto político y social mediante el cual se esté desarrollando el país, México es un claro ejemplo de ello, en virtud que la creación de las constituciones que ha tenido a lo largo de su historia, han sido producto de diversas luchas tanto políticas como ideológicas que han derivado en la creación e implementación de diversas normativas.

En ese orden de ideas, cabe señalar que el origen de todo poder constituyente, radica en la soberanía que el pueblo otorga a un grupo determinado de personas para la creación de un orden jurídico que garantice sus libertades y derecho más elementales, así como la estructuración del propio Estado en el que se desenvuelven sus relaciones sociales, es decir, que uno de los reflejos de la soberanía popular, es precisamente la conformación del poder constituyente.

---

<sup>81</sup> Consultado en los sitios web: <http://carlossotomoraes.blogspot.mx/2013/01/el-mito-de-la-rigidez-constitucional-en.html> y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

<sup>82</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América, en su quinto artículo, prevé un mecanismo similar para enmiendas a su Constitución (a propuesta de las dos terceras partes de las Cámaras o de los Estados), encontrándose en un supuesto similar al señalado en el artículo 135 de la Constitución Mexicana, no obstante, la Constitución de Estados Unidos, que data del año 1787, solo ha sido enmendada 27 veces, con un periodo aproximado de 20 años entre cada reforma, mientras que nuestra Constitución ha sido reformada más de 500 veces desde el año de 1917, con un lapso variable entre cada reforma (una de ellas en no menos de dos meses, en el año 2012).



Ahora bien, con la finalidad de indicar la manera en que se han conformado los diversos constituyentes mexicanos, es preciso señalar la diferencia entre asamblea constituyente y asamblea proyectista, toda vez que el poder constituyente, dependiendo de las circunstancias histórica puede dividirse en etapas<sup>83</sup>, como la preconstituyente, donde se definen los modelos de organización, y en la etapa constituyente, en la cual se le otorga su legitimidad.

La asamblea constituyente es la institución designada por el pueblo para discutir y aprobar una Constitución<sup>84</sup>. Por otro lado, la asamblea proyectista tiene como finalidad la redacción de un proyecto de Constitución, éstas son electas por el pueblo, y el proyecto que sea elaborado por la misma será sometido a consideración popular mediante la figura del referendo<sup>85</sup>.

#### **2.2.4. El Constituyente en México. Semblanza histórica**

La figura del Constituyente, ha guardado estrecha relación con los principales movimientos sociales que se han gestado en nuestro país, en razón que la mayoría de los documentos que han fungido como norma suprema de México, han sido producto de las luchas políticas y sociales desde los últimos años de la Nueva España hasta el movimiento revolucionario de 1910. Con la finalidad de analizar la manera en que se ha integrado el Constituyente en la historia de nuestro país, se procederá al análisis de esta instancia creadora de la Constitución.

---

<sup>83</sup> Cárdenas García, Jaime. *Constituyente y Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/05DrCARDENAS.pdf> (Consultado el 26 de junio de 2016)

<sup>84</sup> Los integrantes de la Asamblea Constituyente son electos mediante el sufragio, toda vez que las personas que conformarán la misma tienen un mandato específico conferido por el pueblo. El caso más reciente en nuestro país es el de la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyos integrantes fueron electos mediante sufragio el día 05 de junio de 2016.

<sup>85</sup> El primer país en emplear la figura de la asamblea proyectista fue Francia, en el año de 1793, posteriormente fue implementada en otros países europeos como España, Portugal y Suiza. Cfr. Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* Página 574.

En primer lugar, se analiza la Constitución de Cádiz, que si bien, no rigió como Carta Constitucional en nuestro país, en razón de ser emitida por autoridades virreinales, funge como punto de referencia para entender la evolución política de México.

La Constitución de Cádiz de 1812, fue promulgada en un contexto histórico en el que el Imperio Español presentaba condiciones de decadencia, en razón de la invasión napoleónica que derivó en la abdicación del trono de Carlos IV. Lo anterior propició que las Colonias (incluida la Nueva España) generaran sentimientos independentistas, en razón que en dicha Constitución “...se establecían principios de igualdad entre los súbditos tanto en su condición individual como en el ejercicio de sus derechos.”<sup>86</sup>

La manera en que se ejerció el poder en el Constituyente de Cádiz, fue mediante el establecimiento de la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, integrada tanto por españoles peninsulares como por representantes americanos, siendo el primer antecedente de la participación de nuestro país en la conformación de un ordenamiento normativo constitucional.

Dentro de esta Constitución, no se encuentra descrito de manera específica un procedimiento para realizar reformas a la misma, sino que en sus artículos 375 a 384<sup>87</sup>, precisa entre otros, las formalidades que deberá seguir cualquier proyecto tendiente a realizar modificaciones a este ordenamiento, entre ellas figura que la Constitución no podrá ser reformada, sino hasta pasados ocho años de su publicación y entrada en vigor, de igual manera señala la propuesta de reforma debe hacerse constar por escrito y estar avalada por lo menos por veinte diputados.

Otra de las formalidades consistía en que la reforma a tratar debería leerse tres veces, con intervalos de seis días entre cada lectura, y después de la tercera lectura se determinaría si habría lugar a proceder a su discusión. Si era admitida a discusión, se analizaba por la diputación general y, si se consideraba viable para

---

<sup>86</sup> Uribe Arzate, Piña Libien y Morales Reynoso. *Génesis y prospectiva del Poder Constituyente en México*. Editorial Porrúa. México 2009. Páginas 9-10.

<sup>87</sup> Cfr. Constitución de Cádiz, artículos 375 a 384. Consultada en [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf) (Consultada el 26 de junio de 2016)

ser aprobada, requería el voto de las dos terceras partes<sup>88</sup> de los integrantes de la diputación general. Hecho lo anterior, se consideraba ley constitucional y era publicada en la Cortes. Una vez obtenido el decreto de aprobación, este era remitido al Rey para su publicación y posterior circulación a todas las autoridades y pueblos de la monarquía.

Ahora bien, el segundo ordenamiento considerado por la doctrina como base fundamental para el constitucionalismo mexicano, es la Constitución de Apatzingán, que, a pesar de promulgarse en medio de la lucha armada de independencia, sirve como ideal normativo de los documentos jurídicos que de manera subsecuente constituyeron el andamiaje constitucional del país.

El contexto en el que se suscitó la suscripción del Decreto para la Libertad de la América Mexicana, se desarrolló en medio de los inicios de la lucha de independencia de nuestro país. Este documento publicado con dos años de diferencia de la Constitución de Cádiz, encontró motivación en ésta para la defensa de los derechos de los sectores más vulnerables y con ello propició tendencias nacionalistas que posteriormente se verían plasmadas en *“Los Sentimientos de la Nación.”*

El documento anteriormente referido, de autoría del Generalísimo José María Morelos y Pavón, consolidó la base de la Constitución de Apatzingán, promulgada en octubre de 1814, mediante la instalación del Congreso de Anáhuac.

Ésta Constitución no contaba con ningún mecanismo para realizar modificaciones a su articulado, en virtud que este documento únicamente representó influencia en el territorio que los insurgentes controlaban en la lucha armada, por lo cual no se realizó ninguna convocatoria nacional para integrar el Constituyente que dio origen a la Constitución de Apatzingán. Sin embargo, en su artículo 237, observa que el decreto deberá ser observado de manera inviolable en tanto no se publicare la *“Constitución permanente de la Nación”*.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> En esta Constitución se aprecia la instauración del principio de mayoría calificada, en razón que tendía a promover la más amplia participación e inclusión de todos los representantes de las provincias.

<sup>89</sup> Cfr. Artículo 237 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

La Constitución de Apatzingán, representa un precedente de transición para la Constitución de 1824, sin embargo, ésta última se encuentra mayormente influenciada por la Constitución de Cádiz, en virtud que cuenta con una estructura orgánica más compleja que la propuesta en la Constitución de Apatzingán.

La Constitución de 1824, fue la primera en ser reconocida como Ley Suprema del país, en virtud de ser el primer ordenamiento normativo de este tipo en el México independiente, tras la firma de los Tratados de Córdoba, documento con el cual la Corona Española reconoció la independencia de México.

Esta Carta Magna, como se ha señalado anteriormente, agrupó diversas ideas de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en razón de adoptar el sistema federal, emulando una de las principales características de ésta última: el señalamiento de la titularidad de la soberanía y la instrucción de la división de poderes, estableciendo para tal efecto la forma de gobierno que habría de imperar en México.

La forma en que se organizó la integración del Constituyente, partió del establecimiento de una Junta Provisional, encargada de guiar los primeros pasos de la nueva nación independiente, y entre sus objetivos figuraba la realización de un proceso electoral que definiera al primer constituyente, el cual estaría conformado por eclesiásticos, militares y abogados<sup>90</sup>, provenientes de todas las provincias mexicanas y cuyos representantes deberían ser proporcionales a los habitantes de cada territorio.

No obstante, la participación de las provincias mexicanas, en aras de establecer la unidad nacional, esta Constitución no les otorgaba el carácter de Estados Libres y Soberanos, sino que se limitaba a señalarlos como parte integrante de lo que fuera el territorio de la Nueva España.

La Constitución de 1824, planteaba un procedimiento específico para realizar reformas a la misma, las cuales se encontraban señaladas desde su artículo 166 a 171, dentro de las cuales hacía mención que este procedimiento entraría en vigor a

---

<sup>90</sup> Uribe Árzate et al. Página 21.

partir del año de 1830, en razón de no considerar viable que las reformas a la Constitución sean hechas por las mismas legislaturas que las proponen.

Dentro de este procedimiento de modificación cabe señalar que, la Constitución prohibía realizar reformas sobre la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados<sup>91</sup>.

Derivado del conflicto de ideologías entre las principales corrientes de pensamiento político existentes en esa época, es decir, liberales y centralistas, hacia el año de 1836, éstas ideas de éstos últimos triunfaron y se expidieron bases constitucionales, tendientes a restablecer de Estado unitario en el país. Los grupos conservadores, realizaron observaciones a la Constitución de 1824, en lo relativo al proceso de modificación de la norma constitucional, el cual fue calificado como moratorio y lleno de trabas<sup>92</sup>, por lo cual, en el año de 1837, se expidieron “*Las Siete Leyes Constitucionales del gobierno centralista*”.

El Congreso General para elaborar estas siete leyes, y con ello decidir el cambio en la forma de gobierno, fue convocado en el año de 1835, y en él participaron partidarios del régimen centralista, y en menor, medida federalistas moderados, así como seguidores de Antonio López de Santa Anna, resultando un total de 81 diputados y 31 senadores. Este Congreso, contó con múltiples tareas, de entre las cuales se puede distinguir el establecimiento de las facultades de sus integrantes para reformar la Constitución y, en consecuencia, inducir el cambio de gobierno, y el establecimiento del contexto normativo para la integración legítima del Congreso Constituyente.

Algunos de los logros más significativos del Congreso Constituyente, consistieron el otorgamiento expreso de facultades para modificar la Constitución en su totalidad, la integración del sistema bicameral a un sistema unicameral y la suspensión de labores de las legislaturas locales, lo que desencadenó en la supresión del sistema federal mexicano, para el año de 1835.

---

<sup>91</sup> Cfr. Artículo 171 de la Constitución Federal Mexicana de 1824.

<sup>92</sup> Emilio O. Rabasa, en Uribe Árzate et al. Página 25.

En relación a las variaciones a la Constitución, adopta un mecanismo semejante al de la Constitución de 1824, señalando que éste ordenamiento jurídico no podrá ser modificado sino hasta pasados seis años de su publicación. Asimismo, señala que, es facultad exclusiva del Supremo Poder Conservador, determinar sobre las sanciones de reformas a la Constitución, establecía quienes se encontraban facultados para presentar iniciativas de reforma a la Constitución<sup>93</sup>, de igual manera señala la figura de mayoría calificada por parte de las Juntas Departamentales para que las variaciones a la Constitución pudieran ser aplicables, previa anuencia del Supremo Poder Conservador.

Toda vez que la Constitución de 1836, dejó de reconocer el carácter de Estados libres y soberanos a las partes integrantes de la Nación, categorizándolos en Juntas Departamentales, las entidades buscaron el reconocimiento de su carácter de soberanos, por el cual habían pugnado en la Constitución de 1824, por lo que al momento en que el ordenamiento de inspiración conservadora suprimió las actividades de sus congresos locales, se suscitaron las condiciones que motivaron el anhelo de suprimir el régimen centralista.

En ese tenor, una vez derrocado el régimen centralista, en los años de 1846 y 1847 se elaboraron proyectos con miras a proveer de una nueva Constitución federal al país, de los cuales se desprendió el Acta de 1846 cuya relevancia radica en el precedente del establecimiento del Juicio de Amparo en México.

No fue sino hasta el año de 1854, mediante la expedición del Plan de Ayutla, que se comenzaron a establecer las condiciones para comenzar la redacción de una nueva Constitución Política que restaurara el federalismo en nuestro país<sup>94</sup>. Con base a las disposiciones de dicho Plan, el presidente interino Juan Álvarez, convocó

---

<sup>93</sup> Esta atribución correspondía de manera exclusiva al Supremo Poder Ejecutivo, y a los Diputados de todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo relativo a la administración de su ramo, y a las Juntas Departamentales en referencia a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. Lo anterior de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 de la Tercera Ley.

<sup>94</sup> En los considerandos del Plan de Ayutla, se precisa que *“La nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre.”* Por lo cual en su numeral 4, se invita a todos los Estados a establecer el Estatuto Provisional que deba regir a cada Estado, sin perder el sentido de unidad federal. Cfr. Plan de Ayutla, obtenido de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH4.pdf> (Consultado el día 27 de junio de 2016).

a la instauración del Congreso Constituyente Mexicano, mismo que se instauró en el año de 1857.

La conformación del Constituyente del año de 1857, implicó la participación directa e indirecta de diputados, en virtud que los Estados eligieron a un total de 78 diputados (electores directos), mientras que 155 diputados fueron electos de manera indirecta (seleccionados por los electores directos), lo anterior con la finalidad de lograr que la pluralidad de criterios estuviera representada en la más alta tribuna del país.

En relación a la posibilidad de realizar reformas a ésta Constitución, en su artículo 127, se estableció lo siguiente:

*“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, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”<sup>95</sup>*

La fórmula empleada por el Constituyente de 1857 para realizar reformas a la Constitución, se ha conservado de manera casi intacta para la Carta Magna vigente en nuestro país, misma que se encuentra actualmente contemplada en el artículo 135 Constitucional.

Empero, la similitud de figuras que se pudieran apreciar haciendo una analogía entre las Constituciones de 1857 y 1917, cabe señalar que la primera de ellas, representaba el ideal federalista en una de sus mayores expresiones, en razón de que el país se encontraba en medio de la restauración de esta forma de gobierno, sin embargo en medio de la transición que surgió entre el cambio de régimen centralista a federalista, el contenido de esta normativa suprema se mostraba desvinculado de la realidad social por que se suscitaba en el país, generando que,

---

<sup>95</sup> Cfr. Artículo 127 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Información recabada del sitio web: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (Consultada el día 27 de junio de 2016).



en los años posteriores, surgiera la necesidad de crear un nuevo ordenamiento que atendiera a las problemáticas latentes de México, como se analizará a continuación.

Al hablar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año de 1917, y cuyas bases y postulados se encuentran vigentes hasta nuestros días, es necesario hacer referencia al movimiento armado de la Revolución Mexicana de 1910.

La Revolución Mexicana, estuvo influenciada por diversas corrientes ideológicas, que se sucedieron entre sí, con motivo del ejercicio del poder respecto al grupo que lograra obtenerlo, hasta el año de 1917, se comienza a vislumbrar el movimiento constitucionalista, promovido por Venustiano Carranza, al establecer el Plan de Guadalupe<sup>96</sup>, que, entre otros, tenía la finalidad de derrocar el gobierno de Victoriano Huerta y restablecer la Constitución de 1857.

En virtud del análisis de las necesidades políticas y sociales que se desprendieron de la lucha armada en el país, en diciembre de 1914, una vez derrocado el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, se realizaron reformas al Plan de Guadalupe, esta vez con la finalidad de establecer el Gobierno Provisional que fuera garante de las necesidades sociales y el restablecimiento del orden constitucional.

Para tal efecto, dentro de dichas adiciones, específicamente en su artículo segundo, se estableció la obligación del Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, de *“... expedir y poner en vigor, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí ...”*<sup>97</sup>

Asimismo, dentro de los artículos 3 y 5 de las adiciones al Plan de Guadalupe, se facultó al encargado del Poder Ejecutivo, para emitir la convocatoria

---

<sup>96</sup> En dicho plan se reconocía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al propio Venustiano Carranza, otorgándole, además, la titularidad del Poder Ejecutivo, lo cual sembró la duda sobre la legitimidad del movimiento constitucionalista. Cfr. Plan de Guadalupe, consultado en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1913/03/26-marzo-1913-Plan-de-Guadalupe.pdf> (Verificado el día 28 de junio de 2016.)

<sup>97</sup> Cfr. Artículo Segundo de las reformas y adiciones del Plan de Guadalupe. Consultado el día 28 de junio de 2016, recabado del sitio web: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1914/12/15-diciembre-1914-Adiciones-al-Plan-de-Guadalupe.pdf>



correspondiente con la finalidad de llevar a cabo la campaña para realizar las reformas anteriormente aducidas. Así las cosas, en el año de 1916, Venustiano Carranza, realizó nuevas reformas al Plan de Guadalupe, destinadas a posibilitar la instalación de un nuevo Congreso Constituyente.

Con base a la convocatoria emitida en el año de 1916, en diciembre de dicha anualidad, fue instalado el nuevo Congreso Constituyente, cuyos integrantes no observaban más limitaciones que pertenecer a las ideologías afines a la lucha armada de la Revolución, es decir, deberían ser partidarios de las ideologías liberal, federalista, republicana y de representación popular<sup>98</sup>.

El proceso para establecer una nueva Constitución en México, duró dos meses, siendo publicada la nueva Carta Magna, que habría de regir en el país hasta nuestros días, el 5 de febrero de 1917.

En relación con el procedimiento para realizar modificaciones a la Constitución, cabe señalar que éste se encuentra consagrado en el Título Octavo “De las reformas a la Constitución”, en el artículo 135 Constitucional<sup>99</sup>, mismo que a la fecha de su emisión solo ha sufrido una reforma<sup>100</sup>, dicho artículo señala a la letra lo siguiente:

*“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.*

---

<sup>98</sup> Uribe Árzate et al. Página 34.

<sup>99</sup> El contenido de este artículo constitucional, se empleó por primera vez en la Constitución de 1857, específicamente en su artículo 127.

<sup>100</sup> La única reforma que ha sufrido el artículo 135 Constitucional es de forma, mediante la separación de la última oración del artículo original, dando paso a un segundo párrafo dentro de dicho artículo. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966, la cual fue aprobada en los términos del mismo artículo, y ratificada por los representantes de las Entidades Federativas en el Poder Legislativo de la Unión. Cfr. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=202575&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202575&pagina=6&seccion=0) (Consultado el día 28 de junio de 2016) Asimismo, dentro de dicha reforma, se facultó a la Comisión Permanente para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria de aprobación de la reforma.

*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.”*

Una vez abordada la manera en cómo se ha consolidado el Poder Constituyente a lo largo de la historia de la Constitución Política de nuestro país, desde los primeros documentos normativos de implicación constitucional, hasta la manera en que se consolida el Constituyente en la actualidad, es necesario hacer la distinción entre el Constituyente que da origen a la Carta Magna, y la institución jurídica que se encarga de realizar modificaciones a la misma, toda vez que del estudio de los cambios sufridos por la Ley Suprema del país, es necesaria realizar la diferencia entre las instituciones que le dan origen a la misma, y con ello poder determinar las atribuciones y alcances que se pueden obtener de la modificación de este ordenamiento.

Lo anterior con base a las aportaciones de diversos tratadistas, por lo cual, y, para mejor entendimiento de la evolución de los procedimientos consagrados en la propia Constitución, se procederá al análisis de las figuras pertinentes.

### **2.2.5. Clasificación del Poder Constituyente**

Como se ha precisado anteriormente, el Poder Constituyente *per se* representa la instancia creadora de una Carta Magna aplicable a un Estado determinado, diversos autores señalan al Constituyente como institución que ejecuta sus funciones de manera general y con la finalidad de señalar las atribuciones de manera específica, estiman conveniente precisar la división de éste poder en Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Derivado.

Uribe Arzate, Piña y Morales<sup>101</sup>, señalan que el Poder Constituyente Originario, se caracteriza, en primer término, por ser el depositario de la soberanía nacional, en razón de ser el pilar de la organización social para la formación de la Constitución y que, en consecuencia, producirá la conformación del Estado.

---

<sup>101</sup> Ídem. Páginas 37 y 38.

La manera en que la soberanía se ve reflejada, a través de la estructuración de un Poder Constituyente, se observa a medida, en que ésta implica el ejercicio del poder político que lleva implícito, lo anterior mediante la determinación de tomar parte sobre la organización política del Estado como un todo, es decir, se adopta a razón en que el pueblo es consciente de la necesidad de crear órganos que permitan regular el ejercicio del poder público, derivando en la consolidación de lo que en materia constitucional se conoce como poderes constituidos y que han sido abordados en el capítulo anterior del presente estudio.

El Poder Constituyente Originario, al ser antecesor de una Constitución escrita, encuentra su origen en movimientos políticos o sociales, tales como las luchas armadas, y no precisamente en ordenamientos normativos que les otorguen legitimidad, puesto que ello implicaría la existencia previa de una norma superior a la propia Constitución, vulnerando con ello el principio de supremacía constitucional<sup>102</sup>.

De lo anterior, cabe señalar que, si bien el Poder Constituyente se encarga de elaborar una Constitución que otorga forma al Estado como Nación, este poder no es antecesor éste, puesto que algunos elementos del mismo ya se encuentran establecidos, tales como el territorio y la población de la cual emana la soberanía de la que se encuentra revestido el Constituyente, sino que sus atribuciones únicamente se constriñen a establecer la manera en que habrá de organizarse la Nación y generar las condiciones para dar sustento a otro elemento del Estado, siendo éste la forma de gobierno del mismo, creando para tal efecto los poderes constituidos.

Mediante la determinación de una Constitución, se da origen al reconocimiento de un Estado<sup>103</sup>, y, una vez realizado tal reconocimiento, las funciones del mismo

---

<sup>102</sup> El principio de Supremacía Constitucional, se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, y tiene como finalidad establecer límites para que ninguna autoridad o ley pueda contravenir con las disposiciones señaladas en la Constitución. Asimismo, con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011, se establece que los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, cuentan con el mismo rango que la propia Constitución.

<sup>103</sup> De acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público, el *reconocimiento de iure*, consiste en que un Estado reconoce a otro como tal en virtud de haber cumplido con los requisitos señalados por la costumbre para ser considerado como sujeto del Derecho Internacional Público, siendo estos el territorio, el poder y el pueblo. Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. *El reconocimiento Internacional*. Instituto de

deben avocarse a establecer los mecanismos necesarios para hacer correcto uso de la titularidad del poder público, destinándolo a determinar acciones en beneficio del bienestar colectivo.

Una vez que el Poder Constituyente se ha consolidado mediante el establecimiento de la Constitución, y que éste ha observado lo señalado por la misma en cuanto a sus límites, se da origen al Poder Constituyente Derivado, el cual encuentra su sustento normativo en el reconocimiento de la soberanía, su titularidad y la forma en que el pueblo puede hacer uso de ella.

En ese orden de ideas, al momento de plasmar las implicaciones de la soberanía, es necesario hacer mención sobre la facultad que tiene el pueblo para poder realizar cambios a la forma de gobierno del país, contando para tal efecto con la anuencia de la Constitución<sup>104</sup>, misma que es susceptible de sufrir modificaciones conforme a los mecanismos previstos en ella.

Las modificaciones a la Constitución, pueden ser realizadas de manera total o parcial. Hernández Valle (s.f.), distingue para tal efecto que, en la primera de ellas, se modifica de manera íntegra el texto constitucional, o algunas partes de ella que pudieran traer consigo modificaciones en su régimen político, económico y social<sup>105</sup>. Asimismo, las reformas parciales suelen modificar uno o varios artículos del texto constitucional.

Las implicaciones que traen consigo las reformas a la Constitución, son de gran relevancia, por lo cual el Constituyente Originario, prevé la necesidad de establecer un órgano revisor de la Constitución, mismo que se considera intermedio entre el Constituyente Originario y los Poderes Constituidos.

Empero, la intención del Constituyente Originario, por señalar un órgano independiente para realizar las reformas a la Constitución que se plasmara la voluntad popular en las reformas, sin que medie ninguna acción política, la realidad

---

Investigaciones Jurídicas <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3262/8.pdf> (Consultada el 26 de junio de 2016).

<sup>104</sup> En nuestra Carta Magna, este principio se encuentra consagrado en su artículo 39.

<sup>105</sup> Hernández Valle, Rubén. *El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de Reforma Constitucional*. Página 5. (s.f.) Obtenido de <http://Dialnet-ElPoderConstituyenteDerivadoYLosLimitesJuridicosDe-79478.pdf> (consultado el 26 de junio de 2016).

en nuestro país es que éstas modificaciones a la Ley Suprema se ven influenciadas por las ideologías de determinados sectores, tales como los partidos políticos representados en el Poder Legislativo.

Lo anterior se refuerza, en virtud de la falta de implementación de mecanismos de consulta ciudadana, que a pesar encontrarse previstos por diversos ordenamientos jurídicos, no tienen operatividad, y en caso de lograr el consenso para presentar una iniciativa de reforma constitucional<sup>106</sup>, ésta se ve sujeta a la voluntad del Poder Legislativo<sup>107</sup>, quien detenta funciones de Constituyente Permanente<sup>108</sup>, y del Poder Ejecutivo, como instancia ejecutora de la norma suprema.

Una vez definida la figura Constitucional establecida para realizar reformas al máximo ordenamiento jurídico del país, es preciso señalar, la manera en que éstas son llevadas cabo conforme a los lineamientos establecidos en el artículo constitucional correspondiente.

### 2.3. Alcances del artículo 135 Constitucional

Este artículo, señala a la letra que:

*“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*

---

<sup>106</sup> Si bien, la Constitución no señala de manera precisa el procedimiento de reformas a la Constitución, autores como Sandoval Ulloa, indican que las iniciativas de reforma constitucional, pueden ser presentadas por quienes se encuentren facultados para presentar iniciativas de ley, en los términos del artículo 71 Constitucional. Cfr. Sandoval Ulloa, Jorge. *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/&reform.pdf> (Consultado el 26 de junio de 2016).

<sup>107</sup> Al respecto, cabe señalar que las iniciativas ciudadanas son remitidas al Poder Legislativo para iniciar el Procedimiento Legislativo, consagrado en nuestra Constitución en los artículos 71 y 72. Sin embargo, pocas son las veces en las que las iniciativas son aprobadas conforme al proyecto original, pudiendo generar la pérdida del sentido original y el propósito que dio motivo a la iniciativa de reforma.

<sup>108</sup> El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala el procedimiento de reformas a la Constitución, y es precisamente en este artículo, donde se otorga al Congreso de la Unión el carácter de órgano facultado para realizar dichas reformas, en virtud de indicar que “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.”

*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.”*

Si bien, el artículo 135 Constitucional, establece una serie de disposiciones relativas a las reformas a la Carta Magna, tales como las facultades de aprobación del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y la Ciudad de México; éste artículo, no señala de manera precisa, las etapas que componen el procedimiento para realizar modificaciones al texto constitucional.

Frente a esta situación, los Legisladores Federales, el Titular del Poder Ejecutivo Federal y las legislaturas de las Entidades Federativas, en su carácter de Constituyente Permanente, aplican por analogía los preceptos consagrados por los artículos 71 y 72 de la Ley Suprema de México, en virtud que, en éstos numerales, se encuentran establecidos el derecho para presentar iniciativas de ley, y el procedimiento para la formulación de leyes, respectivamente.

La aplicación de estos artículos, se realiza mediante la costumbre, la cual, de acuerdo con la teoría, constituye una fuente formal del derecho, Jorge Carpizo (2011)<sup>109</sup>, señala al respecto que, desde el momento de presentar una iniciativa de reforma constitucional, “...el artículo 135 de la Carta Magna, no indica de manera concreta quien tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional, y al no establecerse una regla específica para tal fin, se tienen que aplicar reglas generales...”, de igual manera, hace el mismo señalamiento para la tramitación de dichas iniciativas, señalando que, a falta de disposición expresa, se atiende a lo señalado por el artículo 72 Constitucional.

---

<sup>109</sup> Carpizo, Jorge. *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Volumen XLIV, número 131, mayo-agosto 2011. P.p. 560. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2011.

En ese tenor, Miguel Carbonell (2006)<sup>110</sup>, señala la misma problemática, en relación del establecimiento, por analogía, de los sujetos facultados para presentar las iniciativas de reforma al texto constitucional, acto seguido, señala la falta de precisión del procedimiento que ha de seguir la tramitación de las iniciativas, indicando que, “...*en virtud que nuestra Carta Magna adolece de un procedimiento específico, es necesario hacer referencia a lo establecido por el artículo 72 Constitucional*”, señalando además, otros aspectos tales como la aprobación de las iniciativas y su declaratoria constitucional, las cuales se analizarán en la parte relativa de la presente investigación.

Así las cosas, en cuanto a los procedimientos efectuados por las Cámaras de Diputados y Senadores<sup>111</sup>, estos deben ceñirse a los preceptos ya establecidos de manera previa por la Constitución, en virtud que éstas Cámaras, en el momento legislativo oportuno, se constituyen como Cámaras de Origen o Revisoras, y por tal motivo, deben ajustar su actuar conforme a las disposiciones normativas de la Ley Suprema, toda vez que éstos son órganos constituidos con facultades y atribuciones determinadas.

Por lo anteriormente expuesto, en razón de no existir una terminología concreta que señale las etapas a transitar para lograr reformas a la Constitución, se procederá al análisis de la figura jurídica, aplicada por analogía en el quehacer legislativo, para efectuar reformas a la Carta Magna, siendo ésta el procedimiento legislativo, cuyo estudio se realizará partiendo de su concepción, y acto seguido, realizar su análisis por las etapas que lo conforman.

## 2.4. El Procedimiento Legislativo en México

De acuerdo a lo establecido por Carbonell (2005), se entiende por procedimiento legislativo, “*la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno*”

---

<sup>110</sup> Carbonell, Miguel. *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Revista de la facultad de Derecho de México. México. UNAM, t. LVI, número 245, 2006, PP. 232-234.

<sup>111</sup> Sirva como referencia lo establecido por Sandoval, Jorge. *Op. Cit.* (Consultado el 02 de julio de 2016).



*facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto*<sup>112</sup>. La definición señalada, es la que se encuentra mayormente aceptada conforme a lo señalado en diversas referencias<sup>113</sup>, en virtud que tiene señalado de manera concreta que éste procedimiento conlleva una serie de etapas, y precisa la razón de ser de la existencia del mismo.

Asimismo, Pereznieto Castro (2011), señala que el *“proceso legislativo es el conjunto de actos encaminados a la creación de la ley”*<sup>114</sup>, y procede a señalar que el sustento normativo que otorga las facultades correspondientes para ejecutar cada una de las etapas que lo integran, siendo éstos los artículos 71 y 72 constitucional. Como se aprecia en las definiciones anteriormente señaladas, los autores señalan, por una parte, el proceso y el procedimiento legislativo, al respecto, cabe precisar que el proceso se refiere *“al conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo”*<sup>115</sup>, mientras que el procedimiento describe *al “conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”*<sup>116</sup>, en consecuencia, como ha quedado señalado, el procedimiento es el supuesto bajo el cual se determina la actividad legislativa para realizar la modificación y creación de un ordenamiento normativo determinado, toda vez que el proceso refiere concretamente a la aplicación objetiva de una norma sustantiva.

Ahora bien, autores como Santiago Campos<sup>117</sup>, señalan que el procedimiento legislativo, para su estudio, se divide en dos clasificaciones, siendo éstas, el procedimiento legislativo extraordinario y el ordinario, en las cuales, el primero de ellos hace referencia al procedimiento que se implementa para llevar a cabo las

---

<sup>112</sup> Carbonell, Miguel. *Diccionario de derecho constitucional*. 2ª. Edición. México 2005, Porrúa, UNAM, Página 494.

<sup>113</sup> Obras como el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Gonzalo Santiago Campos, en su obra *Procedimiento Legislativo en la Historia de México a través de su historia*, hacen referencia a éste concepto aportado por Miguel Carbonell.

<sup>114</sup> Pereznieto Castro, Leonel. *Introducción al estudio del derecho*. Sexta edición. Editorial Oxford. México 2011. Página 326.

<sup>115</sup> De Pina Vara, Rafael. *Op. Cit.* Página 420.

<sup>116</sup> Ídem.

<sup>117</sup> Santiago Campos, Gonzalo. *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*. Ed. Quórum Legislativo. Sf. Página 143.



reformas a la Constitución en los términos del artículo 135 de la Carta Magna, cumpliendo con los requisitos para modificar una ley general u ordinaria, y otros requisitos adicionales, tales como su aprobación mediante un quórum calificado, consistente en el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la discusión, y, por otro lado, la aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

En cuanto al procedimiento legislativo ordinario, por conducto de éste, se realizan modificaciones a las leyes generales, y reglamentarias; éste mismo se encuentra señalado en los artículos 71 y 72 Constitucional.

No obstante, de la precisión normativa con la que cuenta el procedimiento legislativo en la Constitución, se realizará el análisis del mismo conforme a las etapas que señala la doctrina<sup>118</sup> siendo éstas las siguientes:

- a) Iniciativa.
- b) Discusión.
- c) Aprobación.
- d) Sanción.
- e) Publicación.
- f) Inicio en vigencia.

#### **2.4.1. Iniciativa**

Conforme a lo señalado por la doctrina, el procedimiento legislativo comienza con una propuesta de creación o modificación a un ordenamiento, que se ve materializada con la presentación de un proyecto de ley, al cual se le denomina “iniciativa”.

La Real Academia Española, define a la iniciativa, en sentido popular, como el *“procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual el*

---

<sup>118</sup> Algunos autores como Carpizo, García Maynez y Perezcastro, coinciden en el establecimiento de éstas etapas como partes integrantes del procedimiento legislativo.

*pueblo interviene directamente a través del referéndum en la propuesta, y en su caso adopción, de medidas legislativas o de derogación de leyes vigentes.”<sup>119</sup>*

En relación a la concepción de “iniciativa de Ley”, Santiago Campos, señala que ésta constituye la *“propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano depositario del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de Ley que puede ser nueva en su totalidad o ya existente, pero que por causas sobrevinientes, necesita ser reformada o modificada, por adición, corrección o supresión de alguna de sus normas o un proyecto de decreto”<sup>120</sup>*, lo anterior, conforme a la facultad que le confiere el ordenamiento para tal efecto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis jurisprudencial, ha definido a la iniciativa de ley como la *“causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad.”<sup>121</sup>*

En ambas definiciones se hace referencia a que la finalidad de la iniciativa es realizar una reforma a una norma jurídica preexistente, sin embargo, no determinan de manera concreta los órganos o instituciones facultados para presentar la iniciativa, para lo cual debe observarse a lo dispuesto en el artículo 71 Constitucional, en sus cuatro primeras fracciones, las cuales señalan a la letra lo siguiente:

**“Artículo 71.** *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.”*

---

<sup>119</sup> Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, consultado el día 07 de julio de 2016, en el sitio web oficial de la RAE en: <http://dle.rae.es/?id=LcMBTa2>

<sup>120</sup> Santiago Campos. *Ibíd.* Página 145.

<sup>121</sup> Tesis 1ª./J.32/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XXXIII. Abril de 2011. Página 228.

En relación a las facultades del Presidente de la República en materia legislativa estas pueden ser de dos tipos: la primera de ellas, la creación normativa<sup>122</sup>, y, por otro lado, la colaboración en el procedimiento legislativo, por conducto de la presentación de la iniciativa de ley, y a través de los actos subsecuentes de sanción y publicación de la reforma a tratar.

Cabe señalar, que conforme a lo dispuesto por el artículo 71, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, “...*el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen*”, sin embargo se hace mención que, bajo ninguna circunstancia, podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

Lo anterior obedece a que, debido a la relevancia e impacto que éstas adiciones o reformas tienen en el orden jurídico nacional, se deben someter a un profundo análisis, en virtud que las iniciativas señaladas con carácter preferente, deberán ser discutidas y votadas, por el Pleno de su Cámara de Origen, en un término no mayor a treinta días naturales; situación que, no puede ser aplicada a las reformas y adiciones a la Constitución, en razón a la naturaleza de la misma<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> La creación normativa, refiere a las facultades conferidas al titular del Poder Ejecutivo, plasmadas en los artículos 92 y 131 Constitucional, relativas a la creación de reglamentos y a la facultad exclusiva de la Federación para gravar mercancías de importación y exportación.

<sup>123</sup> No obstante, la intención del legislador por establecer un mayor lapso para la discusión y aprobación de reformas a la Constitución, a diferencia del desarrollo del procedimiento legislativo ordinario (para creación o modificación de Leyes Generales y Ordinarias), la Constitución en el año 2012, fue modificada el día 08 de febrero de 2012, y a un día de diferencia, se realizaron nuevas modificaciones a la Carta Magna, aún, y si bien, ambas iniciativas no tenían el carácter de preferente, son resultado de votaciones en procedimiento similares, y cuyo impacto se refleja en la Constitución.

Cfr. Diario Oficial de la Federación, fecha 08 de febrero de 2012: Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (eleva a rango constitucional el derecho al agua para uso personal y doméstico, así como el derecho al medio ambiente sano.), y Cfr. Diario Oficial de la Federación, fecha 09 de febrero de 2012: Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (establece la obligatoriedad de la educación media superior.)

Como se ha referido con anterioridad, el quehacer legislativo, corresponde en su mayoría al Poder Legislativo, siendo en este caso, a las Cámaras de Diputados y de Senadores, conforme a las atribuciones que les confieren los artículos 73 Constitucional, en cuanto al Congreso de la Unión, el artículo 74 de la Carta Magna, en la cual se encuentran consagradas las facultades de la Cámara de Diputados, y el artículo 75 de la Ley Suprema, que señala las facultades de la Cámara de Senadores.

Las disposiciones referidas en las líneas antecedentes, señalan el marco de actuación de cada una de las Cámaras para desarrollar su principal función: legislar, dentro de ésta tarea, mediante la presentación de iniciativas para la creación, modificación, derogación y abrogación de disposiciones normativas.

La manera en cómo habrán de plantear sus iniciativas los diputados y los senadores, se encuentra consagrada en los artículos 77 y 165 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, en los cuales se expresa el derecho de éstos legisladores para presentar iniciativas de ley, acto seguido, se señalan una serie de formalidades que éstos deben observar al momento de ejercer este derecho que les otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento aplicable.

Las legislaturas de los Estados, poseen una participación esencial para el desarrollo de las modificaciones a la Constitución, en virtud que son éstos órganos legislativos locales, los entes que, constituidos en mayoría calificada, tendrán el voto de calidad para avalar las reformas y adiciones al máximo ordenamiento jurídico mexicano, como se indicará en la parte relativa de la presente investigación.

Respecto a su participación en la presentación de iniciativas de ley, cabe señalar que no se determina un número preciso de Legislaturas de los Estados, para que éstos en su conjunto puedan presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras que conforman a éste, de lo que se desprende que cualquier Congreso de las Entidades Federativas, de manera individual, puede presentar

iniciativas de Ley, reuniendo los requisitos que, para tal efecto, establezca la Constitución de ese Estado Libre y Soberano<sup>124</sup>.

Ahora bien, en relación a la atribución ciudadana para presentar iniciativas de Ley, es de señalarse, que esta disposición se originó conforme a la reforma política del año 2012, en específico la adición de la fracción IV, al artículo 71 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 09 de agosto de dicha anualidad, misma que tuvo la finalidad de ampliar el andamiaje institucional que estableciera las condiciones jurídico-normativas para hacer efectiva la participación directa de la ciudadanía en el proceso legislativo.

Esta disposición señala que, para que la ciudadanía pueda presentar iniciativas de ley, éstas deberán ser exteriorizadas por cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores<sup>125</sup>, en los términos que señalen las leyes.

Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia, en su Título Quinto, Capítulo Primero, sobre la Iniciativa Ciudadana, y en sus artículos 130 y 131, establece una serie de requisitos que debe cubrir dicha iniciativa para que pueda ser turnada a la Comisión correspondiente para su discusión; entre éstos requisitos figuran, que la materia a que refiere el proyecto de iniciativa de ley deberá ser competencia del Congreso de la Unión; en ese tenor, toda vez que la autoridad electoral determine que el porcentaje de ciudadanos que presentan dicha iniciativa es el correspondiente al señalado por la fracción IV del artículo 71 Constitucional, se seguirá el procedimiento legislativo previsto por la Ley en comento.

Asimismo, la iniciativa deberá ser presentada por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores, y, en su caso, ante el Presidente de la

---

<sup>124</sup> La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su artículo 44, fracción II, se señala que es facultad del Congreso del Estado de Michoacán, *“Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas de leyes hechas por las Legislaturas de otros Estados.”*

<sup>125</sup> De acuerdo a la última actualización efectuada por el Instituto Nacional Electoral, la lista nominal de electores de nuestro país, se encuentra integrada por 80,813,266 ciudadanos. En ese tenor, para presentar una iniciativa de Ley, esta deberá ser avalada por al menos 115,457.24 ciudadanos.

El número total de electores del país, fue consultado de la página web oficial del Instituto Nacional Electoral, el día 08 de julio de 2016, en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

Comisión Permanente, siendo la Cámara de Origen<sup>126</sup> la que reciba el proyecto; aunado a lo anterior, el proyecto deberá contener los nombres completos de los ciudadanos, con sus respectivas claves de elector y la firma de éstos, en cuanto a solicitantes de la iniciativa de ley; una vez reunidos éstos requisitos, se sustanciará el procedimiento previsto por el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicho procedimiento se especifica que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Origen, solicitará de manera inmediata al Instituto Nacional Electoral, el verificativo en el que se señale que ésta iniciativa reúne el porcentaje de ciudadanos, inscritos en la lista nominal, que se encuentra determinado en la Carta Magna, debiendo solicitar dicha información en un término no mayor a 30 días naturales a partir de la recepción de la iniciativa.

Dentro del lapso anteriormente señalado, el Instituto Nacional Electoral, deberá rendir su informe, para lo cual deberá efectuar la verificación de los nombres y claves de elector, si el número de promoventes es el solicitado por la ley, solicitará al Registro Federal de Electores, que realice el cotejo de las firmas de quienes hubieren suscrito la iniciativa. Una vez cumplidos estos requerimientos, el Presidente de la Mesa Directiva, turnará la iniciativa a la Comisión correspondiente para su análisis y dictamen, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 72 Constitucional.

Si no se reúnen los requisitos señalados por ésta Ley, el Instituto Nacional Electoral, notificará el resultado del cotejo de la lista nominal con los datos presentados en la iniciativa al Presidente de la Mesa Directiva, quien notificará al Pleno de la Cámara de Origen, el no verificativo del cumplimiento de los requisitos, mismo que será publicado en la Gaceta Parlamentaria correspondiente, y se procederá a su archivo de manera total y definitiva, notificando tal resolución a los promoventes por conducto de su representante. Dicha resolución puede ser combatida, promoviendo

---

<sup>126</sup> Se exceptúa esta disposición cuando el proyecto presentado verse sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento en tropas, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 74 Constitucional, en razón de ser facultades expresamente conferidas a la Cámara de Diputados, motivo por el cual ésta será la Cámara de Origen para tal efecto.

el recurso correspondiente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un ejemplo claro de la incursión de esta facultad conferida a la ciudadanía es la iniciativa de ley ciudadana que pretendió modificar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida como “Ley 3 de 3”<sup>127</sup>, presentada el día 17 de marzo de 2016, ante el Pleno de la Cámara de Senadores, en la cual se planteó la creación de mecanismos legales para hacer frente a la problemática de corrupción que se ha agravado en México en los últimos años, lo anterior mediante el establecimiento de un marco único de responsabilidades imputables a todos los servidores públicos del país sin importar el ámbito de sus competencias, así como la solicitud de hacer públicas las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal de todo funcionario y con ello marcar pauta para la conducción del servicio público de manera ética y transparente.

Ahora bien, una vez señalado el proceso que siguen las iniciativas ciudadanas, para efectos del procedimiento legislativo, es menester señalar la siguiente etapa por la cual atraviesan las iniciativas presentadas por los otros sujetos facultados para tal fin, conforme a lo dispuesto por el artículo 71 Constitucional, hasta el momento en que éstas son turnadas a la Comisión correspondiente para su discusión.

En relación a lo señalado en el artículo 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se especifica que las iniciativas presentadas por un conjunto de diputados, por el Presidente de la República, Senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán a la Comisión específica de la materia sobre la cual versee la misma.

En el caso de las iniciativas presentadas por los Diputados, éstas deberán observar ciertas disposiciones, entre las cuales figuran su presentación ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, quien la remitirá a la Mesa Directiva de ésta Cámara con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma en su presentación, si no cumple con las formalidades

---

<sup>127</sup> Esta iniciativa fue impulsada por diversas organizaciones de la sociedad civil, así como por grupos de académicos, el objetivo de la misma, así como sus puntos propuestos fueron consultados en el sitio web: <http://tresdetres.mx/#/> Consultado el día 11 de julio de 2016.



requeridas, será devuelta a su autor para que subsane las deficiencias señaladas. En caso de no encontrar insuficiencias en el proyecto de iniciativa, o en caso de haber subsanado las mismas, la Mesa Directiva procederá a su inscripción en el orden del día inmediato para su posterior discusión.

Relativo a las iniciativas presentadas ante la Cámara de Senadores, el Título Séptimo del Reglamento del Senado de la República, correspondiente al Procedimiento Legislativo, en su artículo 162, hace distinción entre los tipos de procedimiento legislativo, en razón que, para la expedición de leyes y decretos, se sujeta a lo señalado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que en éste caso, la iniciativa deberá ser discutida en primer término, en la Cámara de Diputados; mientras que para efectos de reformas y adiciones a la Constitución, hace referencia a lo consagrado por el artículo 135 Constitucional.

Finalmente, conforme a lo señalado por el artículo 173 del Reglamento de la Cámara Alta para “...*las iniciativas suscritas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*<sup>128</sup>, se publican en la Gaceta, se da cuenta al Pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnan a comisiones...”, lo anterior con la finalidad de ser incluidas en el orden del día, para su turno a Comisión determinada, misma que deberá emitir un dictamen de la iniciativa presentada dentro de un término de 30 días, contados a partir de la presentación de la iniciativa a la Cámara, el cual, una vez admitido y aprobado por la Mesa Directiva, será enviado al Pleno para su discusión. Este dictamen debe ser publicado en la Gaceta Parlamentaria correspondiente.

#### **2.4.2. Discusión**

---

<sup>128</sup> A la fecha de consulta del presente Reglamento, éste artículo no ha sido modificado en los términos de la Reforma Política, mediante el cual el Distrito Federal pasa a convertirse en Entidad Federativa, bajo el nombre de Ciudad de México, ésta Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos en diversas disposiciones, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. La consulta de dicho Reglamento fue efectuada en el sitio web oficial de la Cámara de Diputados el día 11 de julio de 2016, en el siguiente enlace: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado\\_221214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_221214.pdf)



Una vez que la iniciativa de ley ha sido presentada, conforme a los requisitos que para ello se establecen por las Cámaras de Diputados y Senadores, de acuerdo a lo señalado por el artículo 72 Constitucional, se dará inicio a la etapa de discusión, la cual refiere el análisis, estudio y debate sobre un tema determinado, llevado a cabo entre dos o más sujetos.

Mediante la etapa de discusión, “... se realiza el ejercicio formal de una función de la representación política, como lo es la función deliberativa...”<sup>129</sup>, lo anterior en virtud de la implementación de un consenso realizado por los integrantes de los órganos legislativos, por medio de la cual se ejecuta un examen minucioso de un tema determinado para la mejor toma de decisiones.

Santiago Campos<sup>130</sup>, señala que, para el desarrollo óptimo de la etapa de discusión por los órganos facultados para ello, es indispensable contar con la existencia de una estructura que permita el orden en la discusión de los asuntos que se sometan a debate en las Cámaras que integran el Poder Legislativo de la Unión de México<sup>131</sup>, precisando que, para conservar el orden en cada sesión de debate parlamentario, se deberán observar al menos los siguientes aspectos<sup>132</sup>:

- 1) Apertura: Se realiza la toma de asistencia, con la finalidad de verificar la existencia del quórum necesario dar inicio a la sesión. El establecimiento de esta disposición, se encuentra señalado en el artículo 63 Constitucional, el cual señala que “*Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...*”<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Santiago Campos. *Ibidem*. Pág. 147.

<sup>130</sup> *Ídem*.

<sup>131</sup> Las Cámaras de Diputados y de Senadores, cuentan con reglamentos propios, en los cuales se hace referencia a la manera en que habrán de tratarse los asuntos de su competencia, así como el establecimiento de su estructura orgánica para lograr la eficiencia de los recursos con los que disponen, y establecer atribuciones y funciones de los servidores públicos que se desenvuelvan dentro del Poder Legislativo de la Unión.

<sup>132</sup> Si bien Santiago Campos (s.f.) indica el desarrollo de estas etapas al momento de llevar a cabo la discusión de la iniciativa de ley, la lógica jurídica permite identificar las mismas fases que se desarrollan en la ejecución de la discusión del proyecto que contiene la iniciativa de ley.

<sup>133</sup> En ese orden de ideas, la asistencia mínima para apertura de sesión en la Cámara de Diputados será de 251 Diputados, mientras que, en la Cámara de Senadores, será de 65 Senadores.

- 2) Orientación: Se exponen los asuntos a tratar, establecidos en el orden del día, documento que se encuentra autorizado por la Mesa Directiva, asimismo, se realiza la lectura y autorización, en su caso, del acta de la sesión anterior.
- 3) Objeto de la sesión: En esta fase se prevé el inicio del debate, mediante el sometimiento a discusión de los temas señalados en el orden del día.
- 4) Conclusión: Se realiza la votación de los asuntos propuestos, previa discusión, realizando el cómputo de votos a favor y en contra de las iniciativas y temas propuestos.
- 5) Terminación: Consiste en la etapa final del proceso de discusión, y en ella se proponen los asuntos a tratar en la próxima sesión, asimismo, se realiza el acta de sesión correspondiente, y se clausurará de manera formal, mediante la fórmula “*se levanta la sesión*”.

Ahora bien, como lo refiere, el artículo 72 de la Carta Magna, en su primer párrafo, “*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votación.*” Los términos para el turno de las iniciativas de una Cámara a otra deberán ser observados conforme a los Reglamentos de ambas Cámaras.

#### A) *Discusión en Cámara de Origen*

De acuerdo el artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las iniciativas serán discutidas por el Pleno, una vez que hayan transcurrido dos sesiones, contadas a partir de la publicación del dictamen en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, las cuales deberán ser aprobadas por mayoría calificada<sup>134</sup>,

---

<sup>134</sup> De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, la mayoría calificada en el Congreso de la Unión de nuestro país, en cada una de sus Cámaras, se integra por las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentren presentes en el salón de plenos de alguna de las Cámaras, al momento de tomar una decisión o realizar una votación, en ese sentido, la mayoría calificada de diputados es de 334 votos de legisladores, mientras que, para la Cámara de Senadores, la mayoría calificada se logra con 85 votos de legisladores.

o de lo contrario, serán desechadas y turnadas a archivo en calidad de asunto total y definitivamente concluido.

Respecto de las iniciativas de reforma constitucional, éste mismo artículo del Reglamento de la Cámara de Diputados, en el punto número dos, señala que, la Comisión que sea competente para realizar el dictamen de la iniciativa en turno, deberá presentar el resultado del mismo, en un término que no deberá exceder de noventa días.

En caso que dicha Comisión determine la necesidad de solicitar una prórroga para la elaboración de dicho dictamen, formulará la petición al Ejecutivo Federal, por conducto de la Junta Directiva correspondiente, previa anuencia de la Mesa Directiva, y, en caso de ser admitida, la prórroga será concedida por noventa días más, no pudiendo solicitar otra dilación para la elaboración del dictamen.

Si las iniciativas presentadas con éste carácter no son resueltas dentro de los términos señalados anteriormente, se tendrán por desechadas. Luego entonces, el Presidente ordenará su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

En relación al procedimiento de discusión<sup>135</sup> llevado a cabo por la Cámara de Senadores, cuando ésta se constituye como Cámara de Origen, cabe señalar, que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 176 del Reglamento del Senado de la República, “...*el proyecto se turnará a la Comisión que corresponda...*”, una vez concluido el dictamen y aprobado por la totalidad de los integrantes de las Comisiones o Comisión, en su caso, deberá ser publicado en la Gaceta para su posterior suscripción en el orden del día para su votación ante el Pleno, si el dictamen es aprobado por éste, se procederá conforme a lo señalado por el artículo 203, punto dos del Reglamento del Senado de la República.

#### *B) Discusión en Cámara Revisora*

Ahora bien, una vez que ha quedado determinado el procedimiento que siguen ambas Cámaras cuando les son presentadas iniciativas de ley y de reformas Constitucionales, se hace mención que, una vez que los dictámenes presentados

---

<sup>135</sup> De acuerdo con el capítulo sexto del Reglamento del Senado de la República, la discusión de iniciativa, toma la denominación de “debate”.

en la Cámara de Origen, son aprobados por los Plenos de las mismas, éstos son remitidos a la Cámara diversa, con la finalidad que se constituya como órgano revisor, conforme se señala en el artículo 72 de la Carta Magna mexicana, en su apartado “A”, el cual precisa a la letra lo siguiente:

**“Artículo 72...**

**(...)**

- A. *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.”*

Las funciones de las Cámaras, en cuanto a órgano revisor, inician en cuanto es turnado a la Mesa Directiva de ésta, la minuta por parte de la Cámara de Origen, la cual contiene el proyecto de ley o decreto que ya ha sido aprobado por ésta última, misma que deberá ser incluida en el orden del día para su análisis.

A través del estudio correspondiente del proyecto de iniciativa de ley o decreto, conforme a lo señalado por el artículo 72, fracción D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se determina que el proyecto no es viable para su aprobación, será desechado en su totalidad por la Cámara Revisora, devolviéndolo para tal efecto a la Cámara de Origen, con la finalidad de que ésta última solvente las observaciones que hayan sido señaladas.

Una vez que el proyecto regresa a la Cámara de Origen, ésta deberá someterla a nuevo análisis, si es aprobado por la mayoría absoluta de los legisladores presentes en la sesión, se turnará de nuevo a la Cámara que lo desechó, la cual deberá llevar de nueva cuenta el proceso de análisis y discusión. En caso de que el proyecto sea aprobado, será remitido al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Si el proyecto es desechado nuevamente, no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Por otro lado, el proyecto turnado a la Cámara Revisora, puede ser desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, en virtud de lo establecido en el artículo 72, fracción E de la Carta Magna de México, el cual dispone que, la nueva discusión en la Cámara de Origen tratará específicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones realizadas por la Cámara Revisora,

sin poder llevar a cabo una nueva discusión sobre las partes del proyecto que ya han sido aprobadas por la Cámara Revisora.

### **2.4.3. Aprobación**

El propósito de la discusión de un proyecto o iniciativa de ley, aparte de llevar a cabo un análisis para valorar su posible aplicación, consiste en admitir dicho proyecto en sentido positivo, mediante su aprobación, o en sentido negativo, por conducto del desechamiento de la misma.

La aprobación de los proyectos presentados por una Cámara u otra, encuentra diversas hipótesis, mismas que se encuentran señaladas en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones A, C, D y E, así como la aprobación llevada a cabo por el Ejecutivo Federal, la cual se contempla en la fracción B, del referido artículo Constitucional.

En ese orden de ideas en la fracción A del artículo 72 de la Carta Magna, se dispone que, una vez aprobado el proyecto en la Cámara de Origen, y posteriormente, discutido en la Cámara Revisora, se turna al Ejecutivo Federal, quien deberá analizarlo, y, en caso de no tener observaciones sobre el proyecto o iniciativa presentados, deberá llevar a cabo su publicación de manera inmediata en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto por las fracciones B y C, del artículo constitucional señalado en el párrafo antecedente, se aprecia la intervención en la votación del proyecto o iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, cuyas actuaciones dentro del procedimiento legislativo serán analizadas en la parte subsecuente de la presente investigación.

Continuando con el estudio de la aprobación o rechazo dentro del procedimiento legislativo, llevado a cabo por las Cámaras que integran el Poder Legislativo, la fracción D, del artículo 72 de la Ley Suprema mexicana, hace referencia al desechamiento del proyecto en su totalidad, efectuado por una de las Cámaras mediante sus facultades de revisión. Este supuesto ha quedado analizado en el

tema que antecede al análisis de la aprobación en el procedimiento legislativo<sup>136</sup>, únicamente cabe señalar que la votación efectuada por las Cámaras en este sentido, hace referencia a su necesaria aprobación, para posterior turno al Ejecutivo Federal, requisito *sine qua non* podrá continuar su desenvolvimiento conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, la fracción E, del multicitado artículo 72 de la Carta Magna, hace mención, a la aprobación parcial de la Cámara Revisora, en referencia al proyecto turnado para su consideración, y cuyo resultado en sentido aprobatorio, no podrá ser discutido nuevamente por la Cámara de Origen.

De este supuesto se desprende la valoración tanto positiva como negativa por parte de la Cámara Revisora, siendo positiva en la medida que se aprueban determinadas partes del proyecto, y negativa, en razón de la observación a supuestos concretos contenidos en el proyecto, mismos que deberán ser devueltos a la Cámara de Origen para solventarlas, o en su caso, ambas Cámaras aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes, la expedición de la ley o decreto, únicamente con los artículos aprobados por la Cámara Revisora, reservando los artículos observados, para su discusión en sesiones posteriores.

#### **2.4.4. Sanción**

Si bien, la Constitución Política de nuestro país, no señala la palabra “sanción”, dentro del artículo 72, se entiende a ésta como “*el acto de adhesión del Jefe del Poder Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo.*”<sup>137</sup>

Esta facultad puede ser ejercida de manera expresa o tácita, en la primera de ellas, el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción I del artículo 89 Constitucional, emite el acto de sanción mediante plasmando su rúbrica en el proyecto; mientras que, de manera tácita, se entenderá actualizado este supuesto cuando habiendo pasado diez días hábiles, contados a partir de la

---

<sup>136</sup> Cfr. Pérez González, Lizbeth Nefertiti.

<sup>137</sup> Santiago Campos. *Ibidem*. Pág. 151.

recepción del proyecto de Ley, el titular del Poder Ejecutivo no se ha pronunciado respecto del mismo, es decir, que el Presidente de la República no lo devuelva en dicho tiempo a la Cámara de Origen con sus debidas observaciones.

No se entenderá realizada la sanción tácita cuando por causas no imputables al titular del Poder Ejecutivo, éste no pueda remitir las observaciones del proyecto a la Cámara de Origen, causas que pueden ser, entre otras, el cierre o suspensión del periodo de sesiones, en cuyo caso deberá ser remitido al Congreso el primer día hábil en que éste se constituya para sesionar.

En ese tenor, y de conformidad con lo señalado por la fracción B, del artículo 72 Constitucional, *“Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción...”*.

No obstante, lo anterior, si el titular del Ejecutivo dispone de observaciones al proyecto de ley, se actualizará la figura conocida como “veto”, el cual consiste en la figura jurídica por medio de la cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 Constitucional, inciso b, *“el presidente de puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió.”*<sup>138</sup>

En ese tenor, el artículo 72 Constitucional, fracción D, señala que el proyecto podrá ser desechado en su totalidad o en parte, por el Titular del Ejecutivo, el cual devolverá el proyecto con sus observaciones a la Cámara de Origen, la cual deberá atender a lo señalado. Este proyecto con sus respectivas modificaciones, tendrá que ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros presentes, y turnado a la Cámara Revisora para el mismo efecto, una vez llevado a cabo este proceso, el proyecto será remitido de nueva cuenta al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación.

La doctrina<sup>139</sup> dispone que, la finalidad de la figura del veto presidencial, se relaciona con la intención de prevenir la precipitación en el proceso legislativo, en virtud de que, la implicación del titular del Ejecutivo supone un mayor estudio y análisis de la

---

<sup>138</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 3875.

<sup>139</sup> Ídem.

propuesta de reforma o iniciativa de ley, lo cual plantea disminuir la posibilidad de existencia de vicios en los proyectos propuestos.

La existencia del veto presidencial, supone la previsión constitucional de dotar al Ejecutivo de herramientas que le permitan determinar sobre la conveniencia de llevar a cabo la aprobación de ordenamientos, sobre los cuales tiene la facultad ejecución una vez llevada a cabo su promulgación, es decir, confiere al Presidente de la República, una oportunidad de velar por el respeto y cumplimiento al orden constitucional previo la existencia de normativas secundarias tendientes a lograr el bien común y el desarrollo social.

No obstante, esta figura dispone de restricciones establecidas en el propio texto constitucional, las cuales tienen que ver con la prohibición por parte del Ejecutivo de implementar esta figura cuando se trate de facultades expresamente conferidas a cada una de las cámaras, las facultades del Congreso de la Unión, cuando éstas se realicen funciones de jurado o acusación en relación de la declaración de procedencia y juicio político, instaurados en contra de servidores públicos, y finalmente, no podrá disponer de esta facultad en lo referente a reformas constitucionales.

#### **2.4.5. Publicación**

Una vez concluida la serie de observaciones al proyecto, realizadas por ambas Cámaras de manera paralela, o siendo el caso, que el Presidente de la República haya emitido observaciones y que éstas han sido subsanadas, se procederá a notificar sobre la existencia de una nueva ley o, en dicho supuesto, sobre la aprobación de una reforma.

La publicación, consiste en la etapa dentro del procedimiento legislativo, por conducto de la cual el Ejecutivo da a conocer la nueva ley o reforma, con la finalidad de que sea observada por aquellos que deban cumplirla.

En ese tenor, el valor jurídico de la publicación de las leyes tiene dos efectos principales, que de acuerdo a lo señalado por Santiago Campos<sup>140</sup>, consisten en

---

<sup>140</sup> Santiago Campos. *Ibidem*. Página 155.



primer término, que la publicación de la ley es necesaria, en la medida que su publicación constituye de un requisito establecido dentro del procedimiento legislativo, toda vez que para que la nueva norma pueda ser observada, se debe materializar su existencia de manera externa, y por otro lado, la publicación es necesaria como requisito de eficacia, lo anterior en virtud que, si bien se tiene conocimiento de la existencia de la ley, por los actos realizados por diferentes órganos hasta el momento de su aprobación, es indispensable que ésta se haga del conocimiento de la población para su correcta implementación y ejecución a través de los medios diseñados para tal efecto.

En nuestro país, el medio idóneo para llevar a cabo la publicación de una ley, lo constituye el Diario Oficial de la Federación, el cual *“...es el periódico por medio del cual el Poder Ejecutivo publica y difunde entre el pueblo de México las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión, alguna de las Cámaras o por el Presidente de la República, con objeto de que éstas sean conocidas, aplicadas y observadas debidamente.”*<sup>141</sup>

La publicación en el Diario Oficial de la Federación, se encuentra contemplada en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción B, la cual dispone que *“...aprobado el proyecto de iniciativa, el titular del Ejecutivo, dispondrá de diez días naturales para la publicación de la ley o decreto, transcurrido este término sin que se realice su publicación...”*, y en el supuesto que el Titular del Ejecutivo Federal, sea omiso en llevar a cabo la ejecución de esa disposición constitucional, el Presidente de la Cámara de Origen podrá solicitar su publicación sin necesidad de llevar a cabo un refrendo para tal efecto.

#### **2.4.6. Inicio en vigencia**

Finalmente, el producto del trabajo legislativo, cuenta con una serie de indicaciones al momento en que se publica en el Diario Oficial de la Federación, las cuales marcan la pauta a seguir para el mejor desenvolvimiento del proyecto, ahora convertido en ley, de manera general, algunas de éstas especificaciones consisten

---

<sup>141</sup> Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 1341.

en la creación de órganos que velen por su observancia y desempeño, algunas otras señalan la abrogación o derogación de disposiciones previas a la existencia de ésta, y como es el tema que nos ocupa, mediante las disposiciones transitorias se indica el momento en que comenzará a surtir efectos frente a terceros.

El inicio de vigencia, se encuentra clasificado por cuatro sistemas en nuestro país, uno de los cuales se denomina sucesivo, en virtud que, para que la publicación en el Diario Oficial de la Federación pueda surtir efectos, es necesario que transcurran una determinada cantidad de días desde su publicación. Por otro lado, se encuentra el sistema sincrónico, el cual dispone de una fecha en específico para que pueda surgir a la vida jurídica.

En ese orden de ideas, es necesario señalar la existencia de un sistema de inicio de vigencia inmediata, el cual, como su nombre o indica, no se cuenta con un lapso entre su publicación y su entrada en vigor<sup>142</sup>, dentro de este sistema, se hace la distinción entre aquellas normas que surten efecto a partir de su publicación, y de las normas sobre las cuales su vigencia comienza a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, en nuestro sistema jurídico, se tiene prevista la existencia de un cuarto sistema, el cual es conocido como sistema mixto, en el que se dispone de aspectos tanto del sistema sucesivo como el inmediato, es decir, que una disposición puede entrar en vigencia a partir de su publicación, sin embargo, otras disposiciones complementarias tendrán vigencia a partir de alguna fecha determinada.

## **2.5. Especificaciones del proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Ahora bien, como ha quedado analizado anteriormente, el procedimiento legislativo se compone de una serie de etapas, cuya finalidad es lograr la creación y ejecución de nuevas normativas, producto del trabajo conjunto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

---

<sup>142</sup> Esta temporalidad se conoce como *vacatio legis*.

No obstante, la puesta en marcha de proyectos para realizar reformas a la Constitución Política de nuestro país, adopta una serie de especificaciones concretas, aunadas a las señaladas por el procedimiento legislativo ordinario, las cuales se indican a continuación.

El artículo 135 Constitucional, relativo a las reformas de la Carta Magna, hace referencia de los requisitos esenciales que debe observar el Congreso de la Unión para hacer reformas a la Ley Suprema, entre los cuales figuran que las dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión, acuerden las reformas o adiciones, y que, una vez aprobada por el Legislativo Federal, el proyecto sea remitido a los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México, los cuales determinarán sobre la aprobación de las reformas, comunicando tal resultado al Congreso de la Unión, y cuyo escrutinio se declarará aprobatorio con la votación de la mitad más uno de las legislaturas locales, es decir, por el voto a favor de diecisiete Congresos Estatales.

La similitud del proceso de reformas a la Constitución, con el procedimiento legislativo ordinario, radica en los sujetos que se encuentran facultados para presentar las iniciativas de reforma o adición a la Carta Magna. Dicha iniciativa, convertida en proyecto se remite a una Cámara de Origen, que posteriormente turnará el proyecto a una Comisión, que deberá elaborar el dictamen correspondiente, para su posterior presentación en el Pleno de esta Cámara, quien realizará su lectura y posterior aprobación para remitir la minuta correspondiente a la Cámara Revisora.

Una vez que la Cámara Revisora recibe la minuta con el proyecto de reforma o adición a la Constitución, se turna a comisión para su análisis y discusión. La Cámara Revisora podrá observar en todo o en parte dicho proyecto, devolviéndolo con las observaciones correspondientes a la Cámara de Origen, la cual deberá solventar las observaciones correspondientes en los términos señalados para tal efecto.

En caso de aprobar el proyecto de reforma en su totalidad, la Cámara Revisora remitirá la minuta con el proyecto de reformas a la Constitución a las Legislaturas de los Estados y la Ciudad de México, bajo los siguientes supuestos:

*A. La minuta de proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 232 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se indica que, una vez que se ha realizado la minuta correspondiente y ésta ha finalizado la etapa de discusión, deberá ser votado, y en caso de no resultar aprobado, deberá observar lo señalado por el artículo 72 Constitucional, el cual como ha quedado señalado anteriormente, hace referencia a que la minuta será devuelta a Comisiones para su corrección y posterior discusión.

Ahora bien, del análisis del reglamento de la Cámara de Diputados, se desprende que, en relación a las minutas que contienen los proyectos de adiciones o reformas a la Constitución, únicamente se limitan a establecer aspectos de su elaboración, discusión y aprobación, toda vez que no señala disposiciones específicas que la Cámara deberá de adoptar para remitir la minuta a las legislaturas de los Estados<sup>143</sup>.

*B. La minuta de proyecto de reforma a la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Senadores*

A diferencia de lo señalado por el Reglamento de la Cámara de Diputados, el Reglamento del Senado de la República, en su artículo 225, hace referencia al manejo de la minuta que contiene el proyecto de reformas a la Constitución, señalando para tal efecto que una vez aprobado el proyecto, el Presidente de la Cámara de Senadores remite el mismo documento a las legislaturas de los Estados, radicando un expediente que contenga antecedentes y otros datos que permitan un profundo estudio sobre la reforma a examinar.

Acto seguido, se recibirá por parte de los Congresos de las Entidades Federativas, los decretos correspondientes, por medio de los cuales se pronuncian sobre la aprobación o no del proyecto de reforma a la Carta Magna. El proyecto que contiene la iniciativa de reforma y/o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá ser aprobado por diecisiete legislaturas locales, las cuales

---

<sup>143</sup> Una hipótesis de lo anterior, puede derivarse de que ésta Cámara es representante de la ciudadanía, por lo cual puede observar que la facultad de presentar la minuta con el proyecto de reformas o adiciones a la Constitución a las legislaturas de los Estados, se atribuye al Senado de la República, en virtud que es ésta Cámara la que asume la representación de las Entidades Federativas.

deberán observar en todo momento, los procedimientos y formalidades establecidas en sus Constituciones para realizar tales aprobaciones.

Acto seguido, se procede a realizar el cómputo de votos emitidos por las Entidades Federativas, por conducto de su correspondiente Congreso, de la cual realizarse una minuta notificando el resultado al Pleno para la formulación de la declaratoria correspondiente.

Otrora, se procederá a la integración de un expediente, suscrito por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, recabando la firma del Secretario y Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acción que se realiza de manera conjunta por ambas Cámaras en los términos de los artículos 23 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, una vez que se emite la declaratoria de aprobación del proyecto de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste decreto se hace del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal para su correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante que el procedimiento de reformas a la Constitución adopta algunas particularidades del procedimiento legislativo ordinario, y habiendo precisado algunas diferencias entre ambos, no se omite manifestar que las reformas a la Constitución de facto deben observar las disposiciones señaladas por el artículo 135 de la Carta Magna, en virtud que el Órgano revisor de la Constitución, como se desprende del procedimiento de reformas a la misma, se integra por el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal y las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Por lo antes expuesto, como se aprecia, no es aplicable la figura de la sanción, ni del veto presidencial, ambas facultades del titular del Ejecutivo Federal, toda vez que el procedimiento de reformas a la Ley Suprema de México, constituye una fiel expresión del federalismo que impera en nuestro país, mediante la participación de las Entidades Federativas, en la aprobación de dichas reformas y adiciones a la Constitución.

Lo anterior, demuestra la relevancia de la participación de los legisladores que conforman los Congresos de los Estados, atendiendo a las disposiciones del artículo

135 de la Carta Magna, normativa bajo la cual los diputados locales deben velar por los intereses de las Entidades Federativas que representan, en cuantos a los asuntos de injerencia nacional, en específico, sobre las reformas y adiciones al máximo ordenamiento jurídico del país, bajo el cual se rigen todas las partes integrantes de la Federación, por lo cual, una vez emitida la declaratoria de constitucionalidad por parte de la Cámara Revisora, con anuencia del voto de la mitad más uno de las legislaturas locales, el Ejecutivo Federal se limitará a solicitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación respecto de tal reforma.

### **CAPÍTULO III**

## **REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Como se ha abordado a lo largo de la presente investigación, la Carta Magna de nuestro país, confiere a los mexicanos la posibilidad de realizar cambios en la forma de gobierno cuando así lo determine, esta facultad soberana, en primer término, marca la pauta para hacer las adecuaciones que sean necesarias a la estructura de gobierno en el país, atendiendo a la realidad histórica y social en la que se desarrolle la vida del país en determinado momento.

Otra figura que se confiere al pueblo mexicano, por sí mismo, o por conducto de los representantes populares, electos por la ciudadanía mediante sufragio, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones que le permitan establecer las condiciones para el mejor desarrollo de las relaciones sociales en México, lo constituye la creación normativa, misma que como ha quedado precisado, se desarrolla mediante un procedimiento determinado en la Ley Suprema de la nación, y cuya finalidad consiste en dotar al país de un andamiaje normativo en el que se regulen las relaciones entre particulares y entre particulares y el Estado, en diferentes aspectos. Ahora bien, una vez determinado el marco jurídico que regulará diversos aspectos de la vida nacional, cabe resaltar que su base fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede ser susceptible de reformas con el propósito de hacer de esta ley suprema, una normativa acorde a las necesidades sociales, políticas y económicas del país con miras a fortalecer a las instituciones que fungen como garantes de los derechos fundamentales reconocidos por la misma Constitución.

Por lo antes expuesto, en el presente capítulo de investigación, se procederá a realizar el estudio de las reformas de mayor impacto social a las que ha sido sujeta la Constitución de nuestro país en los últimos cinco años, analizando el contexto y proceso que las originó y que motivó su entrada en vigor en México.

Asimismo, se analizará el proceso específico que establecen las Constituciones Políticas de los Estados Libres y Soberanos que integran la República Mexicana, con motivo de la iniciativa, discusión y aprobación de las reformas a la Carta Magna mexicana, continuando para mejor entendimiento de dichos procesos con la determinación de factores que motivan el actuar de las legislaturas locales en la aprobación de las reformas constitucionales, para lo cual se presentan algunos criterios observados por legisladores del Estado de Michoacán de Ocampo para tal efecto; y finalmente, se realizará un ejercicio de derecho comparado con otros Estados Federales de Latinoamérica, en relación con la figura legal implementada por los mismos para realizar modificaciones a su ordenamiento jurídico supremo.

### **3.1. Reforma: implicaciones y alcances.**

De acuerdo con lo señalado por la Real Academia Española (RAE), una reforma consiste en “*aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo*”<sup>144</sup>. Como se puede apreciar de esta definición, se obtienen, en primer término, tres aspectos que pueden ser aplicados a la esencia fundamental de lo señalado en el artículo 135 Constitucional: propuesta, proyección y ejecución, tendiente a la realización de una mejora.

De los elementos expuestos en líneas antecedentes, la *propuesta* ha quedado señalada como la consulta sobre un asunto en particular para ser discutida por un cuerpo colegiado y con base al resultado de esa deliberación obtener un producto determinado, en el caso que nos ocupa, como se ha analizado anteriormente, la Carta Magna de nuestro país en su artículo 71 establece los sujetos que pueden presentar iniciativas de ley o de reformas a la Constitución.

Posteriormente, se hizo alusión a la *proyección*, la cual, en términos del artículo 72 Constitucional, refiere al análisis del proyecto o iniciativa que es turnada a una de las Cámaras que conforma el Congreso de la Unión, haciendo ésta las veces de Cámara de Origen, la cual una vez aprobado el dictamen correspondiente deberá

---

<sup>144</sup> Definición obtenida del sitio web oficial de la Real Academia Española, en: <http://dle.rae.es/?id=VdvBdgW>, consultado el día 06 de agosto de 2016.



turnar la minuta relativa a la Cámara Revisora, y en caso de ser aprobada por ésta última, deberá remitirse al titular del Poder Ejecutivo Federal para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El último de los aspectos señalados de la definición de reforma, aportada por la Real Academia Española, es el correspondiente a la *ejecución*, misma que, realizando una analogía con lo dispuesto en nuestra Carta Magna, en sus artículos 72 y 135, hace referencia a que, una vez aprobado por el Ejecutivo Federal, el proyecto de iniciativa de ley deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación para que pueda surtir efectos, es decir, que pueda ser materializado e implementado para cumplir la finalidad para la cual fue creada.

Por otro lado, a diferencia de las iniciativas de ley, las reformas constitucionales no pueden surtir efectos por la mera aprobación del titular del Ejecutivo Federal y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sino que, requiere de la participación y consenso de las legislaturas de las entidades federativas, en un ejercicio democrático-deliberativo con miras al fortalecimiento del federalismo que impera en el país, mediante la efectiva representación de su población mediante la toma de decisiones contundentes para lograr mejoras en México.

Ahora bien, y como último punto a abordar en relación a la definición señalada de reforma, la finalidad de estas, como ha quedado determinado por la RAE, consiste en *la mejora en algo*; en ese sentido, es imperativo que toda iniciativa de ley o de reforma constitucional, cuente con una exposición de motivos, en la que se establezca de manera puntual la finalidad de dicha propuesta, la cual deberá ser siempre la realización de acciones por parte de los órganos de gobierno, instituciones y la ciudadanía para la consecución del bien común.

Son varias las situaciones que motivan la propuesta de reforma a la Carta Magna de nuestro país, sin embargo, a pesar del contexto en el que se realice la propuesta, deberán observarse las implicaciones que genera la modificación a la Constitución, en razón de ser ésta la norma suprema y en virtud que como señala Ruipérez Alamillo, “...*las normas jurídicas de naturaleza ordinaria, son obran de los poderes constituidos, requieren de la existencia de una norma jurídica superior que les*

*atribuya su fuerza jurídica y vinculante...*<sup>145</sup>, es decir que, un texto constitucional sólido, para su reforma, requiere de manera imperiosa, que los cambios que sean propuestos a su texto sean analizados y debatidos por los órganos correspondientes con toda la responsabilidad y formalidades por la importancia que su naturaleza les otorga. En otras palabras, a mayor relevancia del texto a reformar, mayor deberá ser el manejo, en todas sus etapas, de la reforma propuesta.

Aunado a lo anterior, deberá de tomarse en cuenta que, las reformas a la Constitución, al ser esta la base de toda la normativa mexicana; deberán adecuarse a la realidad que esté viviendo México, toda vez que la norma suprema, representa el equilibrio entre la vida del Estado y la realidad política, social y económica del país. De lo anterior se desprende que la Constitución no consolida un proceso para determinar la pauta que habrán de tomar los cambios en el país, sino que ésta es producto de la vida y forma del Estado.

Las reformas constitucionales en nuestro país reúnen una serie de requisitos, que son originados por la naturaleza de la norma de que se trata. Jorge Carpizo<sup>146</sup>, realiza el listado de las características de las Reformas a la Constitución, de acuerdo al artículo 135 Constitucional, las cuales son analizadas partiendo de la historia y la costumbre constitucionales, así como la interpretación lógica-jurídica que el autor hace de la Constitución en su conjunto, mismas que se mencionan a continuación:

- a) *El artículo 135 Constitucional, está estrechamente relacionado con el sistema federal, y es una de sus defensas y protecciones en doble sentido*

En primer término, hace referencia a la protección del sistema federal, mediante la intervención de las entidades federativas, por conducto de sus legislaturas locales, dentro del procedimiento de reformas a la Carta Magna, con la finalidad de evitar que las aprobaciones de las modificaciones a la Ley Suprema sean unilaterales, es decir, aprobadas por un solo nivel de poder y que esto detente posibles acciones propias de un sistema centralista.

---

<sup>145</sup> Ruipérez Alamillo, Javier. *Reforma versus Revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*. Editorial Porrúa. México 2014. Página 4.

<sup>146</sup> Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v., XLIV, núm. 131, mayo-agosto, 2011, Páginas 555 - 568. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Aunado a lo anterior, el procedimiento establecido en el artículo 135 Constitucional, hace un llamado a las entidades federativas, garantizando la soberanía de éstas, mediante la solicitud de su anuencia para reformar la Carta Magna que rige el sistema federal, es decir, es respetuoso de las facultades y atribuciones de cada una de las partes que conforman la Federación.

*b) El órgano que realiza la reforma o adición no es la suma de las legislaturas de las entidades federativas y de la federal.*

El autor hace referencia, a que éste órgano cuenta con varias particularidades, y su naturaleza depende de la función para la cual fue creado: reformar y adicionar la Constitución, norma que, al tener un carácter supremo, para su manejo requiere un procedimiento específico.

Se hace alusión, además, que dicho órgano deberá tener facultades superiores a los poderes constituidos y estar al mismo nivel que el Poder Constituyente, siendo éste órgano el conformado por el pueblo, en virtud de que de éste y para éste emana todo tipo de poder: la soberanía, misma que en éste acto se ejecutará, a decisión del pueblo, mediante una asamblea o la consolidación de un Poder Constituyente.

La denominación que toma el órgano que se encarga de realizar las reformas o adiciones a la Constitución, no se encuentra determinada en el texto constitucional, sino que los nombres que recibe este órgano son aportados por la doctrina y por la costumbre, algunos autores lo suelen definir como Poder Constituyente Permanente, sin embargo, para Carpizo, la denominación correcta es la de “Órgano Revisor de la Constitución”<sup>147</sup>, en virtud que su función únicamente consiste en reformar o adicionar; si bien éste órgano revisor se integra por los poderes constituidos, la diferencia entre ambas figuras radica en sus atribuciones y límites, recordando que los poderes secundarios o constituidos, derivan de la voluntad soberana (el pueblo) y que éstos se encuentran sometidos a un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la concentración del poder.

*c) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una Constitución rígida.*

---

<sup>147</sup> Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Octava Edición. México 2003. Editorial Porrúa. Página 578-

Las formalidades que revisten las reformas o adiciones a la Carta Magna de nuestro país, como se ha reiterado, constan por escrito en el artículo 135 del texto constitucional.

El autor realiza una analogía con sistemas jurídicos como el de Gran Bretaña, cuya Constitución puede ser modificada por el Parlamento, bajo el mismo esquema que se adopta para modificar la ley ordinaria, a diferencia de nuestro país cuyo procedimiento de reformas o adiciones a la Ley Suprema representa mayores complejidades, mismas que se orientan a velar por la Supremacía Constitucional y la propia estabilidad de la ley fundamental mexicana.

*d) El órgano revisor de la Constitución está autorizado a reformarla o adicionarla.*

Sobre estos aspectos, se señalan las restricciones que tendrá el órgano revisor de la Constitución, mismas que se localizan en su marco de actuación, es decir que únicamente podrán reformar o adicionar el texto constitucional, sin pretender la sustitución de éste para dar paso a una nueva Constitución.

Es de relevancia señalar que, al modificarse la Carta Magna, sobre algún punto en específico, el órgano revisor deberá prever que su actuar traerá consecuencias, tales como el establecimiento de legislación secundaria o la modificación de la ya existente, actualizándose el principio del derecho que reza “*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*”.

*e) El artículo no señala quien tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional.*

Como se ha analizado anteriormente, si bien el artículo 135 Constitucional, no establece de manera precisa quiénes son los sujetos facultados para presentar iniciativas de reforma o adición a la Constitución, por lo cual se observa lo dispuesto en el artículo 71 de la Carta Magna.

Lo anterior se desprende de la costumbre, fuente del derecho en nuestro país, conforme a la cual, desde el año de 1824, se estableció en el artículo 170 de la

Constitución de esa anualidad<sup>148</sup>, que para reformar o adicionar disposiciones a la Constitución, se seguirán reglas específicas previstas para la formación de leyes ordinarias, exceptuando la figura del veto.

*f) La iniciación de la tramitación de la iniciativa de reforma debe seguirse conforme al artículo 72 constitucional.*

El presente inciso, retoma parte de la idea señalada en el punto antecedente, en virtud que el artículo 135 Constitucional no establece de manera concreta el procedimiento que habrá de seguirse para reformar o adicionar la Carta Magna.

Sin embargo, si bien no se cuenta con un procedimiento específico y se sustenta como base el artículo 72 Constitucional, relativo a la formación de leyes, tendrán que señalarse las diferencias fundamentales entre ambos tipos de procedimientos, entre las cuales figuran el actuar por separado de las Cámaras, la existencia de la figura del veto presidencial, y la participación de las legislaturas de las entidades federativas.

*g) ¿Con qué mayoría deben las legislaturas de las entidades federativas aprobar el proyecto que les envía el Congreso de la Unión para su consideración y, en su caso, aprobación?*

Este aspecto, como puede observarse, hace referencia a la participación necesaria de las legislaturas de las entidades federativas para lograr las adiciones o reformas a la Constitución, el artículo 135 de la Carta Magna, en relación a la intervención de los Congresos locales, únicamente se limita a señalar que las reformas o adiciones deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales.

Al respecto, cada una de las Constituciones Políticas de los Estados Libres y Soberanos que conforman los Estados Unidos Mexicanos, deberá contar con un procedimiento específico sobre la cantidad de votos de legisladores locales que serán necesarios para validar la reforma, de lo contrario, se entenderá que el aval

---

<sup>148</sup> La Constitución de 1824, al ser la primera en tener observancia desde la vida del México independiente, es la primera que previó un mecanismo para adicionar y reformar la Constitución, y en su artículo 170, estableció de manera general el proceso de modificaciones a la Carta Magna, el cual señala que: “para reformar o adicionar ésta Constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.”

local se dará por mayoría simple de legisladores, excluyendo la posibilidad de intervención de otros servidores públicos, tales como el gobernador.

De igual manera, el establecimiento de la disposición constitucional relativa a la anuencia de las legislaturas de las entidades federativas, tratándose de reformas y adiciones a la Constitución, excluye la posibilidad de someter los proyectos modificaciones de la Carta Magna, a cualquier tipo de figura de participación ciudadana, tales como el referéndum o el plebiscito, toda vez que se da por hecho que los Diputados Locales, al ser representantes de una sociedad de un Estado determinado, deberán velar por los intereses de todo tipo de los habitantes de la entidad federativa a la que representan.

No obstante, en el desarrollo subsecuente de esta investigación, se analizarán los procedimientos de reformas de otros Estados Federales que implementan diversas figuras de participación ciudadana en los esquemas de reformas a su Constitución, y posteriormente se analizará sobre la viabilidad de contar con mecanismos semejantes en nuestro país.

Por otro lado, contar con este ejercicio de participación en donde las legislaturas de los Estados se ven inmersos, garantiza un ejercicio democrático y plural, toda vez que en la discusión de las propuestas de adiciones y reformas a la Constitución, se desprenden una serie de factores políticos, económicos y sociales propios de cada entidad federativa, y que constituyen un aspecto fundamental para su eventual aprobación, en virtud que cada legislatura debe hacerse sabedora del impacto que generaría la reforma o adición en el Estado que representa.

Finalmente, la discusión y aprobación en los Congresos de los Estados, tiene como finalidad establecer un contrapeso político frente a las decisiones de carácter normativo Poder del Legislativo Federal, toda vez que las Entidades Federativas, por el conducto correspondiente, deben constituirse como un contrapeso al actuar de la federación, en virtud que los Estados deben garantizar la representación de la pluralidad de ideologías respecto de las razones para reformar a la Constitución, planteadas por los Poderes de la Unión.

*h) El cómputo de los votos de las legislaturas locales*

El artículo 135 Constitucional, hace referencia a dos órganos facultados para llevar a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales, orientados a reformar o adicionar disposiciones de la Carta Magna, los cuales son el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en caso que el primero de ellos se encuentre en receso. Para declarar aprobado el proyecto de reforma a la Carta Magna, bastará con la aprobación de la mitad más una de las legislaturas locales, es decir, con el voto de 17<sup>149</sup> Congresos de los Estados, para lo cual los legisladores de las entidades federativas deberán remitir al Congreso de la Unión, o en su caso a la Comisión Permanente, el documento donde se acredite haber cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución Política de la entidad federativa a que se refiera, con la finalidad emitir su voto en términos del artículo 135 de la Carta Magna.

Una vez que se han alcanzado los diecisiete votos a favor de la reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hará la declaratoria de aprobación por parte del órgano facultado para ello, en este caso se reitera la facultad del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, por lo cual, una vez obtenida dicha votación aprobatoria, se excluirán los votos restantes de las otras legislaturas locales, mismas que pueden ser en sentido negativo.

Lo anterior tiene su razón de ser en la medida de la premura de esperar el resultado de la votación en los Congresos restantes, lo cual pudiera comprometer el trabajo legislativo, llevado a cabo por el Legislativo y Ejecutivo Federal, así como el realizado por sus homólogos a nivel estatal.

- i) *Reforma al artículo 135 Constitucional, en los términos que este mismo artículo señala para tal efecto*

---

<sup>149</sup> Anterior a la reforma política del año 2016, mediante la cual el Distrito Federal se constituye como la entidad federativa número 32, el número de votos aprobatorios por parte de legislaturas de los Estados para declarar aprobada una reforma de adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era de 16, partiendo que eran contabilizadas 31 entidades federativas y un Distrito Federal, como se apreciaba en el artículo 43 Constitucional, previo a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de enero de 2016, mediante el cual se publica el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.



El artículo 135 de nuestra Carta Magna, ha sido modificado una sola vez, desde su publicación en el año de 1917, dicha reforma se suscitó en el año de 1966, por lo cual podría suponerse que el artículo es reformable conforme lo señala el mismo.

Empero lo anterior, es necesario llevar a cabo la valoración de diversos aspectos que permitan diferenciar la intención del legislador respecto a su adición o reforma frente a la tentativa del establecimiento de disposiciones contrarias a la norma suprema, o la creación de una norma que pretendiera sustituir a la ley suprema ya vigente.

Diversos autores al realizar análisis respecto de las modificaciones a las Constituciones de sus países, señalan que, por ningún motivo, el órgano revisor de la Constitución puede realizar reformas sobre un procedimiento previamente establecido por el Poder Constituyente; sin embargo, Carpizo hace referencia a que el artículo 135 de la Constitución mexicana, contiene la única disposición que permitirá adecuar la ley suprema a la realidad, por lo cual este artículo podrá ser perfeccionado.

No obstante, el autor hace referencia que una Constitución rígida como la mexicana, no podrá tornarse flexible mediante la injerencia de un nuevo sistema propuesto por el órgano revisor, en virtud que con ello se comprometería el principio de supremacía constitucional; sin embargo también señala que si la finalidad de modificación al artículo que prevé las reformas y adiciones a la Carta Magna, se encuentra orientada al fortalecimiento de la supremacía constitucional y demás valores que emanan de la Constitución, no se ponen de manifiesto elementos que generen un detrimento al desenvolvimiento normativo de nuestro país con motivo de la reforma al artículo 135 Constitucional.

*j) La constitucionalidad de las reformas a la Carta Magna*

La finalidad de contar con un control de constitucionalidad que permitan determinar los alcances de las reformas a la norma suprema de nuestro país, tiene que ver con la determinación de criterios que permitan estimar si las adiciones o reformas a la Constitución vulneran los principios y valores establecidos con anterioridad a las reformas y, en consecuencia, la posible afectación del correcto funcionamiento del orden jurídico.



Asimismo, en el supuesto de que la reforma constitucional pudiera ser, en apariencia, una correcta adecuación de la Constitución con la realidad, pero de acuerdo a las observaciones vertidas por los órganos constituidos con relación a que ésta excede los límites que le son propios a su naturaleza, el autor propone que la misma sea sometida a refrendo, con la finalidad de considerar las observaciones que plantee el titular del Poder Constituyente.

No obstante, las consideraciones señaladas anteriormente, respecto a los aspectos a considerar para la interpretación del artículo 135 Constitucional, y sus alcances en el marco de actuación de los órganos e instituciones de nuestro país, así como el impacto que generan dichas reformas en el orden jurídico nacional, es de resaltar que a pesar de su carácter teóricamente rígido, es una realidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una norma que ha sido modificada en un sinnúmero de ocasiones, lo cual en el aspecto práctico le otorgaría el carácter de flexible.

Carpizo<sup>150</sup>, señala que la manera en que habrán de contabilizarse las reformas a las que se ha visto sometida nuestra Carta Magna, mismas que varían partiendo el criterio que cada jurista o investigador utilice, los cuales pueden ser considerando el número de decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, las fes de erratas, aclaraciones, supresiones gramaticales, hasta aquellas que dan origen a la creación de nuevas leyes ordinarias.

Acto seguido, el autor realiza una síntesis, hasta el año 2010, sobre los artículos de la Carta Magna de México que han sido reformados, indicando que de los 136 artículos que componen la Ley Suprema del país, 102 artículos han sido reformados, es decir el 75% de la totalidad de preceptos constitucionales, quedando intactos únicamente 34, asimismo, hace un recuento de los artículos que han sufrido la mayor cantidad de modificaciones, desprendiéndose que el artículo más reformado es el artículo 73 constitucional, con 64 reformas, seguido por el artículo 123 del mismo ordenamiento, con un total de 26, y en tercer lugar se contabilizaron 17 reformas en el artículo 27 constitucional.

---

<sup>150</sup> *Ibídem*. Página 570.

El conteo que precede, está documentado hasta el año 2010, motivo por el cual se procederá a realizar el análisis de las reformas constitucionales más trascendentales<sup>151</sup> que se han suscitado desde el año 2011, tomando como punto de partida, la reforma al artículo primero Constitucional, cuya implementación ha tenido grandes implicaciones en diversos aspectos de la vida orgánica y normativa del país, hasta la reforma en materia política del año 2016, la cual, como ha quedado señalado anteriormente, desprendió la consolidación de una nueva entidad federativa, misma que habrá de impactar en el propio proceso de reformas a la Constitución, en razón de ser esta nueva entidad, la sede de los Poderes de la Unión.

### **3.2. Reformas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2011 a 2016**

Como ha quedado señalado, en el punto antecedente, hablar de todas las reformas constitucionales que ha sufrido nuestra Carta Magna, implicaría realizar el análisis de casi quinientas reformas de manera general, es decir, se realizaría el estudio de todos aquellos cambios a los que han sido sometidas disposiciones constitucionales, en un sentido gramatical o de forma, lo cual sería poco provechoso para el fondo de la presente investigación.

Por lo antes expuesto, a continuación, se procederá al estudio de las reformas constitucionales que han tenido mayor impacto en la sociedad mexicana, en virtud de ser consideradas como las de mayor publicidad e impacto mediático, así como por regular aspectos clave dentro de la Carta Magna, comprendiendo los años 2011 a 2016, señalando para tal efecto la manera en que se encontraba señalada la disposición constitucional antes de la última reforma, las fase del procedimiento

---

<sup>151</sup> Al hacer referencia a estas reformas, se estima la pertinencia de establecer la delimitación de las reformas a analizar, en razón que, como se ha expresado anteriormente el número de reformas realizadas a la Constitución puede variar tomando en consideración aspectos como los gramaticales. Por lo antes expuesto, se realizará la exposición de reformas a la Carta Magna mexicana de los últimos 5 años, considerando la publicidad que les han otorgado diversos medios de comunicación en el país, así como el trabajo legislativo que fue llevado a cabo en conjunto por los Poderes de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas.

llevado a cabo para consolidar tal modificación, y su discusión de manera general en los Congresos de las Entidades Federativas.

### 3.2.1 Reforma al artículo 1º Constitucional del año 2011.

Una de las reformas más trascendentales que ha sufrido la Carta Magna es, sin duda, la reforma a su artículo primero, toda vez que representa un cambio en el paradigma normativo en razón al reconocimiento e inclusión de los Derechos Humanos en los principios consagrados por la Ley Fundamental de nuestro país. Ésta reforma a la par de la reforma en materia de amparo y procesos colectivos del año 2010, representa un nuevo paradigma constitucional, en razón que, como señala Fix Zamudio, la reforma ensancha el horizonte de los derechos humanos, reforzando las garantías jurisdiccionales y fortaleciendo de manera decidida el estado de derecho<sup>152</sup>.

De las modificaciones a las que se vio afecta el primer artículo de nuestra Carta Magna, se puede apreciar en primer lugar, la modificación de la denominación del Título Primero del referido ordenamiento jurídico, que pasó de ser “Garantías Individuales”, a “**De los Derechos Humanos y sus garantías**”, lo anterior obedece a la actualización del marco normativa al contexto internacional, toda vez que, como es de observarse, el Estado Mexicano ha suscrito un aproximado de 210 Tratados Internacionales<sup>153</sup> sobre temáticas, entre las cuáles va inmersa una gran gama de derechos fundamentales a observar, y de los cuales se deberá garantizar su goce y disfrute en los términos y bajo los mecanismos que la misma reforma de la que se habla, ha determinado para ello.

---

<sup>152</sup> Fix Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador. *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. Editorial Porrúa. México 2013. Pp. XIII.

<sup>153</sup> La cifra de Tratados Internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano, fue consultada en el sitio web oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html> , el 15 de agosto de 2016, en dicha relación, el máximo Tribunal de nuestro país, establece la clasificación de Tratados Internacionales, con base a los derechos humanos o bienes jurídicos de los cuales se busca su protección.

En ese tenor, en referencia a la apertura del derecho mexicano al derecho internacional por conducto de la suscripción de diversos Tratados y Convenciones, otro de los cambios al primer artículo de la Constitución Política Mexicana es la mención de *reconocimiento* a los derechos humanos, a diferencia de la redacción del texto constitucional, previa a su reforma, en la cual se establecía que la Constitución *otorgaba* garantías; asimismo se establece el *goce* de los derechos humanos consagrados por la Carta Magna y los Tratados Internacionales de los cuales México forma parte.

Por otro lado, y como lo señala Carbonell<sup>154</sup>, la reforma al artículo primero constitucional, reconoce otra figura de interpretación normativa, conocida por la doctrina como el Principio de Interpretación Conforme, el cual indica que todas las normas relativas a derechos humanos, independientemente del rango jerárquico con el que cuenten, deberán interpretarse a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Tratados Internacionales, es decir, que la interpretación y aplicación de todo ordenamiento normativo en México, deberá ajustarse a las disposiciones constitucionales y en materia de tratados internacionales, conforme sea la necesidad de su aplicabilidad.

De la mano con el principio de interpretación conforme, la nueva disposición constitucional establece un nuevo paradigma normativo, mediante el reconocimiento del Principio de Interpretación *Pro Personae*, el cual supone que ante la posible aplicación de dos normas o más en determinado caso, deberá aplicarse aquella que favorezca más a la protección del bien jurídico a tutelar.

Respecto al impacto que generó esta reforma, en cuanto a la forma de concebir el actuar del Estado Mexicano, el artículo primero Constitucional, viene a representar un eje que orienta el marco del ejercicio del poder en México, en virtud que señala la obligación del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; lo anterior con independencia del nivel y órgano de gobierno del cual se trate.

---

<sup>154</sup> Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. México, D.F. 2012. Consultado en el sitio web: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

Por otro lado, y en ese orden de ideas, la modificación al artículo primero constitucional, además de establecer obligaciones concretas para las autoridades mexicanas, marca la pauta para establecer líneas de acción que permitan a los mexicanos en pleno goce de sus derechos humanos, tales como la prevención de violaciones en materia de derechos humanos, y en casos de haberse cometido faltas en la esfera jurídica de la persona, la Ley Suprema del país ordena la investigación, sanción y reparación de violaciones de derechos humanos, con la finalidad de lograr subsanar las deficiencias del sistema normativo mexicano que puedan constituir acciones u omisiones por parte de la autoridad encaminadas a vulnerar algún derecho humano, situación contraria a los propios principios consagrados en la norma.

En relación a esta reforma, cabe señalar que el proyecto de reforma constitucional, fue presentado ante la Cámara de Diputados el día 25 de abril de 2007<sup>155</sup>, posteriormente, una vez aprobado el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, el 23 de abril de 2009 fue remitido a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales conducentes, tras casi dos años de discusión entre ambas Cámaras, el día 08 de marzo de 2011, la Cámara de Senadores se pronunció respecto a tal dictamen, y una vez que fueron subsanadas una serie de observaciones, emitió un dictamen con la finalidad de que la Cámara de Diputados realizara las últimas observaciones, y en caso de no tenerlas, remitir el dictamen a las legislaturas de las entidades federativas para su aprobación en los términos del artículo 135 Constitucional, la Cámara de Diputados, emitió su anuencia para que el dictamen fuera remitido a las legislaturas de los estados el día 23 de marzo de 2011.

---

<sup>155</sup> El primer proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 1, 3, 15, 33, 71, 73, 76, 89, 102, 103, 107, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fue presentada por la Diputada Dora Alicia Martínez Valero (PAN), y posteriormente fue turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. La última iniciativa de reforma al artículo 1 Constitucional, fue presentado el día 24 de abril de 2008. Lo anterior conforme, al Proceso Legislativo del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en el sitio web oficial de la Cámara de Diputados en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117\\_DOF\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf)

En ese tenor, la Comisión Permanente, el día 01 de junio de 2011, emitió la Declaratoria del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el cómputo de votos fue realizado por la Comisión Permanente, dando fe de 21 votos aprobatorios, tales como las legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

Posteriormente, una vez aprobado el decreto, se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, suscitándose este hecho el día 10 de junio de 2011.

### **3.2.2. Reforma educativa, del año 2012.**

Uno de los valores más trascendentales, así como rubro al que más se destina presupuesto en nuestro país es la educación, la cual representa una oportunidad para contribuir con el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

Como se ha apreciado en los últimos cuatro años, los grupos que conforman el sector educativo tales como estudiantes, profesores e integrantes de sindicatos de la educación, han expresado su inconformidad ante la llamada Reforma Educativa, de la cual se dice que es perjudicial para el sistema educativo de nuestro país, y que lejos de contribuir a la mejora de este sector, viene a representar modificaciones en los derechos laborales de los profesores pertenecientes a diferentes agrupaciones y sindicatos, situación que ha generado derivado en diversas movilizaciones y acciones que han provocado el descontento social generalizado.

Conforme a lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación<sup>156</sup>, remitida por el Titular del Ejecutivo Federal por conducto del Congreso de la Unión, señalando que, de acuerdo al

---

<sup>156</sup> La iniciativa de reforma constitucional en materia educativa fue remitida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 11 de diciembre de 2012.

artículo tercero constitucional la educación que el Estado Mexicano se compromete a impartir debe encontrarse orientada a “...desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia...”<sup>157</sup>

Por lo anterior, dentro de la misma exposición de motivos, quedaron asentadas aquellas directrices bajo las cuales debe impartirse la educación en el país, considerando como eje fundamental la escuela, como base de todo aprendizaje, en la cual imperan y se debe fomentar el “...laicismo, el progreso científico, la democracia, el nacionalismo, la mejor convivencia, el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la igualdad de las personas, la integridad de la familia, bajo la perspectiva de la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad y la igualdad de derechos.”<sup>158</sup>

Lo anterior se expresa en virtud que, si bien es obligación del Estado Mexicano velar por la impartición de la educación pública que garantice los valores anteriormente señalados, los actores sociales, así como la realidad de nuestro país, exigen no solamente la educación como mera obligación estatal, sino que ante los retos que enfrenta México en un contexto de globalización, se requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para ofrecer una educación de calidad, por lo cual se plantea la necesidad de reformar el sistema educativo en todas sus variantes.

El proyecto de reforma educativa, de acuerdo a señalado por el Ejecutivo Federal, consiste en “...dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan su equidad...”<sup>159</sup>, lo anterior en virtud que es obligación del Estado garantizar la calidad de la educación pública obligatoria<sup>160</sup>, estableciendo la creación de un sistema profesional docente que será sometido a

---

<sup>157</sup> Consultado en el Diario de los Debates de la Reforma Educativa, obtenido de la página oficial de la Cámara de Diputados en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), el día 20 de agosto de 2016. Página 2.

<sup>158</sup> Ídem.

<sup>159</sup> Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa, consultado en el sitio web oficial del Gobierno de la República, en: <http://www.gob.mx/sep/reformas/resumen-ejecutivo-de-la-reforma-educativa> el día 19 de agosto de 2016. Página 3.

<sup>160</sup> La educación pública obligatoria en México, comprende educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

evaluación por conducto del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación educativa.

Con la finalidad de lograr éste objetivo, se estimó la pertinencia de realizar reformas al artículo constitucional que hace referencia a las características que deben imperar para garantizar el derecho humano a la educación, el cual se establece en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a lo señalado por la Presidencia de la República, entre los objetivos fundamentales de la reforma educativa, se encuentran los siguientes:

- Responder a la exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita.
- Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
- Establecer un servicio profesional docente con reglas que respetan los derechos laborales de los maestros.
- Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.

Dichos objetivos tienden a materializar una mejora sustancial de la calidad de la educación, el fortalecimiento de la gratuidad de la educación pública, evaluación con base al mérito y reconocimiento de la vocación docente, educación inclusiva y buen uso de los recursos públicos.

Mediante la reforma al artículo tercero constitucional se estableció el andamiaje normativo para permitir las reformas a la Ley General de Educación, y la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Estas reformas y promulgaciones son producto de diversos estudios y valoraciones presentados por



los partidos políticos<sup>161</sup> representados en el Congreso de la Unión<sup>162</sup>, los cuales fueron reforzados con la emisión de dictámenes de expertos en materia educativa. En cuanto a la autonomía de las escuelas públicas, la reforma educativa pretende posicionar a las escuelas como principal agente en la estructura del sistema nacional de educación, toda vez que el actuar de los docentes y de las instituciones debe estar destinado a satisfacer, en primer término, las exigencias de los alumnos y padres de familia; por lo anterior se otorga la facultad a cada una de las instituciones de educación pública obligatoria, de tomar las decisiones que se estimen pertinentes para su correcta función, es decir, otorga la posibilidad de la administración de recursos públicos y apoyos administrativos que le son destinados para su operación.

Aunado a lo anterior, ésta reforma plantea el establecimiento del Servicio Profesional Docente, el cual tiene como finalidad crear una estructura jurídica que permita el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente y administrativo, mediante la acreditación de sus capacidades por conducto de la aplicación de exámenes de oposición que permitan asentar que los solicitantes o personas que se encuentren desarrollando estas funciones, cuentan con los conocimientos suficientes para ello.

Asimismo, garantiza la permanencia en los espacios educativos mediante la evaluación aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo autónomo que, con base a las herramientas cognitivas adecuadas, establezca los parámetros necesarios para determinar que el docente cumple con los conocimientos y actualizaciones requeridas para impartir cátedra.

Por lo anterior, la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional, fue remitida por el titular del Ejecutivo Federal, en primera instancia, el día 11 de diciembre de

---

<sup>161</sup> En el marco de la estrategia del Gobierno de la República denominada "*Pacto por México*", los tres principales partidos políticos de México, acordaron abordar diversos temas de agenda de gobierno cuya finalidad consistió en "*...impulsar un conjunto de iniciativas y reformas, para realizar acciones efectivas que el país mejore.*" Fragmento consultado del sitio web oficial del Pacto por México, consultado en [www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org).

<sup>162</sup> Consultado de la explicación ampliada de la reforma educativa, presentada en el sitio web oficial del Gobierno de la República, en [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf), consultado el 19 de agosto de 2016.

2012, y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Posterior a esta iniciativa de reforma constitucional, se adhirieron dos propuestas más, presentadas por la Cámara de Senadores, consistentes en “...*iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa...*”<sup>163</sup>, los dictámenes de tales reformas y adiciones anteriores fueron aprobados por la Cámara de Diputados, día 19 de diciembre de 2012, con 423 votos a favor, 29 en contra y 10 abstenciones.

Acto seguido, la minuta fue turnada a la Cámara de Senadores, para los efectos constitucionales conducentes, el día 20 de diciembre de 2012, misma que fue recibida por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación, y de Estudios Legislativos, las cuales emitieron el dictamen correspondiente que fue aprobado el mismo día con un total de 113 votos a favor y 11 en contra; no obstante su votación inmediata, fue devuelta a la Cámara de Diputados para los fines establecidos en el inciso e del artículo 72 constitucional.

El día 21 de diciembre de 2012, la Cámara de Diputados, mediante votación económica, determinó que la resolución de la reforma constitucional al artículo tercero era de carácter urgente, por lo cual fue dispensada de todos los trámites y se sometió a discusión y aprobación inmediata, el resultado de la votación fue aprobatorio, contando con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones; la minuta fue turnada ese mismo día a las legislaturas de los Estados, para que se pronunciaran al respecto en los términos del artículo 135 constitucional.

Tras las votaciones aprobatorias de 23 legislaturas de entidades federativas, respecto del Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el día 06 de febrero de 2013, la Cámara de Diputados realizó el computo de los votos y dio fe de los mismos, emitiendo la

---

<sup>163</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Reforma Educativa, página 1. Consultado en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

declaratoria correspondiente, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

Las entidades federativas que estuvieron a favor del decreto fueron Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Como se puede apreciar los estados de Michoacán y Oaxaca, entidades federativas señaladas por diversas organizaciones no gubernamentales, así como los resultados obtenidos por la Secretaría de Educación Pública, como las de mayor rezago escolar, no se pronunciaron respecto a dicho decreto, no obstante de los resultados educativos que se observan en dichos estados.

Es de resaltar el voto aprobatorio del Congreso del Estado de Guerrero, entidad que también ha sido señalada como foco rojo en cuanto a calidad de la educación y cumplimiento efectivo de las políticas públicas en materia de educación.

El día 07 de febrero de 2013, tras realizar el cómputo de votos aprobatorios de 23 Congresos de diversas entidades federativas mexicanas, la Cámara de Senadores, emitió la declaratoria de aprobación del proyecto, la cual remitió al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, acción que fue llevada a cabo el día 23 de febrero de 2013.

### **3.2.3. Reforma al artículo 27 Constitucional, del año 2013**

Otra de las reformas constitucionales, suscitada en los últimos años y que ha tenido gran impacto mediático, es la denominada “Reforma Energética”, cuyo principal objetivo consiste en *“... aprovechar los recursos energéticos propiedad de la Nación, de forma racional y sustentable y con apego a los principios de soberanía nacional, eficiencia económica y beneficio social.”*<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Consultado del sitio web oficial de las reformas estructurales en México, obtenido de <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>

Como es conocido, uno de los principales sectores de la economía mexicana, en el cual encuentra un gran sustento de ingresos es el sector energético, específicamente el de la industria petrolera, considerando que nuestro país se encuentra geográficamente privilegiado al disponer de este recurso.

Con la finalidad de encontrar alternativas al uso de este tipo de energía no renovable, así como proveer a la economía mexicana para la obtención de ingresos mediante el uso de otro tipo de energías, en el año 2013 fue presentada ante la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

Dentro de dicho proyecto, se plantea “... *la modernización del sector energético de nuestro país, sin privatizar las empresas públicas dedicadas a la producción y al aprovechamiento de los hidrocarburos y electricidad...*”<sup>165</sup>, mismas que fueron detectadas tras diversos estudios realizados por los partidos políticos representados en el Congreso.

En relación a lo anterior, el Ejecutivo Federal, ha precisado de manera puntual que esta reforma garantiza la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos, asimismo señala la modernización y fortalecimiento de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), posicionándolas como empresas públicas productivas mexicanas. Por otro lado, plantea la atracción de inversión al sector energético del país para impulsar el desarrollo de México, con responsabilidad social y ambiental.

Derivado de la necesidad de realizar modificaciones al artículo 27 de la Carta Magna de nuestro país, en razón de ser esta disposición, el apartado constitucional en el que se encuentra normado la propiedad, manejo y disposición de recursos naturales, los principales promotores de esta reforma, señalan que dentro del producto de las modificaciones a la norma suprema del país, y de la legislación correspondiente, se verán reflejados beneficios para los mexicanos tales como la reducción en las tarifas de electricidad y costo del gas natural, aumento de la

---

<sup>165</sup> Consultado del resumen ejecutivo de la reforma energético, obtenido del sitio web: <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/reformas-y-leyes>, consultado el 22 de agosto de 2016.

producción diaria de barriles de petróleo, la creación de más de medio millón de empleos, y la sustitución de las fuentes de obtención de energía existentes por tecnologías limpias, mediante el fomento de la utilización de energías renovables. En medio de la opinión pública, circulaba información consistente en la privatización de los recursos naturales de México, específicamente el petróleo, lo cual detentó en esclarecimientos por parte de diversas dependencias del Gobierno de la República, tales como la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Energía, lo anterior en virtud que, como se ha apreciado en los últimos años, el precio de la energía y de los combustibles en nuestro país, es un tema de suma importancia, toda vez que su costo se encuentra íntimamente ligado con los ingresos de los mexicanos y su impacto en los costos de la canasta básica y el acceso a los servicios de salud.

Tras una serie de discusiones, provenientes de la Cámara de Diputados, en cuanto a Cámara de Origen, y su posterior debate en la Cámara de Senadores, así como la anuencia de 24 Congresos de Entidades Federativas Mexicanas<sup>166</sup>, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 20 de diciembre de 2013, resultando modificados, no solamente el artículo 27 Constitucional, sino también los artículos 25 y 28 del referido ordenamiento normativo<sup>167</sup>.

#### **3.2.4. Reforma político-electoral, del año 2014**

Continuando con el análisis de las reformas constitucionales de mayor impacto social y mediático de los últimos años en nuestro país, se encuentra la llamada

---

<sup>166</sup> De acuerdo a la información consultada en diversas fuentes informativas, se señala que la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, es decir 17 Congresos, se logró en menos de 83 horas, es decir, bastaron menos de cuatro días para lograr la aprobación de tal reforma por parte de las legislaturas, lo cual posiciona a la denominada “Reforma Energética”, como una de las reformas constitucionales aprobadas con mayor celeridad. Nota periodística consultada en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/en-83-horas-la-reforma-energetica-es-constitucional-17-congresos-la-avalan/>

<sup>167</sup> Las reformas constitucionales a los artículos 25 y 28, confieren la facultad al Estado Mexicano, para suscribir contratos con particulares para la expropiación y explotación del petróleo y demás hidrocarburos que se encuentren en el territorio nacional.

Reforma Político-Electoral, planteada con la finalidad de modernizar el sistema político mexicano, mediante el fortalecimiento de las instituciones electorales con las que cuenta dicho sistema, así como la mayor promoción para la participación ciudadana en el desarrollo de los comicios y diferentes etapas del proceso electoral. El contexto en el que se ideó tal reforma, se plantean diversos retos democráticos, tales como la relación entre la disponibilidad de recursos, los medios de comunicación y el proceso electoral; de igual manera, surge la necesidad de contar con una fiscalización oportuna de los recursos públicos que son destinados a las elecciones, aunado a lo anterior, se estimó la imperiosa necesidad de esclarecer la fuente de la cual proviene el financiamiento de las campañas políticas, es decir, que éstos sean de procedencia lícita. Asimismo, otro de los aspectos que se consideró necesario regular, es el concerniente a la libertad de expresión en la etapa de precampañas y campañas, con la finalidad de proteger la integridad y derechos de los contendientes a un puesto de elección popular.

Esta reforma constitucional, planteada desde el año 2009<sup>168</sup>, constituyó un nuevo entramado normativo-institucional, cuya orientación no solamente se limita a realizar modificaciones a la Ley Suprema del país, sino que establece la necesidad de realizar adecuaciones a la normativa federal y estatal vigente en la materia.

Como se aprecia de la denominación de esta reforma, ésta comprende dos grandes rubros: el político y el electoral. En cuanto a las modificaciones del régimen político de nuestro país, cabe señalar la trascendencia de la incorporación de los principios democráticos y laicos a la forma de gobierno de los estados<sup>169</sup>.

En ese tenor, otra de las modificaciones de mayor impacto en cuanto al régimen político mexicano, lo constituye la incorporación de la figura del gobierno de coalición, es decir que, con base a la reforma de 2014, el Presidente de la República, en el ejercicio de sus atribuciones puede establecer un programa de gobierno

---

<sup>168</sup> La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

<sup>169</sup> Esta reforma se suscitó en el artículo 115 Constitucional, el cual antes de la reforma que se menciona, señalaba que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...” Sin embargo, no se hacía alusión a la democracia como principio fundamental de la organización política-gubernamental en las entidades federativas, situación que fue percibida por el legislador, y posteriormente, incorporado en los textos constitucionales de los Estados.

coordinado con los partidos políticos representados en el Congreso para que, mediante el ajuste de la agenda legislativa, se coordinen esfuerzos de ambos niveles de gobierno para la consecución de los objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Aunado a lo anterior, si el titular del Ejecutivo Federal, determina la necesidad de establecer un gobierno de coalición, los miembros de su gabinete, especialmente los Secretarios de Estado<sup>170</sup>, deberán ser ratificados por el Senado de la República, ello en atención de la reforma a los artículos 74 y 76 constitucionales.

Esta nueva disposición tiene como finalidad contar con un andamiaje institucional que “... *fomente una mayor interacción y corresponsabilidad entre los distintos Poderes...*”<sup>171</sup>, con la finalidad que los acuerdos tomados bajo este esquema de gobierno sean transparentes y garantice la eficiencia del manejo del poder en beneficio de los mexicanos.

En relación a las modificaciones del sistema electoral, se incorporó la figura de reelección consecutiva de legisladores, la cual será aplicable a partir del año 2018, contemplando la posibilidad de reelección por un periodo de 12 años, lo cual será adaptable siempre y cuando el legislador sea postulado por el mismo partido político o coalición y gane las elecciones.

Este aspecto de la reforma político-electoral ha sido sumamente cuestionada, en virtud de los antecedentes históricos del país, en los que se documenta la reelección como una forma de gobierno fallida, misma que fue factor determinante para el inicio de uno de los movimiento sociales más significativos del país: la Revolución Mexicana, de la cual se originó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra en vigor actualmente y que fue modificada para volver a incluir esta figura de gobierno.

Sin embargo, en la exposición de motivos para reincorporar esta figura se señala que “... *la posibilidad de la reelección inmediata de diputados y senadores permitirá*

---

<sup>170</sup> De esta disposición se exceptúan los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

<sup>171</sup> Consultado del resumen ejecutivo de la Reforma Político-Electoral, obtenido del sitio web oficial del Gobierno de la República, en [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN\\_DE\\_LA\\_EXPLICACION\\_REFORMA\\_POLITICA%E2%80%9393ELECTORAL.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_POLITICA%E2%80%9393ELECTORAL.pdf) f Página 3. Consultado el 23 de agosto de 2016.



*que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor.*<sup>172</sup>

Bajo el mismo supuesto de reelección, se encuentran los integrantes de los Ayuntamientos, siempre y cuando el periodo de administración no sea superior de 3 años, el sustento de esta nueva disposición, se relaciona con la finalidad de dar continuidad a la planeación administrativa y ejecutiva efectuada por el municipio.

Entre otro de los numerosos aspectos que engloba esta reforma, se encuentra la figura de las candidaturas independientes, de las cuales se ha hecho gran mención, toda vez que en las últimas elecciones federales<sup>173</sup>, se logró la obtención de cargos de elección popular por parte de ciudadanos no pertenecientes a algún partido político.

Esta figura fue incorporada al artículo 41 constitucional, y se actualiza cuando un ciudadano reúna determinado porcentaje de firmas de la lista nominal de electores y sea registrado ante el Instituto Nacional Electoral. Derivado de dicho registro, el candidato independiente contará con apoyo para el acceso al financiamiento público, así como la oportunidad de contar con espacio en medios de comunicación, tales como la radio y la televisión para promocionar sus propuestas, lo cual plantea un ambiente de equidad en la contienda electoral frente a candidatos postulados por partidos políticos.

En cuanto al procedimiento legislativo<sup>174</sup> llevado a cabo para realizar reformas a la Constitución en materia político-electoral, la primera iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, fue presentada el día 27 de octubre de 2009, mientras que la última iniciativa con proyecto de decreto en relación a esta materia, fue presentada el día 14 de noviembre de 2013.

---

<sup>172</sup> Ídem. Página 4.

<sup>173</sup> En las elecciones federales del año 2015, llevadas a cabo el día 07 de junio de dicha anualidad, primeras en las que se implementó la figura de las candidaturas independientes, cinco candidatos independientes accedieron a cargos de elección popular, derivando la obtención de una gubernatura, dos presidencias municipales, una diputación federal y una diputación local, por parte de candidatos independientes.

<sup>174</sup> Cfr. Diario de los debates de la reforma político-electoral, consultado en el sitio web de la Cámara de Diputados en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_DOI\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOI_10feb14.pdf)



El dictamen sobre esta reforma, fue elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, y posteriormente fue aprobado el día 03 de diciembre de 2013, con 107 votos a favor, 16 en contra y una abstención, posteriormente fue turnada a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales conducentes, órgano en el cual fue aprobada el día 05 de diciembre de 2013, y turnada de nueva cuenta a la Cámara de Senadores para ser remitida a las legislaturas locales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 135 Constitucional.

El dictamen fue aprobado por 18 Congresos<sup>175</sup>, correspondientes a los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Los votos emitidos por estas legislaturas fueron computados por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, misma que emitió su declaratoria de constitucionalidad, y la turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual aconteció el día 10 de febrero de 2014.

### **3.2.5. Reforma Constitucional del Distrito Federal, del año 2016**

Concluyendo con el análisis de algunas de las reformas que ha sufrido la Constitución Política, se encuentra la modificación a nuestra Carta Magna que establece un cambio trascendental en cuanto a la estructura política, gubernativa y de naturaleza jurídica de las entidades federativas de México: la reforma constitucional por la cual el Distrito Federal se convierte en la Ciudad de México, y, en consecuencia, constituye una nueva entidad federativa.

---

<sup>175</sup> Como se puede apreciar, el número de legislaturas que aprobaron esta reforma, se encuentra por debajo del promedio que aprobaron las reformas en materia de derechos humanos, educativa y la reforma energética. Cabe reiterar la negativa por parte de la legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo en la aprobación de una reforma constitucional de este calado, tal como se suscitó en el proceso legislativo de las reformas educativa y energética, lo cual puede ser producto de diversos factores, tales como la falta de coordinación legislativa o la contraposición de intereses en las bancadas políticas imperantes tanto a nivel local, frente a nivel federal.

La necesidad de realizar una reforma constitucional que permitiera otorgar facultades y atribuciones al Distrito Federal, similares a las que son ejercidas por las entidades federativas, obedece a que, si bien, el sistema federal que impera en nuestro país fue desarrollado con la finalidad de evitar el centralismo, la sede de los Poderes de la Unión, geográficamente ubicada en el centro del país, quedó excluido de manera paulatina en cuanto a la oportunidad de tomar sus propias decisiones en el ámbito político y gubernamental; evidenciando una clara postura federalista en el país, pero dejando de lado las oportunidades de autonomía de la sede de los Poderes de la Unión y capital de nuestro país.

Como se menciona en la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Cámara de Senadores el día 25 de noviembre de 2013<sup>176</sup>, dos de los principales factores para presentar esta iniciativa, en relación con el tema de estudio de esta investigación, consisten en:

- La falta de atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que pueda presentar iniciativas de ley, en los términos del artículo 71 Constitucional.
- La falta de facultades para que el Distrito Federal pueda tomar parte en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, a la luz del artículo 135 Constitucional, la cual conforme al mismo texto normativo, es facultad exclusiva de las legislaturas de las entidades federativas, imposibilitando con ello la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en razón de que éste cuenta con otra naturaleza jurídica que difiere de la de las entidades federativas como partes integrantes del territorio nacional.

En ese orden de ideas, en la exposición de motivos de la reforma a la que se hace referencia, se señalan otros aspectos a considerar ante la falta de reconocimiento del Distrito Federal como entidad federativa; entre ellos y en relación al

---

<sup>176</sup> Consultada en el sitio web oficial de la Cámara de Senadores, en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/RefPol\\_CDMX/RPCM\\_iniciativa6.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa6.pdf) consultado el día 25 de agosto de 2016.

procedimiento de reformas a la Constitución, establecido en el artículo 135 de la Carta Magna de nuestro país, en el que se precisa que, para que las mismas surtan efectos, deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, y posterior a ello, el cómputo de los votos de éstas legislaturas deberá ser realizado en su caso por la Comisión Permanente, por lo que en este supuesto no figura la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud que éste no es considerado como entidad federativa; vulnerando con ello el principio de representatividad de los habitantes de la capital del país, excluyéndolos de toda posibilidad para que sus representantes legislativos puedan emitir su posición respecto a las modificaciones y adiciones a la Ley Suprema mexicana.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que el principio de representación de todos los mexicanos, se encuentra relacionado con el principio de soberanía nacional, consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala el origen del poder, y otorga al pueblo el derecho de modificar su forma de gobierno; sin embargo, la facultad para que los habitantes del Distrito Federal ejerzan su soberanía a través de su órgano legislativo se encuentra restringida por parte de la propia Constitución al no otorgarles el poder para tomar parte en las reformas y adiciones a la Ley Suprema del país.

En ese orden de ideas, ante la exclusión de la Asamblea Legislativa para emitir su voto en términos del artículo 135 Constitucional, se pone de manifiesto la falta de igualdad de oportunidades para que los habitantes de la capital del país, mediante su órgano legislativo, puedan ser efectivamente representados por la Asamblea Legislativa, lo cual detenta contradicciones al derecho de la igualdad de las personas, consagrado en el artículo primero Constitucional<sup>177</sup>, lo anterior en virtud que, el artículo 135 Constitucional, al establecer únicamente el derecho de voto de

---

<sup>177</sup> El artículo primero de la Constitución Política de nuestro país, en su párrafo quinto, hace alusión al derecho a la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, empero, no menciona la expresión “*igualdad ante la ley*”, señala que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” Ante tal situación, cabe señalar que la posición geográfica del Distrito Federal, al no ser considerado como entidad federativa, puede constituir un elemento discriminatorio, en virtud que no se confieren las mismas atribuciones a su órgano legislativo, lo cual detenta en la desigualdad de oportunidades ante la Ley.

las legislaturas locales, en cuanto a reformas o adiciones a la Constitución, otorga a los habitantes de las entidades federativas, un pleno derecho para tener injerencia en asuntos de esta naturaleza, y no así para los habitantes del Distrito Federal, situación que los posiciona en situación de desventaja en cuanto al ejercicio de sus derechos y la protección de sus intereses frente al resto de los habitantes del país. Finalmente, en relación a la exposición de motivos de esta reforma constitucional, el legislador, en referencia a lo señalado por Carbonell<sup>178</sup>, señala que, si en México se pretende lograr una verdadera transición normativa que atienda a los retos a los que se enfrenta la democracia en México, resulta de vital importancia que “... se dote al Distrito Federal de un texto constitucional local que evite la intervención de poderes de otros niveles de gobierno en sus decisiones políticas...”<sup>179</sup>, asimismo considera la relevancia de otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las mismas atribuciones que a un órgano legislativo local que le permita ejercer de manera plena su marco de actuación de igual manera en que son ejercidas las atribuciones que otorga la Ley Suprema del país a las legislaturas de las entidades federativas.

Por lo antes expuesto, las iniciativas de reforma constitucional en materia política del Distrito Federal, presentadas al Senado de la República a partir del año 2010 hasta 2013, fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, quienes emitieron su dictamen el día 13 de diciembre de 2013.

En consecuencia, tras llevarse a cabo el procedimiento establecido por el artículo 72 Constitucional, el día 9 de diciembre de 2015, la Cámara de Diputados aprobó dicho proyecto, y, posteriormente fue avalado por el Senado de la República el día 9 de diciembre de 2015; remitiendo el dictamen a las legislaturas de los Estados a

---

<sup>178</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. *El Estado constitucional como herramienta para la calidad democrática*. Consultado en el sitio web: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad\\_de\\_la\\_democracia\\_y\\_estado\\_de\\_derecho.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad_de_la_democracia_y_estado_de_derecho.pdf) publicado el 31 de julio de 2010. Consultado el 26 de agosto de 2016.

<sup>179</sup> Ídem. Página 5.

efectos del artículo 135 constitucional, aprobándolo 23 congresos locales<sup>180</sup>, por lo cual, el día 29 de enero de 2016 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el cual se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México”; del cual se desprenden, entre otras, las siguientes modificaciones<sup>181</sup>:

- a) Reforma al artículo 43 Constitucional, relativo a las partes integrantes de la Federación, en la cual, a partir de la publicación de este decreto, el Distrito Federal cambia su denominación, y pasa a constituirse como nueva entidad federativa bajo el nombre de Ciudad de México, como lo señala la nueva redacción del artículo 44 de la Carta Magna, el cual precisa que “...*la Ciudad de México, es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.*”
- b) Se reforma el artículo 71 Constitucional, fracción III, relativa al derecho de iniciar leyes o decretos, otorgando esta facultad a la Ciudad de México.
- c) Modificación al título quinto de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, relativa a “*Los Estados de la Federación y la Ciudad de México*”.
- d) Reforma integral al artículo 122 de la Carta Magna de nuestro país, relativa a la Ciudad de México, en el cual se establecen nuevos aspectos a regular, en consecuencia, del cambio de su naturaleza jurídica, tales como:
  - La autonomía de la Ciudad de México, como entidad federativa, en cuanto a su régimen interior, y a su organización política y administrativa.

---

<sup>180</sup> Las legislaturas locales que aprobaron el decreto son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>181</sup> Obtenidas del “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de enero de 2016, consultado en el sitio web oficial del DOF, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) . Información recabada el día 26 de agosto de 2016.

- El establecimiento de la Constitución Política de la Ciudad de México, para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, así como la organización de su régimen interior y de gobierno.
  - El ejercicio del Poder Legislativo, se llevará a cabo por un órgano denominado “Legislatura de la Ciudad de México”, el cual asume las funciones que ejercía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y las que le otorgue la Constitución Política de la Ciudad de México, así como la Constitución General del país.
  - El establecimiento de alcaldías como forma de organización administrativa.
- e) Reforma al artículo 135 Constitucional<sup>182</sup>, mediante el cual se faculta a la Legislatura de la Ciudad de México, para intervenir en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la par de las Legislaturas de los Estados.

### **3.3. Intervención de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como se ha expuesto en el transcurso de la presente investigación, el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los poderes públicos de los cuales dispone, mismos que encuentran su marco de actuación conforme a las disposiciones normativas que los revisten de atribuciones para que las acciones implementadas por éstos se encuentren apegadas a derecho y sean encaminadas en beneficio del pueblo.

La República Mexicana, como la señala el artículo 40 Constitucional, es una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados

---

<sup>182</sup> La reforma del año 2016, al artículo 135 Constitucional, es la segunda que se realiza a esta disposición normativa desde su suscripción en el año de 1917. Previo a esta reforma, la última modificación que sufrió este artículo constitucional fue en el año de 1966.

Libres y Soberanos, este régimen ha sido adoptado por el pueblo en pleno ejercicio de su soberanía en términos del artículo 39 Constitucional.

Por lo anterior, ante el ejercicio de un derecho como la soberanía, es necesaria la existencia de ordenamientos normativos que prevean la manera de regular diversos aspectos de la convivencia social, así como la estructura de gobierno, en este caso de las partes integrantes de la Federación, es decir, de las entidades federativas; ordenamiento que debe encontrarse acorde a los principios establecidos por la Constitución general de la República.

De acuerdo al artículo 41 de la Carta Magna, la manera en que el pueblo ejerce su soberanía, por conducto de los Poderes de la Unión, en cuanto a la competencia de estos, en el ámbito federal, mientras que, en lo concerniente a su organización interna, el conducto para ejercer este derecho es mediante los poderes de los Estados y de la Ciudad de México, en los términos que prevean la Constitución Federal y las Constituciones de las Entidades Federativas, respectivamente, ordenamientos normativos que no podrán contraponerse de manera recíproca.

En ese tenor, y toda vez que las Constituciones de los Estados deben garantizar el ejercicio de la soberanía de sus habitantes, por conducto de sus legisladores, éstos ordenamientos normativos de ámbito local, deben prever los mecanismos necesarios para defender los derechos, intereses y soberanía de la población que representen, en cuanto a decisiones tomadas por los Poderes de la Unión que puedan trascendencia normativa y que incidan de manera concreta en el desarrollo de su Entidad Federativa, tales como acciones de creación normativa o de reformas, específicamente las concernientes a reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de determinar la manera en que las Constituciones de los Estados asumen su participación en el proceso de reformas a la Carta Magna del país, a la luz del artículo 135 de este ordenamiento normativo supremo; se procederá al análisis de las disposiciones que señalan las Constituciones<sup>183</sup> de las 31 entidades

---

<sup>183</sup> Las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas de nuestro país, fueron consultadas del sitio web de la Secretaría de Gobernación "Orden Jurídico Nacional", a cargo de la Unidad General de Asuntos Jurídicos, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>



federativas<sup>184</sup>, en relación al proceso de reformas y adiciones a la Ley Suprema Mexicana.

### 3.3.1. Constitución Política del Estado de Aguascalientes

En la legislación constitucional local del Estado de Aguascalientes, no se observa el establecimiento de una disposición expresa que otorgue facultades al Congreso de ese Estado para actuar conforme al procedimiento señalado por el artículo 135 de la Constitución Federal, sino que, de acuerdo al artículo 27, fracción I, del referido ordenamiento local, el cual señala las facultades del Congreso, se limita a otorgar a los 27 diputados que integran la legislatura de Aguascalientes<sup>185</sup>, la facultad para “...*Legislar para el Estado, sobre todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación...*”, por lo cual se interpreta que, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no ser competencia de la Federación, es un aspecto del cual toman parte únicamente las entidades federativas; motivo por el cual se faculta a este Congreso para intervenir en el proceso señalado en el multicitado artículo 135 de la Carta Magna.

En ese tenor, relativo a las reformas a la Constitución, el artículo tercero transitorio de esta Constitución, hace referencia a que “... *las reformas de la Legislación del Estado en consonancia con la Constitución General del país, y la particular del*

---

<sup>184</sup> Se hace mención de 31 Constituciones de Entidades Federativas, en razón de ser los ordenamientos constitucionales de ámbito local vigentes, si bien, la Ciudad de México, a partir del 29 de enero de 2016, se erige como nueva Entidad Federativa, aún no dispone de una Constitución, toda vez que de acuerdo al artículo séptimo transitorio del “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado el 29 de enero de 2016, la Constitución Política de la Ciudad de México, deberá ser aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017, por lo cual, la nueva Entidad Federativa, no cuenta con disposiciones normativas en relación al procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución Federal, de acuerdo a su artículo 135 Constitucional, aunque, si bien la Ciudad de México, cuenta con un Estatuto de Gobierno, en éste no se encuentran reconocidas facultades y atribuciones para esta entidad para intervenir en el proceso de reformas y adiciones a la Carta Magna, a la luz del artículo constitucional señalado anteriormente.

<sup>185</sup> De acuerdo al artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, el Congreso del Estado, se encuentra conformado por 18 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, y 9 diputados son establecidos por el principio de representación proporcional, sumatoria que deriva en un total de 27 legisladores.



*Estado...*”, tendrán carácter preferente en los asuntos a tratar por parte de la legislatura local.

### **3.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.**

La Constitución local del Estado de Baja California, en su artículo 27, relativo a las facultades del Congreso, establece de manera puntual, en sus fracciones II y XLI, la manera en que habrán de participar los legisladores de esta entidad en el proceso de reformas y adiciones a la Carta Magna de nuestro país.

En primer término (fracción II), señala la facultad del Congreso del Estado para proponer ante el Congreso de la Unión, iniciativas de ley, así como reformas adiciones y derogaciones que sean competencia del Poder Legislativo de la Unión. Mientras que en la fracción XLI de su artículo 27, señala que, estará a cargo de los 25 diputados que integran el Congreso, de acuerdo al artículo 14 de este ordenamiento, el emitir la legislación correspondiente para hacer efectivas, para los Poderes del Estado, todas las facultades que otorgan tanto la Ley Suprema de nuestro país, como la Constitución del Estado, en ese tenor, cabe señalar la facultad que reconoce la Carta Magna a este Congreso para ejercer sus atribuciones en el marco del artículo 135 Constitucional.

### **3.3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur**

De acuerdo con el artículo 41 de esta Constitución, el Congreso del Estado se integra por 21 diputados, cuyas facultades se encuentran establecidas en el artículo 64 de dicho ordenamiento normativo local, entre las cuales y en relación al proceso de reformas y adiciones a la Constitución Federal, señala en su fracción II la facultad del Congreso para ejercer las atribuciones que le confiere la Constitución General de la República, entre las cuales figura la participación de la legislatura de esta entidad al tenor de lo señalado por el artículo 135 de la Ley Suprema del país.

Asimismo, la fracción III del mencionado artículo 64 de esta Constitución, señala la facultad del Congreso del Estado de Baja California Sur, para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, haciendo parte a esta legislación dentro de

procedimientos legislativos, así como de reformas o adiciones a la Constitución General.

### **3.3.4. Constitución Política del Estado de Campeche**

La Constitución de esta entidad federativa, en su artículo 54, fracción XXXVIII, dispone que el Congreso, integrado por 35 diputados<sup>186</sup>, podrá ejecutar las atribuciones que le asigne la propia Constitución, así como la Carta Magna y las leyes que de ella emanen.

Si bien, no se encuentra determinada de manera específica la actuación del Congreso del Estado de Campeche, en el proceso de reformas o adiciones a la Ley Suprema del país, la disposición constitucional local que ha sido señalada, establece un amplio panorama para que este órgano legislativo, de manera enunciativa más no limitativa, pueda llevar a cabo las acciones correspondientes para representar a la entidad federativa conforme a sus intereses.

### **3.3.5. Constitución Política del Estado de Chiapas**

El Poder Legislativo del Estado de Chiapas, se integra por cuarenta diputados, electos bajo los sistemas que precisa el artículo 19 de la Constitución Política de esta entidad federativa.

En esa tesitura, dicho ordenamiento en su artículo 30, precisa que son atribuciones del Congreso, en relación a lo consagrado en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo señalado en las fracciones I y II, las cuales señalan, respectivamente, la facultad del Congreso para legislar en materias que no sean competencia exclusiva de la Federación, y, aunado a ello, confiere la facultad al Congreso del Estado, para iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de su competencia.

---

<sup>186</sup> El artículo 31 de la Constitución del Estado de Campeche, señala que el Congreso del Estado, se integra por 35 diputados, de los cuales 21 son electos por el principio de mayoría relativa, mientras que 14 son determinados por el principio de representación proporcional.

Cabe resaltar que la fracción II del artículo 30 de esta Constitución, faculta al Congreso para aprobar y desaprobar reformas a la Constitución, empero no señala el ámbito de la Constitución que refiere, si es de materia local o federal; sin embargo, fija una clara postura frente al consenso democrático que debe imperar en todo órgano legislativo, y determina de manera contundente la apertura al diálogo en cuanto a decisiones de gran trascendencia normativa, como lo son las reformas a la Constitución, obedeciendo a la naturaleza jurídica de ésta.

### **3.3.6. Constitución Política del Estado de Chihuahua**

La Constitución Política de esta entidad, determina en su artículo 40, que el Poder Legislativo de este Estado, se encontrará concentrado en el Congreso, integrado por 33 diputados, y les confiere atribuciones y facultades conforme a lo señalado por su artículo 64.

De este último numeral, se aprecia en diferentes fracciones la manera en cómo habrá de participar este Estado frente a las reformas y adiciones de la Carta Magna del país, en primer lugar, en su fracción III, se establece que es facultad del Congreso del Estado “... *iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como su abrogación, derogación, reforma y adición...*”, lo anterior atendiendo a la protección de los intereses del Estado, y prevenir sobre actos y disposiciones que puedan figurar como anticonstitucionales.

Por otro lado, continuando con el análisis de la referida fracción, el Congreso del Estado, muestra ánimos de colaboración hacia las otras entidades federativas, en virtud que dispone como facultad del Congreso “... *secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las legislaturas de otros Estados...*”

### **3.3.7. Constitución Política del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza**

El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, se encuentra integrado por 25 diputados, electos en los términos del artículo 33 de la Constitución Política del

Estado, ordenamiento normativo que en su artículo 67 otorga atribuciones al Poder Legislativo.

Derivado del artículo 67 Constitucional, en relación a lo establecido por el artículo 135 de la Ley Suprema del país, se aprecia que en la fracción II del referido ordenamiento local, el Congreso del Estado tiene atribuciones para presentar ante el Congreso de la Unión proyectos de leyes y decretos, así como solicitar la reforma o derogación de disposiciones federales vigentes. Aunado a ello, cuenta con la facultad para respaldar y secundar, cuando lo estime pertinente, las iniciativas presentadas por Legislaturas de otros Estados.

En relación a la protección de los intereses de la entidad federativa, la fracción III, del mismo artículo local, señala que el Congreso del Estado tiene facultad para *“...reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituya un ataque a la Soberanía o Independencia del Estado o a la Constitución Federal.”* Aspecto del cual, vale la pena resaltar la intención del legislador, para garantizar desde el ámbito de su competencia el respeto irrestricto de ambas disposiciones constitucionales.

### **3.3.8. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima**

El Congreso de esta entidad federativa, se encuentra integrado por 25 diputados, electos en los términos del artículo 22 de la Constitución Política de este Estado, misma que le confiere facultades conforme a lo dispuesto por su artículo 33.

De estas facultades en relación con el proceso para participar en las reformas o adiciones a la Constitución General, en la fracción I de este artículo, se faculta al Congreso del Estado para ejercer sus atribuciones conforme lo prevea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

Asimismo, en su fracción II, se confieren facultades al Congreso para realizar reformas a la Constitución del Estado, así como su intervención en los términos que señala la Constitución General, para reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere. No obstante, no señala la manera en que habrá de ejercer sus facultades

en cuanto al procedimiento establecido por el artículo 135 de la Ley Suprema del país.

### **3.3.9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango**

La representación del Poder Legislativo en el Estado de Durango, se encuentra conferida al Congreso de esta entidad federativa, mismo que se integra por 25 diputados, electos conforme a las disposiciones del artículo 66 de la Constitución del Estado.

Esta Constitución, no cuenta con disposiciones locales específicas en relación al procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna de nuestro país; empero, su artículo 82, relativo a las facultades del Congreso, en su fracción V, inciso j, otorga atribuciones a este órgano legislativo necesarias para actuar conforme a los lineamientos señalados por la propia Constitución del Estado y por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, su artículo 81, fracción V, determina que una de las resoluciones sobre las cuales el gobernador del Estado no puede hacer observaciones, la constituyen los decretos que deriven de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.3.10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

La Constitución Política de esta entidad federativa, otorga el ejercicio del Poder Legislativo, al Congreso del Estado, el cual en términos del artículo 39 de este ordenamiento normativo, se encuentra integrado por 75 diputados.

Estos integrantes del poder legislativo cuentan con diferentes facultades y atribuciones consagrados por el artículo 61 de la norma suprema en materia local; y en relación con su participación en las reformas y adiciones a la Carta Magna

mexicana, su fracción IV, establece la obligación del Congreso, para llevar a cabo las acciones legislativas impuestas por la Constitución General, tales como su participación en el procedimiento establecido por el artículo 135 constitucional.

Aunado a lo anterior, en la fracción X, del artículo 61 de esta Constitución, se establece de manera expresa, la facultad del Congreso del Estado de México, para conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso le remita, con la finalidad que emita su postura en los términos constitucionales establecidos para tal efecto.

### **3.3.11. Constitución Política para el Estado de Guanajuato**

El Congreso del Estado de Guanajuato, se integra por 36 legisladores, mismos que son electos para este cargo de elección popular, a la luz de lo establecido por el artículo 42 de su Constitución Política local.

Su marco de actuación se encuentra establecido en el artículo 63 de esta Constitución, sin embargo, no cuenta con un procedimiento específico bajo el cual se rija su legislatura frente a las reformas y adiciones a la Constitución General, aplicando de manera general, lo establecido por la fracción XXXIV de este artículo constitucional local, el cual señala que el Congreso se encuentra facultado de modo expreso o implícito para los asuntos de su competencia otorgados por esta Constitución o la Federal.

### **3.3.12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

Dentro de las facultades a ejercer por parte de los 46 legisladores que integran el Congreso del Estado de Guerrero, en relación al procedimiento de reformas a la Carta Magna mexicana, se encuentran establecidas de manera puntual en diferentes aspectos, desde la presentación de la iniciativa del decreto hasta su aprobación para reformar o adicionar disposiciones constitucionales en materia federal.

En primer término, en la fracción II del artículo 61 de la Constitución Política de esta entidad federativa, se faculta al Congreso del Estado para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

Asimismo, la fracción XI, del mismo artículo constitucional local, otorga al Congreso atribuciones para el ejercicio de las acciones que correspondan dentro del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.3.13. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo**

Este ordenamiento constitucional estatal, confiere el ejercicio del Poder Legislativo, al Congreso del Estado de Hidalgo, integrado por 30 diputados, cuyo sistema de elección se encuentra previsto por el artículo 29 de la Constitución local.

Asimismo, dicho ordenamiento otorga facultades y atribuciones al Congreso, en el marco de su artículo 56 en sus fracciones III y IV, entre las cuales figuran la facultad de presentar leyes y decretos ante el Congreso General, y en ese tenor, se faculta a esta legislatura para ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República, en ese tenor, es necesario resaltar que dentro de éstas, se encuentra establecido el procedimiento consagrado por el artículo 135 de nuestra Ley Suprema nacional.

### **3.3.14. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco**

La Constitución Política de esta entidad federativa, señala en su artículo 18 que el Congreso del Estado, se encuentra integrado por 39 diputados, mismos que se encuentra revestidos de atribuciones conforme a lo dispuesto por su artículo 35, sin embargo, dentro de las disposiciones de este artículo no se observa de manera expresa las acciones que deberán llevar a cabo sus diputados para formar parte en las reformas y adiciones a la Constitución Federal.

Empero, lo anterior, en el artículo 118 de este ordenamiento normativo local, se estipula “... las reformas hechas en la Constitución Federal que afecten a esta

*Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin más trámite.”*

De lo anterior, se desprende que los legisladores deben adoptar los mecanismos necesarios para garantizar la salvedad y protección de los intereses del Estado de Jalisco, mediante el adecuado estudio y debate de los decretos para reformar o adicionar disposiciones a la Constitución Federal, toda vez que conforme a lo establecido por el artículo 33 de su Constitución, se señala que el titular del Poder Ejecutivo Estatal, no podrá emitir observaciones respecto de las resoluciones tomadas por los diputados locales en su calidad de constituyente permanente federal, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.3.15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.**

La Constitución Política del Estado de Michoacán, señala en su artículo 20 la manera en la cual se encuentra integrado el Poder Legislativo del Estado, mismo que se deposita en un Congreso integrado por 40 diputados.

Asimismo, el artículo de esta Constitución que otorga facultades al Congreso, es el 44, en el cual se encuentran contemplados determinados supuestos para la participación de la legislatura de esta entidad federativa en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal es el caso de la fracción II de este artículo, en el que se señalan dos posturas referentes al procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna de nuestro país.

En primer lugar, señala la facultad del Congreso Local para presentar iniciativas de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución General; y en otro aspecto, refiere a la facultad del Congreso de la entidad para secundar, cuando lo estime pertinente las iniciativas de ley o decreto presentadas por legislaturas de otras entidades federativas.

### **3.3.16. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**



El Congreso del Estado de Morelos, se encuentra integrado por 30 diputados, electos conforme a los principios consagrados por el artículo 24 de esta disposición constitucional de ámbito local.

Entre las facultades conferidas al Congreso del Estado de Morelos, en su artículo 40, se establece en la fracción III, su atribución para presentar iniciativas de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, parte integral del proceso de reformas a la Constitución.

Sin embargo, cabe señalar que, esta Constitución Política Estatal, es la única de todas las entidades federativas en la que se encuentra establecido un apartado específico sobre el procedimiento de reformas a la Constitución, mismo que se ubica en el Título Octavo, Capítulo II, de la Constitución Política de esta entidad federativa, el cual comprende el artículo 151, el cual señala las atribuciones del Congreso del Estado, al tenor de lo establecido por el artículo 135 de la Ley Suprema de nuestro país, señalando que las minutas de reforma o adición aprobadas por el Congreso de la Unión, deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara presentes.

### **3.3.17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución de esta entidad federativa, el Poder Legislativo del Estado, se encuentra concentrado en un Congreso integrado por 30 diputados, electos tanto por el principio de mayoría relativa, y el principio de representación proporcional.

Las facultades del Congreso del Estado, se encuentran establecidas en el artículo 47 de esta Constitución, y entre las cuales, en relación al procedimiento consagrado por el artículo 135 de la Carta Magna mexicana, se encuentran señaladas en las fracciones XXXIII y XXXIX, atribuciones en este sentido, mismas que señalan que el Congreso se encuentra facultado para hacer ejercer las funciones que le otorga la Constitución General, así como para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las atribuciones conferidas por las Constituciones Políticas de ámbito federal y local.

No obstante, de establecer las bases para el ejercicio de sus funciones, no establece de manera puntual una posición respecto al procedimiento de reformas y adiciones a la Ley Suprema del país.

### **3.3.18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**

La representación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, se encuentra conferida a un órgano de representación popular denominado Congreso del Estado, mismo que se integra con 42 diputados, conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución del Estado.

En ese tenor, el artículo 63 del referido ordenamiento constitucional local, señala las facultades del Congreso, y en relación a lo establecido por el artículo 135 de la Constitución General, la fracción II, del citado artículo constitucional local, se establece que la legislatura de Nuevo León puede presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, y proponer la reforma y adición de disposiciones normativas federales, asimismo, establece que podrá secundar iniciativas presentadas por otras legislaturas de entidades federativas.

### **3.3.19. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

El artículo 33 de esta Constitución estatal, señala que el Congreso del Estado de Oaxaca, es el órgano de representación del Poder Legislativo de esta entidad federativa, mismo que se instala mediante la elección de 42 diputados, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Dentro de las atribuciones establecidas al Congreso del Estado, señaladas en el artículo 59 de esta Constitución, en su fracción II, se encuentra indicado que el Congreso deberá ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República, figurando entre ellas la participación en las reformas constitucionales, a la luz del artículo 135 Constitucional.

Asimismo, dentro del análisis de las atribuciones del Poder Legislativo de la entidad, en su fracción IV, se establece que esta Cámara de Diputados se encuentra

facultada para presentar iniciativas de ley y de decretos ante el Congreso de la Unión, y en ese tenor, en su fracción L, estipula que el Congreso deberá cumplir con las obligaciones legislativas que le impone la Constitución General y las que le impongan las leyes generales.

De lo anterior cabe resaltar que, en esta Constitución, en comparación con la de las otras entidades federativas, se hace referencia a las “*obligaciones legislativas*”, término que no había sido señalado en el estudio de las normas precedentes, lo cual significa la obligatoriedad de la participación de este Congreso conforme a las disposiciones federales que son emitidas para ello, en virtud este deber se encuentra elevado a rango constitucional.

### **3.3.20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla**

De conformidad con lo señalado por el artículo 33 de esta Constitución Política, el ejercicio del Poder Legislativo de este Estado, se encuentra conferido a un Congreso integrado por 41 diputados en su totalidad, electos por los dos principios que dispone el sistema político mexicano.

El artículo 57 de esta Constitución, en su fracción II, faculta al Congreso del Estado, para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, así como solicitar su intervención en la derogación de disposiciones federales.

En ese tenor, continuando el estudio de ésta fracción constitucional local, se confiere al Congreso la atribución para colaborar en el seguimiento de iniciativas presentadas por legislaturas de otras entidades federativas.

### **3.3.21. Constitución Política del Estado de Querétaro**

El Congreso del Estado de Querétaro, en cuanto a órgano depositario del Poder Legislativo de esta entidad federativa, se encuentra integrado por 25 diputados, en los términos señalados por el artículo 16 de esta constitución local.

Asimismo, en su artículo 17 Constitucional establece las atribuciones que se confieren al Congreso del Estado, del cual, en su fracción XIX, se especifica de manera general, que el marco de actuación de los integrantes del poder legislativo estatal será conforme a los lineamientos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, no especifica de manera concreta la manera en que el Congreso del Estado deberá ejecutar sus atribuciones frente al proceso de reformas o adiciones a la Carta Magna del país.

No obstante, en el artículo 19 de esta Constitución, en su fracción V, se establece que, respecto a la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, el titular del Poder Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones respecto a la resolución emitida por el Congreso Local, en cuanto a las reformas aprobadas en funciones de constituyente permanente.

### **3.3.22. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**

La representación del Poder Legislativo de esta entidad federativa, se manifiesta mediante la conformación del Congreso del Estado de Quintana Roo, mismo que se integra por 25 diputados conforme a los principios de elección consagrados por el artículo 52 de esta Constitución local.

Las facultades conferidas a este órgano legislativo, se encuentran estipuladas en su artículo 75, y en relación a las atribuciones que pueden ser ejercidas por el mismo, en consonancia con el procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna del país, se encuentran señaladas, en primer término, en su fracción II, que el Congreso de este Estado cuenta con atribuciones para ejercer las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, en la fracción III, de este artículo constitucional local, se establece la atribución de esta legislatura estatal para presentar iniciativas de ley y de decreto ante el Congreso de la Unión, contribuyendo con ello a lo establecido en el artículo 71 de la Ley Suprema mexicana.

### **3.3.23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí**

El Poder Legislativo de esta entidad federativa, se encuentra representado por 27 diputados los cuales integran el Congreso del Estado de San Luis Potosí, de acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política de este Estado.

Entre las facultades conferidas a los diputados potosinos, establecidas en el artículo 57 de este ordenamiento normativo de ámbito local, se encuentra señalada, en su fracción II que el Congreso podrá presentar iniciativas de ley y de decreto ante el Congreso de la Unión, así como solicitar la reforma, abrogación y derogación de disposiciones legales vigentes a nivel nacional.

Por otro lado, dentro del mismo artículo, en su fracción XLVIII, de esta Constitución, se encuentra señalada de manera expresa que el Congreso del Estado podrá ejercer las atribuciones que le otorgue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación al procedimiento establecido por el artículo 135 Constitucional, no se encuentra señalado un mecanismo concreto para la actuación del Congreso del Estado frente a esta disposición, no obstante, en su artículo 138, dispone que las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, que deban constar en el ordenamiento constitucional local, deberán ser adoptadas por la legislatura para que éstas consten en la Constitución del Estado, sin más trámite que la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

### **3.3.24. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa**

El Congreso del Estado de Sinaloa, se encuentra integrado por 40 diputados, mismos que son representantes del Poder Legislativo, conforme a lo señalado por el artículo 24 de esta Constitución.

Las facultades otorgadas a este Congreso, se encuentran establecidas en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado, y entre ellas, en relación al procedimiento

legislativo federal, en su fracción IV, se establece la atribución del Congreso local para presentar iniciativas de ley o de reformas al Congreso de la Unión; disposición que constituye el único señalamiento expreso en relación a lo establecido por los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución General.

Asimismo, el artículo 44 de esta Constitución estatal, establece una prohibición al Congreso, consistente en la proscripción para expedir leyes que violen los preceptos establecidos por la Carta Magna, así como por la propia normativa constitucional local, con lo que se pretende salvaguardar los principios constitucionales de ambos ámbitos de aplicación e interpretación de la norma.

### **3.3.25. Constitución Política del Estado de Sonora**

El Congreso del Estado de Sonora, integrado por 33 diputados, mediante los principios de representación establecidos en su artículo 31 constitucional, es el titular del Poder Legislativo de esta entidad federativa.

Entre sus facultades, consagradas en el artículo 64 de esta disposición normativa constitucional de carácter local, establece en su fracción I, que el Congreso del Estado de Sonora, cuenta con la atribución para presentar iniciativas de ley y de decreto ante el Congreso de la Unión, estableciendo la pauta para ser parte integral del proceso de reformas y adiciones a la Constitución, en cuanto a la etapa de iniciativa, en virtud que, en el texto constitucional no se encuentran disposiciones expresas que determinen la manera en que habrá de participar este Congreso conforme a lo estipulado en el artículo 135 de la Ley Suprema del país.

Por otro lado, en su fracción XLIV, determina que el Congreso se encuentra facultado para ejercer las atribuciones que le otorga la Constitución General, entre las cuales puede figurar su participación en la aprobación de reformas y adiciones a la Carta Magna del país.

### **3.3.26. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco**

El Poder Legislativo de este Estado, se deposita en un Congreso integrado por 35 diputados, mismo que se conforma por representantes electos de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, como lo establece el artículo 12 de esta Constitución.

Dentro de las facultades que le otorga la Constitución Política de este Estado, consagradas en su artículo 36, fracción XVI, se encuentra que el Congreso cuenta con atribuciones para legislar de acuerdo con las facultades concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo cual se pudiera desprender la participación de esta legislatura estatal en los términos del artículo 135 constitucional, sin embargo, dentro de este texto constitucional, no se especifica de manera concreta la manera en que actúa este órgano legislativo frente a un proyecto de decreto o iniciativa de reforma constitucional general.

### **3.3.27. Constitución Política del Estado de Tamaulipas**

El Congreso del Estado de Tamaulipas, se conforma por 36 diputados, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 de esta Constitución, mismos que ostentan la representación del Poder Legislativo del Estado.

Entre las facultades otorgadas a esta Cámara de Diputados, señaladas en el artículo 58, fracciones XV y XLIV de este ordenamiento estatal, se establece la participación del Congreso del Estado en tres aspectos elementales en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de estos aspectos, señalado en la fracción XV, indica que el Congreso del Estado cuenta con facultades para iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de su competencia, pudiendo figurar entre ellas iniciativas de reforma a la Carta Magna del país. Por otro lado, figura que esta legislatura cuenta con atribuciones para secundar las iniciativas realizadas por legislaturas de otros Estados.

Finalmente, la atribución señalada en la fracción XLIV de este artículo, especifica de manera oportuna, la participación de la legislatura de este Estado conforme a lo dispuesto por el artículo constitucional en el que se centra la presente investigación,

indicando que es facultad del Congreso “... concurrir a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que establece el Artículo 135 de la misma Constitución.”

### **3.3.28. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

El órgano legislativo del Estado de Tlaxcala, se encuentra instalado en el Congreso esta entidad federativa, mismo que se integra por 25 diputados, bajo los esquemas señalados por el artículo 32 de esta Constitución.

Asimismo, dentro de sus facultades, precisadas en el artículo 54 de este ordenamiento constitucional local, se expresa en la fracción IV, que esta legislatura cuenta con atribuciones para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, lo cual representa una participación activa dentro del procedimiento legislativo, a la luz de lo establecido por el artículo 71 de la Carta Magna del país.

Empero, dentro de esta Constitución, no se encuentra determinada alguna otra atribución del Congreso del Estado, respecto al procedimiento de reformas y adiciones a la Ley Suprema del país, sino que, únicamente se limita a señalar la facultad en materia de presentación de iniciativas de ley y decretos ante el Legislativo Federal.

### **3.3.29. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

El ejercicio del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se encuentra conferido a un órgano de representación denominado “Congreso del Estado”, el cual se conforma de 50 diputados, de los cuales 30 son electos mediante el principio de mayoría relativa, y los 20 restantes se establecen de acuerdo al principio de representación proporcional, conforme lo indica el artículo 21 de esta Constitución.



Las facultades y atribuciones que la Constitución del Estado otorga a los integrantes del Poder Legislativo de Veracruz, se encuentran establecidas en el artículo 33 de esta ley suprema de ámbito local.

Del estudio de estas facultades, en relación con la participación de esta legislatura en los procesos de reformas y adiciones a la Carta Magna mexicana, la fracción III, del referido artículo 33 constitucional local, señala que el Congreso del Estado podrá iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, así como solicitar la reforma, abrogación y derogación de disposiciones normativas federales, en el ámbito de su competencia, y además, podrá secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas de que presenten los Congresos de otros Estados.

Asimismo, en su fracción XLIII, se establece que el Congreso de esta entidad federativa, podrá llevar a cabo el ejercicio de todas las atribuciones conferidas por la Constitución General, lo cual dispone de manera enunciativa y no limitativa la participación de esta legislatura en diversos procedimientos normativos federales, en los cuales forman parte los Congresos de los Estados, tal como el procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna de nuestro país.

Finalmente, cabe señalar que, la actuación del Congreso del Estado de Veracruz en razón a lo estipulado por el artículo 135 de la Ley Suprema mexicana, se encuentra ubicada como parte integrante del Constituyente Permanente en el orden federal, toda vez que, derivado del artículo 39 de la Constitución Política de este Estado, se señala que el titular del Ejecutivo Estatal, no podrá hacer observaciones a las resoluciones de la legislatura del Estado de Veracruz, en cuanto éste asuma funciones de Constituyente Permanente federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral.

### **3.3.30. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán**

El Congreso del Estado de Yucatán, en cuanto a órgano depositario del Poder Legislativo de esta entidad federativa, se encuentra representado por 25 diputados, de acuerdo a lo señalado por el artículo 20 de esta Constitución Local.

Su marco de actuación, en cuanto a facultades y atribuciones, se establece en el artículo 30 de esta Constitución, y entre ellas, en su fracción XLVIII, se precisa que el Congreso del Estado de Yucatán, contará con las facultades que le determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

Empero, no establece ninguna atribución al Poder Legislativo Estatal, respecto del procedimiento señalado por el artículo 135 de la Constitución General, observándose que no establece siquiera, de manera expresa, la facultad de esta legislatura para presentar iniciativas de ley y de decretos ante el Congreso de la Unión.

### **3.3.31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Zacatecas.**

El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se encuentra representado por un órgano de representación popular denominado “Legislatura del Estado”, misma que se integra por 30 diputados, electos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, consagrados en el artículo 51 de esta Constitución.

El artículo 65 de esta disposición normativa constitucional local, establece las facultades y obligaciones de la Legislatura, algunas de ellas referentes a la participación del órgano legislativo de esta entidad federativa al tenor de las reformas y adiciones a la Constitución General, la fracción II de este artículo, señala como atribución de la Legislatura el “... *promover y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen...*”, de lo cual se infieren dos aspectos integrantes del procedimiento legislativo, tales como la presentación de iniciativas y reformas a las disposiciones legales mencionadas, y la respectiva votación conforme a los términos que señala el artículo 135 de la Carta Magna de nuestro país.

Finalmente señala, en su fracción XLVIII, que la Legislatura tendrá las atribuciones que expresamente le confiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la participación de este órgano legislativo local en los procedimientos establecidos por la Carta Magna, en los que se requiera la anuencia

de las legislaturas de los Estados en asuntos que puedan afectar de manera directa los intereses de las entidades federativas.

Una vez llevado a cabo el análisis de las Constituciones Políticas de los Estados Libres y Soberanos que integran la República Mexicana, es de observarse que, algunas de ellas cuentan con un articulado en el cual se hace mención respecto a las atribuciones que les confiere la Constitución General, respecto a lo establecido en el artículo 135 de dicho ordenamiento, y en otras de ellas se establece su atribución para presentar iniciativas, o secundar los proyectos presentados por otras Entidades Federativas.

Sin embargo, dentro de dichas disposiciones constitucionales de carácter local, no se encuentra fundamentada de manera específica, el procedimiento por el cual deberá transitar el proyecto de decreto de reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, no señalan la votación requerida para aprobar los proyectos, ni se encuentran especificados los mecanismos que deberán implementar los Congresos de los Estados para que su decisión, respecto a la reforma o adición a la Constitución Nacional, se encuentre respaldada por la ciudadanía que representan.

## **CAPITULO IV**

### **LABOR LEGISLATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, AL TENOR DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO**

La participación de las Entidades Federativas en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecida en el artículo 135 Constitucional, debe estar orientada a no solamente fungir como requisito para que los proyectos de modificación al máximo ordenamiento normativo mexicano sigan su curso, sino que las acciones llevadas a cabo por las legislaturas de los Congresos de los Estados, deben encontrarse encaminadas a lograr la representación efectiva de los intereses de la Entidad Federativa que representan, así como garantizar la máxima protección a la esfera normativa de sus ciudadanos, mediante un estudio y análisis razonado respecto de la adición o reforma constitucional a aprobar.

Como ha quedado señalado en los capítulos antecedentes de la presente investigación, las Entidades Federativas cuentan con Constituciones Políticas propias, emitidas por sus respectivos poderes legislativos, y cumplimentadas por los titulares de los poderes ejecutivos de las mismas, con la finalidad de llevar al ejercicio práctico su carácter de Estados Libres y Soberanos; dentro de dichos ordenamientos constitucionales de carácter local, se encuentran disposiciones relativas a la facultad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a lo establecido en el artículo 135 Constitucional.

Se ha observado que, en la mayoría de las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos que integran la República Mexicana, se pronuncian de manera general respecto a su actuar dentro del procedimiento de reformas y adiciones a la Ley Suprema de México, por conducto de la aplicación de disposiciones tales como presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley que no sean competencia exclusiva de éste o de alguna de sus Cámaras, supuesto dentro del cual figuran las reformas a la Carta Magna, y aunado a lo anterior, algunos

ordenamientos constitucionales del orden estatal, facultan a sus respectivos Congresos para secundar las iniciativas de ley presentadas por las legislaturas de otras Entidades Federativas, y finalmente para ejecutar todas y cada una de las atribuciones que les otorga la Constitución Federal, entre ellas, lo relacionado con el artículo 135 constitucional mexicano.

Asimismo, es de observarse que, dentro del marco normativo constitucional de las Entidades Federativas, referente a la aprobación de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra establecido de manera concreta el porcentaje de votos emitidos por diputados locales que serán necesarios para considerar aprobados los proyectos de reforma, por lo cual se atenderá a lo dispuesto en los diversos reglamentos para los Congresos de cada Entidad Federativa, mismos que establecen, de manera similar, que se tendrá aprobado por mayoría simple.

De lo anterior se desprende, la falta de reglamentación estatal de cada una de las Entidades Federativas, respecto a las atribuciones que sus Congresos ejercen frente a un proyecto de reforma y adición a la Carta Magna, en la cual se encuentre determinada la manera en que serán sometidos a discusión y posterior aprobación los proyectos e iniciativas referentes a esta materia, la votación requerida para lograr la aprobación de los mismos, y sin dejar de mencionar el aspecto de mayor relevancia, y por el cual encuentra su fundamentación la actuación legislativa local: la representación ciudadana.

Si bien, algunas de las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, establecen figuras para la participación ciudadana y de ejercicio democrático, tales como la iniciativa ciudadana<sup>187</sup> y la consulta popular<sup>188</sup>, reconocidas por la

---

<sup>187</sup> Concha Cantú (1996), señala que la iniciativa legislativa popular, o mejor conocida como iniciativa popular consiste en *“la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de ley formal al pueblo mismo”*. Concha Cantú, Hugo Alejandro. *Iniciativa Popular en la Reforma Constitucional en México y Argentina*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1996. Página 15.

<sup>188</sup> De conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de marzo de 2014), *“La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.”*

Constitución General del país<sup>189</sup>, estas no son implementadas como herramientas de investigación legislativa para conocer la opinión y sentir ciudadano respecto a los proyectos de reformas o adiciones a la Ley Suprema nacional, situación con la cual los legisladores locales no garantizan una correcta representación del Estado de cuya Legislatura forman parte, al no ser conocedores de viva voz de dichas opiniones ciudadanas respecto a los proyectos remitidos por el Congreso de la Unión, y con ello, tampoco se constituyen, en el supuesto de suscitarse, como portadores de ideas opositoras y de crítica respecto de dichos proyectos, con lo cual, su actuar únicamente se limita a consensar entre los propios legisladores estatales sobre la viabilidad de aprobar o no una reforma constitucional.

Por lo antes expuesto, y con la finalidad de conocer la experiencia legislativa que se desarrolla en los Congresos de las Entidades Federativas, respecto a la aprobación de proyectos de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a analizar, a manera de ejemplo, el actuar de los legisladores del Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, integrado por 40 diputados, en los términos que se señalan a continuación.

### **3.1. Participación del Congreso del Estado de Michoacán en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Con la finalidad de conocer la manera en que los diputados del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, llevan a cabo sus atribuciones en el marco de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procedió a realizar entrevistas a legisladores que representan a las tres principales fuerzas políticas del país, siendo éstos los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, dentro de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la cual se formularon preguntas respecto a la experiencia de los mismos al tenor de lo señalado por el artículo 135 Constitucional, y en su marco de actuación respecto a

---

<sup>189</sup> Estas figuras constitucionales de democracia directa, se encuentran reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 26, 35, 36 fracción III y 73, fracción XXXIX-Q.

la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como su reglamento.

En primer término, se solicitó a los diputados del Estado de Michoacán, indicar el número de procedimientos de reformas a la Carta Magna del país en las cuales han participado, señalando un promedio de dos reformas por cada uno de los entrevistados, figurando en común las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, en el año 2016; y en materia de trabajo y previsión social, en el año 2015. Posteriormente, se solicitó a los legisladores michoacanos que señalaran el número total de votos necesarios para que el Congreso del Estado de Michoacán apruebe los proyectos de reformas o adiciones a la Constitución General, remitidos por el Congreso de la Unión, de lo cual se reafirmó la falta de unificación de criterios y reglamentación que ha sido señalada en líneas precedentes, lo anterior toda vez que algunos Diputados refirieron que basta la votación afirmativa de once legisladores para tener por aprobado el proyecto de reforma constitucional, mientras que otros señalan que se necesita la votación de la mayoría simple para aprobar el acuerdo.

Siguiendo con la valoración de criterios implementados por los integrantes del Congreso del Estado de Michoacán, se requirió que señalaran los aspectos que deben ser valorados para aprobar una reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obteniendo de manera general una unificación de criterios, toda vez que los entrevistados señalaron que el aspecto fundamental a considerar para aprobar el proyecto emitido por el Congreso de la Unión, consisten en que dicha reforma o adición constituya un beneficio para los gobernados, aunado a lo anterior, y de manera particular, uno de los diputados entrevistados, perteneciente a un partido de corriente de izquierda, señaló que las reformas a la Ley Suprema del país debe estar orientadas a que se logre un país más democrático, encaminadas a la ampliación de protección a los derechos humanos de los ciudadanos, así como mayores garantías para ampliar los derechos sociales. De manera concreta, y ligado al tema de la presente investigación, se solicitó a los Diputados del Congreso del Estado de Michoacán, que emitieran su opinión sobre

la importancia de la participación de la mayoría de las legislaturas de las Entidades Federativas, en relación al procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, de lo cual se resaltó la relevancia de la participación de estos órganos legislativos, bajo la instrucción de que su participación esté destinada a lograr un beneficio para los ciudadanos; asimismo, la mayoría de los Diputados entrevistados coinciden en que no basta con la participación de los Congresos de los Estados en este procedimiento, sino que debería ser tomada en cuenta su opinión, toda vez que sería importante que, en aquellas reformas y adiciones a la Carta Magna, que se refieran a la esencia del Estado Mexicano, sean consultadas a los ciudadanos como sucede en otros países democráticos.

En esa tesitura, y con la finalidad de contar con la opinión concreta, sobre la propuesta que se emitirá al término de la presente investigación, consistente en el número de legislaturas de las Entidades Federativas, que deban aprobar las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 135 Constitucional, se invitó a los legisladores michoacanos a que señalaran un número concreto de Congresos de los Estados que consolidarían una mayoría idónea para aprobar una reforma de tipo constitucional, derivándose con la respuesta de los mismos una discordancia de criterios, en virtud que la mitad de los entrevistados se muestran conformes con el número de legislaturas requeridas actualmente para efectos de dicho procedimiento, constante de 17 Congresos; mientras que, por otro lado, el resto de los cuestionados, señalaron de manera general, que el número ideal de legislaturas sería de 21, sin embargo, consideran que sería de mayor relevancia contar con el aval ciudadano para implementar los proyectos de reforma, mediante la puesta en marcha del referéndum ciudadano<sup>190</sup>.

Acto seguido, y de manera relacionada con su experiencia legislativa, y perspectiva personal, se solicitó a los entrevistados que manifestaran cuál es el papel que asume el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo frente al procedimiento

---

<sup>190</sup> El referéndum consiste en “la institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprobar o rechazar una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.” Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.* Página 3223-



de reformas y adiciones a la Constitución General, solicitando indicaran si se constituyen como órgano revisor, de oposición, o si bien, únicamente formaban parte de este procedimiento como ente aprobatorio, a lo cual precisaron de manera uniforme que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán se establece como un órgano aprobatorio, y, en la mayoría de las ocasiones, se asume un papel de análisis, haciendo especial énfasis que el “... *el formato actual no permite incluir comentarios o adiciones, solamente se permite aprobar o no, por lo cual sería de suma importancia modificar dicho formato.*”<sup>191</sup>

Finalmente, se pidió a los diputados entrevistados, que indicaran cuál debería ser el papel de las legislaturas locales en el proceso de reformas a la Constitución Federal, mismos que señalaron que deberían asumirse posturas de revisión profunda a los proyectos presentados por el Congreso de la Unión, así como señalaron, de nueva cuenta, la necesidad de que los criterios y opiniones emitidos por los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas, sean escuchados y valorados por el Congreso de la Unión, previa la aprobación de las reformas y adiciones a la Carta Magna.

En consecuencia, de lo anterior, se pone de manifiesto la intención del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, para formar parte activa dentro del procedimiento consagrado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un órgano de verdadera representación ciudadana, y que la participación del mismo no sea considerada únicamente como un requisito de trámite para ser parte de “*la mayoría de las legislaturas de los Estados*” tal y como lo señala dicha disposición constitucional.

### **3.2. Procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un análisis de Derecho Comparado respecto a países latinoamericanos.**

---

<sup>191</sup> Argumento señalado por el Diputado Pascual Sigala Páez, perteneciente al Partido de la Revolución Democrática, el día 28 de septiembre de 2016, con motivo de la entrevista realizada a diputados de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, dentro de la presente investigación.

Como se ha referido en apartados anteriores, el procedimiento de reformas para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra establecido en su artículo 135, sin embargo, no cuenta con un articulado en concreto que permita determinar las etapas por las cuáles atraviesa esta acción legislativa, aplicando la costumbre como fuente del derecho mexicano, en este caso, los supuestos contemplados para el procedimiento de creación legislativa, consagrado por los artículos 71 y 75 de la Carta Magna del país.

A continuación, se precisará de manera gráfica, el marco normativo de los países que conforman América Latina, en el cual se encuentra señalado el articulado constitucional referente al procedimiento de reforma al máximo ordenamiento jurídico de los países latinoamericanos<sup>192</sup>.

<b>País</b>	<b>Disposición constitucional</b>
Argentina	Artículo 30 de la Constitución Nacional de Argentina
Bolivia	Artículos 231 a 233 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
Brasil	Artículo 60 de la Constitución de la República Federativa del Brasil
Chile	Artículos 116 a 119 de la Constitución Política de la República de Chile
Colombia	Artículos 374 a 379 de la Constitución Política de Colombia
Costa Rica	Artículos 195 y 196 de la Constitución Política de la República de Costa Rica

<sup>192</sup> La información para elaborar el gráfico que se presenta, fue consultada de la Base de Datos Políticos de las Américas, correspondiente al año 1998. Obtenido de: Procedimiento de reforma constitucional. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Reforma/proced.html>. Consultado el 30 de septiembre de 2016.

Cuba	Artículo 137 de la Constitución de la República de Cuba
Ecuador	Artículos 280 a 284 de la Constitución de la República del Ecuador
El Salvador	Artículo 248 de la Constitución de la República de El Salvador
Guatemala	Artículos 278 a 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala
Honduras	Artículos 373 y 374 de la Constitución de la República de Honduras
México	Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Artículos 193 a 195 de la Constitución Política de la República de Nicaragua
Panamá	Artículo 308 de la Constitución Política de la República de Panamá
Paraguay	Artículos 289 a 291 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay
Perú	Artículo 206 de la Constitución Política del Perú
República Dominicana	Artículos 117 a 120 de la Constitución de la República Dominicana
Uruguay	Artículo 331 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay
Venezuela	Artículos 340 a 347 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

**Gráfico I.- Disposiciones constitucionales de los países latinoamericanos, en referencia al procedimiento de reformas a su Constitución.**

Ahora bien, con la finalidad de realizar un análisis comparativo con las figuras jurídicas establecidas en diferentes países, destinadas a realizar reformas al máximo ordenamiento normativo de un Estado, se procederá a llevar a cabo el estudio de los procedimientos de modificaciones a las Constituciones de los países de Argentina y Chile, señalando para tal efecto las disposiciones constitucionales que marcan la pauta para establecer el procedimiento para que el poder legislativo, o el órgano que resulte facultado pueda efectuar modificaciones a las leyes supremas de estos Estados.

Este análisis de derecho comparado, se enfocará a conocer las instituciones con las que cuentan otros Estados latinoamericanos para entablar un procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución de cada uno de ellos, motivo por el cual, se reflexionará sobre las etapas y retos a los que se enfrentan los legisladores de los Estados de Argentina y Chile, para modificar el ordenamiento normativo supremo del país, así como realizar una verificación sobre las disposiciones legales y constitucionales con las que cuentan para tal efecto, precisando para ello la forma de gobierno que impera en estos Estados así como las facultades que revisten a sus órganos de gobierno.

### **3.2.1. Constitución de la Nación Argentina**

De conformidad por lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución Nacional Argentina<sup>193</sup>, ésta nación adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, la cual se encuentra integrada por Provincias que deberán

---

<sup>193</sup> Para efectos del presente estudio, la Constitución de la Nación Argentina, fue consultada del sitio web oficial de la Cámara de Senadores de la República Argentina, obtenido de: <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo1>

contar con una Constitución, misma que deberá garantizar la promoción y defensa del sistema representativo republicano, conforme a las disposiciones, principios y declaraciones consagrados en la Constitución Nacional, lo anterior a la luz del artículo 5 de la Ley Suprema Argentina.

La denominada “Segunda Parte”, de la Constitución de la Nación Argentina, en sus artículos 44 a 119 establece las atribuciones de las Autoridades de la Nación, las cuales conforman el Gobierno Federal, estableciendo en primer término el Poder Legislativo, el cual conforme a lo señalado por el artículo 44 de esta Constitución se encuentra conformado por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

En relación a la Cámara de Diputados de la Nación, es de señalarse la existencia de dos mecanismos bajo los cuales son selectos los integrantes de ésta Cámara, el primero de ellos, establecido en el artículo 46 de esta Constitución, hace referencia a una primera legislatura, en la cual son electos 50 Diputados por la totalidad de las catorce provincias argentinas.

Para la conformación de la segunda legislatura, deberá atenderse a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, en el que se encuentra señalado la instauración de una figura denominada “censo”<sup>194</sup>, la cual tiene como finalidad ser un mecanismo para la elección directa de los diputados por parte de los habitantes de las provincias, indicando que el número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes, o por fracción de población que no baje de dieciséis mil quinientas personas, el Congreso se encuentra facultado para fijar la representación de cada Diputado, tras la realización de este censo cada diez años, por lo cual, en esa lógica, puede aumentar la representación por Diputado, pero por disposición constitucional no podrá disminuir.

---

<sup>194</sup> El último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, de Argentina, en el año 2010 y de este se desprende que la población argentina es de 40,117,096 personas en todo el país. Información consultada del sitio web oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos, de Argentina, recaba el día 16 de septiembre de 2016, en: [http://www.indec.mecon.ar/censos\\_total\\_pais.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&t=3&s=0&c=2010](http://www.indec.mecon.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=0&c=2010)

Los Diputados de la Nación Argentina duran en su encargo un periodo de cuatro años y son reelegibles; las legislaturas de cada una de las Provincias serán las encargadas de establecer la normativa correspondiente para la realización de las elecciones directas de los Diputados, debiendo acatar las disposiciones en la materia emitidas por el Congreso.

La Cámara de Senadores, se integra por tres Senadores por provincia, bajo los esquemas establecidos por el artículo 54 de la Constitución de la República Argentina, estos representantes duran en funciones un periodo de seis años y pueden ser reelegibles, esta Cámara contará con un Presidente, siendo éste la misma persona que tenga encomendada la función de Vicepresidente de la Nación, sin embargo, no tendrá derecho al voto ordinario en el Senado, sino que contará únicamente con el voto de calidad para el caso en que se suscitare un empate.

En relación al trabajo coordinado entre ambas Cámaras es de mencionarse que los periodos de sesiones ordinarias comenzarán el día primero de marzo y finalizarán el día treinta de noviembre, asimismo, es de observarse que conforme lo señala el artículo 65 de esta Constitución, ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente.

Respecto al procedimiento para la formación y sanción de las leyes, el Capítulo Quinto de la Segunda Parte de la Constitución Nacional Argentina, establece que las leyes pueden iniciarse en cualquiera de ambas Cámaras del Congreso, señalando que los proyectos pueden ser presentados por cualquiera de los miembros de ambas Cámaras, así como por el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto por la propia Constitución, disposición que encuentra similitud conforme a lo señalado por el artículo 71 de la Constitución Política Mexicana, sin embargo, dentro de la figura de iniciativa de ley para la República Argentina, no se aprecia de manera expresa, que las Provincias y los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley, a diferencia de lo señalado en las fracciones III y IV de la Ley Suprema Mexicana.

En cuanto a la etapa de discusión del proyecto, una vez que se aprueba el proyecto de Ley por la Cámara de Origen, pasa a discusión a la otra Cámara, y una vez que se encuentra aprobado por ambas Cámaras se remite al Ejecutivo de la Nación para

su examen, y si obtiene su aprobación se promulgará como ley, mecanismo semejante al preceptuado en el artículo 72 fracción A de la Carta Magna mexicana. Ahora bien, continuando con el análisis de los Poderes que configuran las autoridades de la Nación, es menester hacer referencia a otro de los órganos de gobierno implicados en la función de creación normativa de la República Argentina, siendo éste, el Poder Ejecutivo.

Este poder, conforme a lo señalado por el artículo 87 de la Constitución Nacional Argentina, es desempeñado por un ciudadano al que se denominará “Presidente de la Nación Argentina”, y en caso de ausencia de éste, el Poder Ejecutivo será ejercido por el “Vicepresidente de la Nación”. Ambos funcionarios durarán en el ejercicio de sus funciones un lapso de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo.

Dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo, consagradas en el artículo 99 de la Constitución Nacional Argentina, se establece la posición del titular del Ejecutivo respecto a la función legislativa que este asume, señalándose en el punto número 3, que éste participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

No obstante, lo anterior, dentro de la misma disposición constitucional se establece que el titular del Poder Ejecutivo, no podrá en ningún momento, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, lo anterior dista de lo establecido en el ordenamiento jurídico mexicano, en cuanto a la atribución del Presidente de la República para emitir reglamentos.

Sin embargo, en el punto número 8 del artículo 99 Constitucional, se establece que: *“...hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.”*

De lo anterior se desprende que el titular del Ejecutivo de la Nación Argentina, al encontrarse con impedimentos para emitir disposiciones de carácter legislativo, cuenta con una atribución que le permite instar al Congreso a realizar reformas a la

Constitución, previa la valoración de la necesidad para modificar el ordenamiento constitucional argentino.

En relación a las reformas a la Constitución de la Nación Argentina, es de señalarse que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 30 de este ordenamiento normativo, que a la letra precisa lo siguiente:

*“La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.”*

La Constitución Argentina, sancionada en el año de 1853, cuyo propósito fue constituir la unión nacional, afianzar la justicia y consolidar la paz interior, ha sufrido únicamente siete modificaciones<sup>195</sup>, siendo la última de ellas la desarrollada en el año de 1994, a raíz del consenso entre las dos principales fuerzas políticas de la República Argentina.

Con la finalidad de analizar el procedimiento de las reformas a la Constitución Argentina, se llevará a cabo el estudio del reglamento de la Convención Nacional Constituyente del año de 1994<sup>196</sup>, año en el que, como ha quedado referido anteriormente, se suscitó la última reforma al ordenamiento constitucional de este país.

Este reglamento consta de 18 capítulos y en él se señalan todas y cada una de las disposiciones y lineamientos que deberán ser observados por los convencionales (integrantes del constituyente) para proceder a realizar modificaciones a la Constitución, aspectos que van desde los requisitos para ser convencional, el horario de las sesiones, comisiones, discusiones, sedes, presentación de proyectos, uso de la palabra, hasta la misma reforma del propio reglamento.

En primer término, el reglamento señala los lugares en los que habrán de tener verificativo las diversas sesiones con motivo de las reformas a esta Constitución,

---

<sup>195</sup> Consultado en el sitio web oficial de la Presidencia de la Nación Argentina en: <http://www.caserosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>

<sup>196</sup> El Reglamento de la Convención Nacional Constituyente del año 1994, fue consultado de la página web del Senado de Argentina en: <http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/reglamento.pdf>



acto seguido, enuncia que, para esta Convención, fue requerida la participación de 102 Convencionales<sup>197</sup>, mismos que bajo la solemnidad del juramento a la Constitución Argentina, se encuentran obligados a asistir a todas y cada una de las sesiones que comprenda el proceso reformativo.

Las autoridades que integran la Convención serán un Presidente, un Vicepresidente, el Vicepresidente primero, un Vicepresidente segundo, un Vicepresidente tercero y un Vicepresidente cuarto, quienes serán asignados a dichos encargos dentro de la instalación de la Convención por pluralidad de votos, funcionarios que serán auxiliados en el desarrollo de sus atribuciones por hasta tres secretarios, propuestos por el presidente.

La principal función del Presidente consiste en llevar a cabo la citación de los convencionales, instaurar las sesiones y dar la apertura de las mismas, aunado a ello, recae sobre esta figura la obligación de preservar el orden y garantizar las condiciones de diálogo en el desarrollo de las sesiones. Asimismo, tendrá la obligación de resolver sobre los empates en votaciones, toda vez que conforme al artículo 25 de este Reglamento, el Presidente de la Convención cuenta con voto de calidad para resolver sobre este supuesto.

Respecto a las atribuciones del secretario, señaladas dentro del artículo 27 del Reglamento, es de señalar que, de manera general, dentro de ellas figuran las facultades para citar a los convencionales cuando corresponda, computar y verificar los resultados de las votaciones, hacer la distribución del orden del día, entre otros. Ahora bien, con la finalidad de contar con esquemas que permitan la mejor distribución de criterios en la Convención, los convencionales pueden agruparse en grupos, denominados “bloques”, de conformidad con el artículo 32 del reglamento de la Convención, en el que se encuentra señalado que los convencionales, de acuerdo a sus afinidades políticas podrán organizarse en bloques. La integración de los bloques, constituye la figura político-legislativa que en México se conoce como Grupo Parlamentario.

---

<sup>197</sup> Este número de convencionales, es el mínimo requerido para poder iniciar la sesión correspondiente dentro de la Convención.

Asimismo, al tratarse la Convención, de una figura que se instaura con motivo de la reforma a la Constitución Argentina, dentro de la misma se plantea la necesidad de contar con comisiones especializadas en diversos aspectos técnicos específicos implementadas como mecanismo para el perfeccionamiento del quehacer legislativo, que permitan llevar a cabo la modificación de manera integral de este ordenamiento jurídico, en diferentes aspectos, tales como las Comisiones de redacción, participación democrática, peticiones, poderes y reglamento, y de labor parlamentaria. Estas comisiones estarán integradas por un mínimo de 20 convencionales, y un máximo de 50 de estos representantes, proporción que se encuentra contemplada en el artículo 37 del Reglamento de la Convención de 1994. La presentación de iniciativas de reforma a la Constitución Argentina, se realizará a manera de proyecto ante la Convención, mismo que deberá entregarse por escrito y en el cual deberá constar la firma de los autores.

Para el análisis de un proyecto que tenga como finalidad realizar reformas a la Constitución del país argentino, éste deberá someterse a dos votaciones, una de carácter general y otra particular, tratándose en la primera de ellas el proyecto como idea fundamental, y en la segunda se analizará cada uno de los artículos que integran el proyecto; la discusión del proyecto se tendrá por concluida al emitirse la resolución sobre el último artículo que lo integre.

Dentro de la discusión de carácter general, se establece que cada convencional tendrá derecho al uso de la voz por una sola ocasión, salvo disposición en contrario, los proyectos que tengan como finalidad iniciar la discusión de este carácter, deberán haber sido analizados por la comisión correspondiente, así como por la comisión de redacción.

Una vez que el proyecto haya sido aprobado, se declarará cerrado el debate, para proceder a su discusión en lo particular; en caso de que el proyecto haya sido rechazado se darán por concluidas todas las discusiones sobre el mismo.

Acto seguido, el proyecto se someterá a discusión particular, en la cual se analiza, de manera minuciosa, el articulado que lo integra, debiendo realizarse la aprobación de cada uno de estos artículos. Asimismo, dentro de esta discusión, los convencionales deberán acatar el principio de unidad de debate, consagrado en el

artículo 94 del Reglamento, el cual consiste en que los convencionales únicamente deben ceñirse a la discusión de asuntos que les sean propios, y no de aspectos ajenos a los establecidos en el proyecto.

Para llevar a cabo las votaciones pertinentes sobre los proyectos, la Comisión de Labor Parlamentaria, fijará los días en que habrán de realizarse las mismas, ésta Comisión será la encargada de redactar el orden del día y los asuntos que serán sometidos a votación.

Las sesiones para realizar las votaciones podrán ser iniciadas con la presencia de 102 convencionales, sin embargo, estas serán válidas, siempre y cuando se reúna la presencia de 154 Convencionales, equivalentes a la mayoría absoluta.

Una vez obtenido el resultado de las votaciones, se pondrá a disposición de la Convención a un equipo especializado para llevar a cabo la suscripción, en medio físico, de las disposiciones señaladas mediante debate por la Convención, y, cuando sea obtenido el borrador de la sesión del día, será remitido a la Comisión de la Convención correspondiente para sus observaciones, mismas que deberán ser subsanadas en un plazo no mayor a doce horas.

En el Diario de Sesiones de la Convención<sup>198</sup>, deberá quedar asentado el nombre de los convencionales que presenciaron las sesiones, hora y lugar de desarrollo de la misma, observaciones y correcciones del Diario del día anterior, orden y forma de la discusión de los asuntos, resolución de la Convención que deberá publicarse en el Diario, y, finalmente, la hora en que se hubiere levantado la sesión.

Acordada la última versión del Diario de Sesiones, y una vez publicado este Diario, se podrán llevar a cabo las gestiones correspondientes para que sea distribuido de manera gratuita entre los miembros de los poderes públicos, cuerpos diplomáticos, universidades, instituciones, y demás organizaciones que lo soliciten, siempre y cuando se justifique el envío gratuito de este documento.

El Reglamento de la Convención Argentina, establece como anexos, diversos artículos, entre las cuales, figuran, bajo el señalamiento de artículo cuarto, la facultad de la Convención para realizar reformas a la Constitución de la Nación

---

<sup>198</sup> Este medio, en el sistema jurídico mexicano, es conocido como “*El Diario de los Debates*.”

Argentina, conforme a los lineamientos sobre los cuales puede legislar el Congreso Nacional, disposición que refuerza el precepto que en el sistema jurídico mexicano establece que *“la autoridad solo puede realizar aquellos actos para los cuales los faculta la ley”*.

Concatenado con la disposición señalada en el párrafo anterior, se desprende, conforme al anexo séptimo del Reglamento de la Convención, que ésta no podrá llevar a cabo la modificación de los derechos y garantías contenidos en el capítulo único de la primera parte de la Constitución Nacional, referentes a las prerrogativas fundamentales de los argentinos; asimismo, se observa que la Convención Constituyente, no podrá hacer pronunciamientos contrarios a los principios consagrados por la propia Constitución, lo cual demuestra la aplicabilidad de una figura semejante al principio de Supremacía Constitucional.

Finalmente, respecto a la elección de los convencionales constituyentes, se establece que el titular del Poder Ejecutivo, deberá convocar al pueblo de la Nación Argentina para que, en un periodo no mayor de 120 días contados a partir de la publicación del Reglamento de la Convención Constituyente, elijan a los integrantes de ésta, cuyo objetivo será realizar la reforma de la Constitución.

Cada una de las provincias argentinas y la capital del país, elegirán un igual número de convencionales respecto a la cantidad de legisladores del Congreso de la Nación. Esta elección será sometida a la normativa establecida por el Código Electoral Nacional.

### **3.2.2. Constitución Política de la República de Chile**

La Constitución de la República de Chile, se originó tras un contexto de inestabilidad político- gubernamental en ese país sudamericano. Tras la irrupción del mandato constitucional del entonces presidente Salvador Allende, mediante el golpe de Estado encabezado por Augusto Pinochet en el año de 1973, el cual trajo consigo la supresión de las garantías individuales de los chilenos establecidas en la Constitución de 1925, así como la disolución del Congreso Nacional, una vez

restablecidas las condiciones de certidumbre social, se determinó la necesidad de optar por un nuevo ordenamiento constitucional para el país.

En esa tesitura, se instauró una Comisión cuyas facultades consistían en elaborar estudios sobre una nueva Constitución, misma que en el año de 1978, entregó un Anteproyecto Constitucional, el cual fue revisado en dos ocasiones, y finalmente aprobado en el año de 1980 tras haber sido sometido a plebiscito<sup>199</sup>, derivándose una Constitución de 120 artículos permanentes y 29 artículos transitorios. La Constitución Política de la República de Chile fue promulgada el 21 de octubre de 1980 y entró en vigor el día 11 de marzo de 1981.

Esta Constitución determinaba, entre otras disposiciones, “... *un régimen político presidencialista con una participación del Estado en la economía mediante un rol subsidiario, con una fuerte protección a las garantías individuales en el ámbito de la actividad económica y del derecho de propiedad.*”<sup>200</sup> Asimismo establece como garantías individuales, diez principios básicos, que estarán tutelados por el denominado recurso de protección<sup>201</sup>, y considera como pilar fundamental para la defensa de estas garantías a las Fuerzas Armadas del país.

Siguiendo con el análisis de esta normativa constitucional<sup>202</sup>, es necesario llevar a cabo el estudio de las facultades con las que cuentan los órganos que forman parte en el proceso de reformas a la Constitución del país; el artículo 24 constitucional precisa que el gobierno y administración del Estado corresponde al Presidente de la República, quien asumirá funciones de jefe de Estado, lo anterior por un término de cuatro años.

En cuanto a atribuciones del Presidente de la República, en referencia al proceso de reformas a la Constitución del país, se establece en el artículo 32 fracciones I y IV de este máximo ordenamiento jurídico chileno, que cuenta con facultades para

---

<sup>199</sup> El plebiscito consiste en una: “*Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.*” De Pina Vara. *Op.Cit.* Página 408.

<sup>200</sup> Información consultada del sitio web oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), el día 17 de septiembre de 2016, en: [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena\\_const](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena_const)

<sup>201</sup> El “Recurso de Protección”, representa una figura de amplia salvaguarda para las garantías fundamentales, mismo que en nuestro país recibe la denominación de “Juicio de Amparo.”

<sup>202</sup> La Constitución de la República de Chile, fue recaba de la página oficial de la Cámara de Diputados de Chile, en: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)

“... concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas...”, y, “... convocar a plebiscito en los casos del artículo 117...”, esta última disposición será analizada en la parte subsecuente de la presente investigación.

En relación al Congreso Nacional, el artículo 42 de la Constitución chilena, establece que se encuentra integrado por dos Cámaras, de las cuales una es de Diputados y otra de Senadores; la primera de ellas se encuentra integrada por 120 miembros elegidos de manera directa y que duran en funciones por un periodo de 4 años, por otro lado, la cámara de Senadores se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, considerando como base las trece regiones en que se encuentra dividido el país.

Es de señalar, que cada una de estas Cámaras tiene conferidas determinadas atribuciones con base a lo dispuesto por la Constitución, sin embargo esta norma no establece, en el apartado de facultades y atribuciones de cada una de ellas, los supuestos bajo los cuales ambas Cámaras participan en el proceso de Reformas a la Constitución de la República de Chile, sino que, este ordenamiento, en su capítulo XIV, establece un apartado específico, denominado “Reforma de la Constitución”, mismo que abarca los artículos 116 a 119, los cuales se analizan a continuación.

Este capítulo señala, en primer término, que la facultad para presentar iniciativas<sup>203</sup> de Reforma a la Constitución, corresponde al Presidente de la República, quien deberá emitir un mensaje a la Nación, en el cual se establezcan las circunstancias que motivan la necesidad de implementar reformas a este ordenamiento, y, por otro lado, el Congreso de la Nación cuenta también con esta facultad, misma que puede ser ejercida mediante moción por cualquiera de sus miembros, en los términos del artículo 62 de la Constitución de Chile<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Dentro de este aspecto, es de observarse, de manera similar y como ha quedado asentado en el estudio de la Constitución de la Nación Argentina, que ambos países latinoamericanos, no cuentan con un señalamiento concreto dentro de su norma suprema para permitir la presentación de iniciativas por parte de los ciudadanos, ni de sus provincias y/o regiones, caso contrario a lo establecido por las fracciones III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>204</sup> El artículo 62 de la Constitución Argentina, establece las materias que son exclusivas para que el Presidente de la República, pueda presentar iniciativas de Ley, situación que excluye a los miembros del Congreso de la Nación, para presentar iniciativas en seis materias.

Una vez que ha sido presentado el proyecto de reforma a la Constitución del país, para su discusión y posterior análisis, deberá ser aprobado en cada una de las Cámaras, con una votación a favor de tres quintas partes, en lo correspondiente a la Cámara de Diputados, mientras que, en relación a la Cámara de Senadores, el proyecto de reforma requerirá la votación de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio.

En caso de que el proyecto de reforma a la Constitución verse sobre modificaciones a las bases de institucionalidad, derechos y deberes constitucionales, tribunal constitucional, fuerzas armadas, de orden y de seguridad pública, del consejo nacional de seguridad, y respecto al mismo procedimiento de reformas a la Constitución, se requerirá la aprobación del proyecto mediante una votación de los dos terceras partes de los miembros activos de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Nación.

Cabe señalar, que al igual que en el sistema jurídico mexicano, la Constitución chilena, prevé una figura bajo la cual el Presidente de la República, puede presentar ante el Congreso iniciativas con carácter urgente o preferente, no obstante, en nuestro país ésta figura únicamente opera para iniciativas de ley o decreto y no para iniciativas de reforma a la Constitución, tal y como si lo señala la Constitución de la República de Chile.

El Pleno de ambas Cámaras se reúne a petición del Presidente del Senado, en sesión pública, en un periodo que no deberá ser inferior a los treinta días ni superar los sesenta días, contados a partir de la aprobación del proyecto de reforma a la Constitución, lo anterior con la finalidad de tener conocimiento del proyecto y votarlo sin debate.

En el supuesto que esta convocatoria no reuniera el quórum requerido por el artículo 117 de la Constitución de Chile, se procederá a posponer la sesión para el mismo día, y se procederá a la instalación y apertura de esa sesión con los Diputados y Senadores que concurrieren a la misma.

Derivado de esta sesión, si el proyecto de reforma constitucional resultare aprobado por el Pleno del Congreso, será remitido al Presidente de la República para que se pronuncie al respecto. En caso que el Presidente de la Nación rechazare en su



totalidad el proyecto, el Congreso a petición de las dos terceras partes de ambas Cámaras, podrá exigir su promulgación, misma que deberá ser acatada por el Presidente de la República de Chile, pudiendo convocar a la ciudadanía a plebiscito para los efectos conducentes.

En el supuesto de que el proyecto de reforma a la Constitución del país, presentado por el Pleno del Congreso al Presidente de la República, fuera observado de manera parcial por éste último, los señalamientos emitidos por el Presidente del país se entenderán aprobados con el voto de las tres quintas partes de los diputados y el voto en sentido aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros activos del Senado, y una vez llevada a cabo la votación conducente, el proyecto con el que hayan sido solventadas las observaciones señaladas por el Presidente de la República, será remitido a este para su promulgación.

Ahora bien, en el supuesto que las observaciones al proyecto de reforma constitucional, emitidas por el Presidente de la República, no sean observadas en su totalidad por el Pleno del Congreso, no podrá acordarse la reforma sobre los puntos constitucionales controvertidos, es decir, en los que exista discrepancia entre lo plasmado en el proyecto de reforma y en la observación señalada al mismo, a menos que exista reiterada petición del Congreso al Presidente de la República para que dicho punto sea acordado conforme se plantea, situación bajo la cual el Presidente deberá determinar sobre su aplicabilidad, y en caso de que lo estime pertinente, podrá convocar a la ciudadanía a plebiscito<sup>205</sup>, respecto de las cuestiones en las que exista discrepancia.

La Constitución de Chile, establece un mecanismo bajo el cual, sus ciudadanos pueden hacer valer su derecho de voz frente a actos legislativos que impacten de manera directa el ejercicio de sus derechos, y normas de convivencia social, tales como las reformas constitucionales. Este ordenamiento, en su artículo 5 establece como derecho fundamental de los chilenos, la soberanía, cuyo ejercicio se realiza

---

<sup>205</sup> Al momento en que el Presidente de la República, convoca a la ciudadanía a plebiscito respecto de los puntos controvertidos en el proyecto de reforma constitucional, este se encuentra actualizando el cumplimiento de una de las facultades constitucionales que le son propias, la cual se encuentra consagrada en el artículo 32 fracción IV de la Constitución de la República.



por el pueblo a través del plebiscito, así como otros medios, tales como las elecciones periódicas y por conducto de las autoridades que señala la propia Constitución.

En relación a la figura de plebiscito, es de señalarse, que ésta se encuentra íntimamente ligada al proceso de reformas a la Constitución de Chile, toda vez que ésta, en su artículo 119 establece que el plebiscito, en relación los puntos controvertidos del proyecto de reforma constitucional, de los cuales el Congreso de la Nación reitera su solicitud de aprobación, no obstante, de haber sido observados por el Presidente de la República, éste último deberá convocar a plebiscito dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que, tanto la Cámara de Diputados, como la Cámara de Senadores, hicieran oficial la petición de contemplar los puntos del proyecto constitucional controvertidos, para integrarlos en la reforma.

Este plebiscito será convocado a la ciudadanía mediante decreto supremo, en el cual se determinará la fecha de la votación plebiscitaria, misma que no podrá tener verificativo, antes de treinta días ni después de sesenta días, contados a partir de la emisión del decreto; si el Presidente de la República no convocara al plebiscito en los términos señalados anteriormente, se promulgará el proyecto que hubiere sido aprobado por el Congreso.

Dentro del decreto mediante el cual se convoca al plebiscito, deberán incluirse, además de la fecha de votación plebiscitaria, el proyecto aprobado por el Congreso, así como el proyecto vetado de manera total por el Presidente de la República, asimismo, en caso de que el plebiscito tuviera como finalidad fijar una postura ciudadana representativa respecto de algunos puntos del proyecto observados por el Presidente de la Nación, estos deberán señalarse en el decreto de convocatoria, de manera individual, con la finalidad de que éstas sean votadas por la ciudadanía por separado.

Una vez llevada a cabo la votación plebiscitaria, los resultados de esta serán computados por el Tribunal Calificador de Elecciones<sup>206</sup>, y deberán ser

---

<sup>206</sup> El Tribunal Calificador de Elecciones de la República de Chile, es un Tribunal especial, cuya finalidad se orienta a conocer de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y Senadores. Información consultada del sitio web oficial del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, en: <http://www.tribunalcalificador.cl/informacion-institucional/>

comunicados al Presidente de la República<sup>207</sup>, estableciendo de manera concisa el texto de proyecto aprobado por la ciudadanía, el cual deberá ser publicado como reforma constitucional, en un término no mayor a cinco días a partir de la comunicación de resultados<sup>208</sup>.

Finalmente, una vez que la ciudadanía se haya pronunciado sobre algún proyecto de reforma, y que los resultados del plebiscito, sean promulgados, estos entrarán en vigor y formarán parte de la Constitución, toda vez que estas nuevas disposiciones se entenderán incorporados a este ordenamiento normativo supremo. La figura de plebiscito en Chile, respecto al procedimiento de reformas a la Constitución, fue implementada por última vez en el año de 1980, con motivo de la aprobación del Decreto Supremo número 1.150 de 1980, mediante el cual se aprobó la Constitución Política de la República de Chile vigente, conforme a lo dispuesto por el artículo final de esta Constitución.

La aplicación del plebiscito como medio de consulta ciudadana frente al procedimiento de reformas a la Constitución de Chile, demuestra la trascendencia de la participación popular en la toma de decisiones que impacten de manera significativa el ordenamiento jurídico de ese país, evidenciando una clara cultura en materia constitucional que impera en Chile, situación que difiere de los mecanismos implementados en nuestro país, como los de reciente creación, tales como la fracción IV del artículo 71 Constitucional mexicano, así como de la promulgación de la Ley Federal de Consulta Popular, del año 2014.

---

<sup>207</sup> El artículo 119 de la Constitución de la República de Chile, establece que el Tribunal Calificador de Elecciones, será el órgano competente para realizar la comunicación de la votación originada del plebiscito, lo anterior, con fundamento en el artículo 95 de la Ley de Servicio Electoral y de Justicia Electoral, mismo que señala que el Tribunal Calificador de Elecciones “*resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.*” Cfr. <http://www.tribunalcalificador.cl/normativa-legal/>

<sup>208</sup> La comunicación de los resultados del plebiscito, aunado a lo dispuesto por el artículo 119 Constitucional, deberá atender a lo establecido por el artículo 172 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en la cual se establece que en los plebiscitos, el Tribunal Calificador de Elecciones, proclamará aprobadas las proposiciones con mayor número de votos, los cuales una vez computados, mediante acuerdo de proclamación serán comunicados al Presidente de la República. Legislación consultada del sitio web oficial del Servicio Electoral de Chile, recabada el día 19 de septiembre de 2016, en: <http://www.servel.cl/votaciones-y-escrutinios/>

En el año 2015, la Presidenta de la Nación, Michelle Bachelet, mediante un discurso emitido al país, anunció al pueblo chileno la necesidad de “... *contar una nueva y mejor Constitución, nacida de la democracia y que exprese la voluntad popular.*”<sup>209</sup>

En ese tenor, la Presidenta, anunció que, para materializar la idea de una nueva Constitución para el país, “...*es necesario el compromiso por parte del Estado, instituciones y ciudadanía para hacer frente a una obra de tal magnitud, en primer término, mediante el referendo del carácter republicano del Estado, mismo que debe proveer de espacios reales de participación y diálogo entre todos los ciudadanos y ciudadanas, dentro de los canales de institucionalidad.*”<sup>210</sup>

Ahora bien, con la finalidad de lograr la consumación de este proyecto, Bachelet, señala que las etapas de reforma a la Constitución serán las siguientes:

- En primer lugar, plantea la necesidad de establecer una etapa de educación cívica y constitucional, cuyo desarrollo fue llevado a cabo del día 6 de diciembre de 2015 al 28 de febrero de 2016, en esta etapa se establecieron las bases fundamentales para que los chilenos contaran con herramientas que les permitieran involucrarse de manera activa dentro del proceso de reforma constitucional.<sup>211</sup>
- En segundo término, y una vez señalada la información básica para involucrarse en este procedimiento, se procederá a la etapa de diálogos ciudadanos, mismo que será organizado por comunas, provincias y regiones, para finalizar con un diálogo a nivel nacional; todo ello con la finalidad de contar con elementos que garanticen la audiencia de la ciudadanía en cada

---

<sup>209</sup> Información obtenida del sitio web oficial del Gobierno de Chile, recabada de: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>

<sup>210</sup> Fragmento recabado del discurso al pueblo chileno de la Presidenta Michelle Bachelet, con motivo de la creación de una nueva Constitución para la República de Chile, obtenido de: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>

<sup>211</sup> El contenido y fechas de cada una de las etapas de este proceso, se encuentra señalado en el sitio web oficial habilitado por la Presidencia de la República de Chile, con motivo de la creación de la nueva Constitución, obtenido de: <https://www.unaconstitucionparachile.cl/>

uno de los niveles de la administración chilena. Esta etapa tuvo verificativo en el mes de marzo de 2016.

- Resultado del diálogo con los ciudadanos, serán emitidas las Bases Ciudadanas para la nueva Constitución, a publicarse en octubre de 2016.
- Las Bases Ciudadanas, serán recopiladas en lo que, posteriormente, será el proyecto de la nueva Constitución para Chile, en el cual se plantea contar con elementos que reafirmen la tradición constitucionalista del país, y que permita posicionar a Chile frente al mundo, respecto de los compromisos que el país ha adquirido a nivel mundial. Este proyecto será presentado en el mes de junio de 2017 al Congreso de la Nación.

A pesar de la intención de la Presidencia de la República de este país, por implementar un nuevo ordenamiento constitucional que obedezca a la realidad nacional, la Presidenta de Chile, en el mensaje emitido a la ciudadanía con motivo de la propuesta de una nueva Constitución para el país, señala de manera puntual que el orden jurídico nacional, no dispone de las instituciones y mecanismos necesarios para promulgar una nueva Constitución, siendo que, la única figura con la que cuenta es en materia de reforma a esta norma y que ha sido abordada anteriormente.

Por lo antes expuesto, se propone la creación dentro de la legislación actual nacional, del andamiaje institucional que permita la creación de nuevas Cartas Fundamentales para el país, esta propuesta será remitida para finales del 2016, y deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros activos del Congreso Nacional, para que el país cuente con herramientas normativas que le establezcan los mecanismos necesarios que le permitan contar con una nueva Constitución.

Con la finalidad de evitar vicios y conflictos de interés en el proyecto de la nueva Constitución, los integrantes del actual Congreso deberán asentar las bases para que los miembros del próximo Congreso de la Nación, quienes entrarán en funciones a partir del año 2017, decidan la manera en la cual habrá de aprobarse el nuevo proyecto constitucional.

Los mecanismos por los cuales deberá ser aprobado el proyecto de la nueva Constitución, son, en primer lugar la instauración de una Comisión Bicameral de Diputados y Senadores, en segundo lugar, la formación de una Convención Constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos; como tercera alternativa, se plantea la publicación de una convocatoria para la implementación de una Asamblea Constituyente, y, como cuarta y última alternativa, se señala un plebiscito en el cual la ciudadanía podrá elegir el mecanismo bajo el cual deberá ser aprobado el proyecto de la nueva Constitución del país. Si la elección del mecanismo para aprobar el proyecto resultare ser una de las tres primeras opciones, ésta deberá ser electa por las tres quintas partes de los miembros del Congreso de la Nación.

Una vez establecida la instancia correspondiente, se procederá a la discusión del proyecto con fundamento en las Bases Ciudadanas, en el Congreso de la Nación, y, llevada a cabo la sanción correspondiente del proyecto remitido por el Gobierno, deberá ser sometido a plebiscito para su ratificación ante los ciudadanos.

Como ha quedado analizado, los esquemas de participación legislativa, en relación a las reformas y adiciones a la Constitución, en estos Estados cuentan elementos e instituciones propias que han sido creadas por el legislador, valorando la necesidad de implementar mecanismos de participación ciudadana, con la finalidad de velar por la óptima representación popular en asuntos de trascendencia nacional, situación que es contrastante con lo señalado por los legisladores locales, bajo el argumento que la participación de los Congresos de los Estados, como primeros portadores de la voz de los ciudadanos de las Entidades Federativas, se limita únicamente a un trámite procedimental, dejando de lado la oportunidad de presentar dictámenes en los cuales se plasme la opinión ciudadana respecto a las reformas a implementar, lo cual deriva, de manera posterior, en el desconocimiento de la población respecto a las reformas a la Constitución Política, y, en consecuencia, propiciando el descontento social.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Desde la consolidación del Estado Mexicano, se ha determinado la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico idóneo para lograr la convivencia armónica entre sus habitantes, y, en consecuencia, el establecimiento de las instituciones jurídicas y gubernamentales que garanticen el desarrollo óptimo de los mexicanos en todos los ámbitos, estableciéndose para ello la implementación y ejecución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máxima disposición legal en el país.

Sin embargo, para lograr la conformación de la Ley Suprema del país, en los términos que son conocidos en la actualidad, México se vio inmerso en una serie de procesos históricos y sociológicos que fueron determinantes para establecer los principios, garantías y derechos humanos a salvaguardar y normar dentro del texto constitucional. Lo anterior requirió del perfeccionamiento del sistema normativo nacional, llevado a cabo con el transcurso de los años, de lo que se desprende, la instalación de diversos Congresos Constituyentes que proveyeron al país diversos ordenamientos jurídicos que hicieron las veces de Ley Suprema nacional, misma que al ser producto de la realidad social, fue y se encuentra susceptible de ser sujeta a reformas y adiciones.

Dentro de la propia Constitución mexicana, se encuentra establecido, en su artículo 135, el principio por el cual esta Ley Fundamental puede ser modificada, siendo esta disposición la 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, 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.”*

Sin embargo, del análisis de éste artículo, se aprecia que no cuenta con el establecimiento concreto de un procedimiento para reformar y adicionar disposiciones a la Constitución, tal y como si ocurre en el procedimiento legislativo, desarrollado para la creación normativa de leyes ordinarias y generales, en el cual se tienen plenamente identificadas las etapas de iniciativa, discusión, aprobación y publicación del proyecto de ley.

Por lo anterior, ante la falta de un procedimiento específico que regule la manera en que habrá de llevarse a cabo la iniciativa, planeación y discusión de las reformas y adiciones al máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, el legislador emplea la costumbre, como fuente del derecho, mediante la implementación de los postulados señalados en los artículo 71 y 72 de la Carta Magna. Siendo que, refiriéndose a un procedimiento tendiente a modificar la Ley Suprema de un país, el sistema jurídico mexicano, debería de disponer de herramientas especiales que permitieran una verdadera valoración sobre los proyectos de reforma y adición a la Constitución, al tratarse de una norma de naturaleza suprema.

Asimismo, es de señalarse que dentro del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra señalado que los proyectos de reformas y adiciones a este ordenamiento deberán ser *“aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.”* Si bien, se hace mención de la mayoría de las legislaturas, no se hace referencia a la concepción de “mayoría” en el máximo ordenamiento jurídico del país, a lo que habrá de entenderse a lo señalado por “mayoría simple”, es decir, en este caso, la mitad de los Congresos de los Estados

Libres y Soberanos, lo cual se concretaría con la aprobación del proyecto por parte del Poder Legislativo de 17 Entidades Federativas.

Sin embargo, el actual texto constitucional, en su artículo 135, no es preciso al número de legislaturas requeridas para declarar aprobada la reforma o adición a la Carta Magna de México, sino que éste principio queda a interpretación del propio legislador, no obstante de la trascendencia del proceso deliberativo, en este caso, de una disposición constitucional, por lo que se concluye la necesidad de que este procedimiento establezca el principio de mayoría calificada para que los proyectos de reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sean aprobadas por las dos terceras partes de las legislaturas de las Entidades Federativas.

Ahora bien, la interpretación de la actual redacción del artículo 135 Constitucional, del cual se infiere que basta con el voto de 17 Congresos de Estados Libres y Soberanos, para declarar aprobada una reforma constitucional, sin embargo, la representación de la mayoría de las Entidades Federativas, no es proporcional, equitativa y efectiva, toda vez que, los contextos culturales, económicos, sociológicos y demográficos no son los mismos en todos y cada uno de los Estados que conforman la República Mexicana.

Como ejemplo de lo anterior, se podría señalar que la aprobación de una reforma constitucional por parte del Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur no es proporcional y verdaderamente representativa, respecto a la no aprobación de la misma reforma constitucional por parte del Congreso del Estado de México, siendo la primera de estas Entidades la de menor densidad demográfica en el país, y la última de ellas, el Estado más poblado de la República, con lo cual se clarifica la falta de valoración de diversos factores por parte del legislador para aprobar las reformas y adiciones a la Carta Magna mexicana; por lo cual, mediante el aumento de votos necesarios para declarar aprobada una reforma o adición constitucional, de 17 a 21 legislaturas de los Estados, se establecería un escenario



que garantizara una mayor representación de los ciudadanos, en virtud que, en la mayoría de las ocasiones, las reformas de mayor impacto en nuestro país son aprobadas por los Congresos con menor número de legisladores, produciéndose de manera indirecta un perjuicio a los principios de soberanía y de representación popular.

En esa tesitura, cabe señalar que, con la anterior propuesta no se tiene por vulnerado el principio de igualdad ante la ley, consagrado por el artículo cuarto constitucional, sino que su finalidad constituye el refuerzo de principios fundamentales, tales como la soberanía, democracia, representación y pluralidad, establecidos en diversos articulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el propósito que las Entidades Federativas, cuenten con una participación efectiva en el procedimiento de reformas y adiciones a la Carta Magna, es necesario que los mismos establezcan las bases para constituirse como órganos revisores y de crítica frente a los proyectos remitidos por el Congreso de la Unión, es por ello, que las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, deben contar con disposiciones concretas respecto de la metodología de votación y aprobación de los proyectos y que permitan reforzar su actuar frente a decisiones de tipo constitucional de impacto nacional, considerando para tal efecto, la implementación de mecanismos de consulta popular, establecidos en la propia Constitución, que funjan como herramienta para conocer la opinión ciudadana respecto de las reformas o adiciones y la Carta Magna, y cuyos resultados representen una directriz para su actuar a favor de los mexicanos.

Lo anterior en virtud que, como ha quedado demostrado mediante la experiencia legislativa, se obtiene que la votación emitida por parte de las Entidades Federativas, únicamente se aprecia desde el punto de vista de requisición de mero trámite, pasando por alto la opinión de los Congresos de los Estados, y, en consecuencia, de los ciudadanos que los legisladores locales representan.

Por lo anterior, para implementar las conclusiones anteriormente señaladas, resultado de la presente investigación, se propone la reforma al contenido del

artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar establecido de la siguiente manera:

***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 21 veintiuna de las legislaturas de los Estados, en los términos señalados en las Constituciones Políticas de cada una de las Entidades Federativas, mismas que remitirán su dictamen al Congreso de la Unión, con sus respectivas observaciones.***

***El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de aprobación del proyecto de reforma o adición de las veintiún Legislaturas y realizará la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.***

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford México, D.F. 2008.
- Arroyo García, Israel. *La Arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México 2011.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2012.
- Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI Editores. México 2008.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Carbonell, Miguel. *Diccionario de derecho constitucional*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, México 2005
- Carbonell, Miguel. *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Revista de la facultad de Derecho de México. México. UNAM, t. LVI, número 245, 2006,
- Cárdenas García, Jaime. *Constituyente y Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/05DrCARDENAS.pdf>
- Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Octava Edición. México 2003. Editorial Porrúa.
- Carpizo, Jorge. *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Volumen XLIV, número 131, mayo-agosto 2011. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2011.
- Casar, María Amparo. *Sistema Político Mexicano*. Editorial Oxford. México 2010.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. *Iniciativa Popular en la Reforma Constitucional en México y Argentina*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1996.
- De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México, 2010.
- Fix Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador. *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. Editorial Porrúa. México 2013
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México, D.F. 1979.
- Hernández Valle, Rubén. *El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de Reforma Constitucional*. Página 5. (s.f.) Obtenido de <http:// Dialnet-EIPoderConstituyenteDerivadoYLosLmitesJuridicosDe-79478>.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Edimat Libros S.A. Madrid, España. 1988.
- Pereznieta Castro, Leonel. *Introducción al estudio del derecho*. Sexta edición. Editorial Oxford. México 2011.
- Ruipérez Alamillo, Javier. *Reforma versus Revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*. Editorial Porrúa. México 2014.

Sandoval Ulloa, Jorge. *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión*. Obtenido de

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf>

Santiago Campos, Gonzalo. *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*. Ed. Quórum Legislativo. Sf.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México 1994

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1968.

Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2011.

Universidad Nacional Autónoma de México. *El reconocimiento Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3262/8.pdf>

Uribe Arzate, Piña Libien y Morales Reynoso. *Génesis y prospectiva del Poder Constituyente en México*. Editorial Porrúa. México 2009.

## **LEGISLACION**

Constitución centralista de 1836

Constitución de Cádiz

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de los Estados Unidos de América

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del año 1824

Constitución Política de la República de Chile

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

Diario Oficial de la Federación

Ley Federal de Consulta Popular

Plan de Ayutla

Plan de Guadalupe

Proyectos de 1842 y las bases orgánicas de 1843

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

## **LEGISLACION LOCAL**

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Campeche

Constitución Política del Estado de Chiapas

Constitución Política del Estado de Chihuahua

Constitución Política del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución Política para el Estado de Guanajuato

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

Constitución Política del Estado de Sonora.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Zacatecas.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

<http://www.animalpolitico.com/2013/12/en-83-horas-la-reforma-energetica-es-constitucional-17-congresos-la-avalan/>

[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena\\_const](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena_const)

[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)

<http://carlossotomoraes.blogspot.mx/2013/01/el-mito-de-la-rigidez-constitucional-en.html>

<http://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>

[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=202575&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202575&pagina=6&seccion=0)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado\\_221214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_221214.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117\\_DOF\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf)

<http://dle.rae.es/?id=LcMBTa2>

<http://dle.rae.es/?id=VdvBdqW>  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)  
<http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>  
<http://www.gob.mx/sep/reformas/resumen-ejecutivo-de-la-reforma-educativa>  
[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

[http://www.indec.mecon.ar/censos\\_total\\_pais.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&t=3&s=0&c=2010](http://www.indec.mecon.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=0&c=2010)  
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>  
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>  
<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>  
[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad\\_de\\_la\\_democracia\\_y\\_estado\\_de\\_derecho.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Calidad_de_la_democracia_y_estado_de_derecho.pdf)  
<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1913/03/26-marzo-1913-Plan-de-Guadalupe.pdf>  
<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1914/12/15-diciembre-1914-Adiciones-al-Plan-de-Guadalupe.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH4.pdf>  
<http://pactopormexico.org/>  
<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Reforma/proced.html>  
<http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>  
<http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/reformas-y-leyes>  
[http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)  
[http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN\\_DE\\_LA\\_EXPLICACION\\_REFORMA\\_POLITICA%20%80%93ELECTORAL.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_POLITICA%20%80%93ELECTORAL.pdf)  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/RefPol\\_CDMX/RPCM\\_iniciativa6.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa6.pdf)  
<http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo1>  
<http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/reglamento.pdf>  
<http://www.servel.cl/votaciones-y-escrutinios/>  
<http://tresdetres.mx/#/>  
<http://www.tribunalcalificador.cl/informacion-institucional/>  
<http://www.tribunalcalificador.cl/normativa-legal/>  
<https://www.unaconstitucionparachile.cl/>

Contenido	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I</b> .....	11
<b>ANTECEDENTES Y NOCIONES BÁSICAS</b> .....	11
<b>1.1 Forma de Estado</b> .....	11
<b>1.2 Forma de Gobierno</b> .....	16
<b>1.3 Forma de Estado y de gobierno en México</b> .....	20
<b>1.4 Semblanza histórica de la forma de gobierno en México: de la Constitución de Apatzingán de 1814 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.</b> .....	22
<b>1.4.1 La Constitución de Cádiz</b> .....	22
<b>1.4.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana</b> .....	23
<b>1.4.3 La Constitución de 1824</b> .....	25
<b>1.4.4 La Constitución centralista de 1836</b> .....	26
<b>1.4.5 Proyectos de 1842 y las bases orgánicas de 1843</b> .....	28
<b>1.4.6 La restauración del federalismo</b> .....	29
<b>1.4.7 La Constitución de 1857</b> .....	30
<b>1.4.8 Las Leyes de Reforma</b> .....	31
<b>1.4.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</b> .....	32
<b>1.5 Los artículos 39 y 40 Constitucional</b> .....	33
<b>1.5.1 Artículo 39 Constitucional</b> .....	34
<b>1.5.2 El artículo 40 Constitucional</b> .....	35
<b>1.6 Principio de División de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> .....	37
<b>1.7 El Poder Legislativo Federal</b> .....	38
<b>1.8 El Congreso de la Unión</b> .....	40
<b>1.8.1 Cámara de Diputados</b> .....	43
<b>1.8.2 Cámara de Senadores</b> .....	45
<b>CAPÍTULO II</b> .....	49
<b>EL CONSTITUYENTE Y</b> .....	49



<b>EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1 La Constitución.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2. El Poder Constituyente.....</b>	<b>51</b>
2.2.1. Conceptos.....	52
2.2.2. Origen y naturaleza del Constituyente.....	53
2.2.3. Conformación del Poder Constituyente.....	55
2.2.4. El Constituyente en México. Semblanza histórica.....	56
2.2.5. Clasificación del Poder Constituyente.....	65
<b>2.3. Alcances del artículo 135 Constitucional.....</b>	<b>68</b>
<b>2.4. El Procedimiento Legislativo en México.....</b>	<b>70</b>
2.4.1. Iniciativa.....	72
2.4.2. Discusión.....	79
2.4.3. Aprobación.....	84
2.4.4. Sanción.....	85
2.4.5. Publicación.....	87
2.4.6. Inicio en vigencia.....	88
<b>2.5. Especificaciones del proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>89</b>
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>94</b>
<b>REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE.....</b>	<b>94</b>
<b>LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1. Reforma: implicaciones y alcances.....</b>	<b>95</b>
<b>3.2. Reformas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2011 a 2016.....</b>	<b>105</b>
3.2.1 Reforma al artículo 1º Constitucional del año 2011.....	106
3.2.2. Reforma educativa, del año 2012.....	109
3.2.3. Reforma al artículo 27 Constitucional, del año 2013.....	114
3.2.4. Reforma político-electoral, del año 2014.....	116
3.2.5. Reforma Constitucional del Distrito Federal, del año 2016.....	120
<b>3.3. Intervención de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>125</b>
3.3.1. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.....	127
3.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. ...	128



<b>3.3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur</b>	128
<b>3.3.4. Constitución Política del Estado de Campeche</b>	129
<b>3.3.5. Constitución Política del Estado de Chiapas</b>	129
<b>3.3.6. Constitución Política del Estado de Chihuahua</b>	130
<b>3.3.7. Constitución Política del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza</b>	130
<b>3.3.8. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima</b>	131
<b>3.3.9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango</b>	132
<b>3.3.10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</b>	132
<b>3.3.11. Constitución Política para el Estado de Guanajuato</b>	133
<b>3.3.12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero</b>	133
<b>3.3.13. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo</b>	134
<b>3.3.14. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco</b>	134
<b>3.3.15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo</b>	135
<b>3.3.16. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos</b>	135
<b>3.3.17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit</b>	136
<b>3.3.18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León</b>	137
<b>3.3.19. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca</b>	137
<b>3.3.20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla</b>	138
<b>3.3.21. Constitución Política del Estado de Querétaro</b>	138
<b>3.3.22. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo</b>	139
<b>3.3.23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí</b>	140
<b>3.3.24. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa</b>	140
<b>3.3.25. Constitución Política del Estado de Sonora</b>	141
<b>3.3.26. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco</b>	141
<b>3.3.27. Constitución Política del Estado de Tamaulipas</b>	142
<b>3.3.28. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala</b>	143
<b>3.3.29. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	143
<b>3.3.30. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán</b>	144
<b>3.3.31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Zacatecas</b>	145
<b>CAPITULO IV</b>	147

<b>LABOR LEGISLATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, AL TENOR DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y .....</b>	<b>147</b>
<b>ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO .....</b>	<b>147</b>
<b>3.1. Participación del Congreso del Estado de Michoacán en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....</b>	<b>149</b>
<b>3.2. Procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un análisis de Derecho Comparado respecto a países latinoamericanos.....</b>	<b>152</b>
<b>3.2.1. Constitución de la Nación Argentina .....</b>	<b>155</b>
<b>3.2.2. Constitución Política de la República de Chile .....</b>	<b>163</b>
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>173</b>
<b>CONCLUSIÓN Y PROPUESTA .....</b>	<b>173</b>
<b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>178</b>