

La Reforma constitucional en los estados de la República Mexicana -Un estudio comparado-

**Autor: Andrés Salomón Rodríguez
Doctor en Derecho**

MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL
PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ
XALAPA, VERACRUZ, MEXICO
email: sereno_48@hotmail.com

Desde la carta magna de cada estado-nación, se concibe la estructura política y jurídica de cada país. La materia constitucional es parte aguas de toda norma secundaria, de cada materia jurídica, de la administración pública de una institución; base y pilar de un Estado de Derecho; el presente, aborda la reforma, en su esencia, procedimiento y objetivo, de ese texto sagrado de cada Estado. Los vaivenes que ha sufrido la constitución política mexicana; se comenta la ideología de la constitución estadounidense, francesa, suiza. Finalmente se analizan los procedimientos de reforma que acoge cada constitución de las entidades federativas.

Since the constitution of each nation-state is conceived political and legal structure of each country. Constitutional matters is part of all secondary standard, each legal, public administration of an institution basis and pillar of the rule of law, the present, is to reform, in its essence, process and objective of that sacred text of each state. The ups and downs suffered by the Mexican constitution, discussed the ideology of the U.S. Constitution, French, Swiss. Finally we analyze the procedures that welcomes every reform of the federal constitution.

Sumario: 1. La teoría del cambio constitucional. 1.1 El Poder de reforma o revisión constitucional. 1.3 Procedimiento ¿constituyente original o reforma? 1.4 Sistematización de los procedimientos de reforma. 1.5 Órganos del estado con facultades de iniciar leyes o decretos. 1.6 Procedimientos de reforma instituidos en las constitucionales locales de la República Mexicana. 1.6.1 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de integrantes de la legislatura, y mayoría simple de ayuntamientos. 1.6.2 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, sin la intervención de otro órgano del Estado. 1.6.3 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura, y mayoría simple de ayuntamientos. 1.6.4 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura, y mayoría absoluta de ayuntamientos. 1.6.5 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y la mitad más uno de ayuntamientos. 1.6.6 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y mayoría de los ayuntamientos. 1.6.7 Técnica de cambio constitucional estrictamente rígido y complejo (Abstención no es aprobación). 1.6.8 Técnica de cambio constitucional con posibilidad de referéndum para Diputados, ayuntamientos o ciudadanos, con mayoría calificada de estos últimos. 1.6.9 Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de las dos terceras partes de cada uno de los órganos del Estado que intervienen en la reforma. 1.6.10 Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto cuando menos tres cuartas partes de los ayuntamientos. 1.6.11 Técnica de cambio constitucional con exigencia de la aprobación de dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos con mayoría calificada del Congreso, y en reforma total, exige referendo. 1.7 Evaluación del procedimiento.

1.1 La teoría del cambio constitucional.

El Estado mexicano está llevando a cabo una revisión cuidadosa y responsable del marco constitucional para variar normas económicas, laborales, penales, del sistema educativo disfuncional y el sector de las telecomunicaciones, una revisión del sector energético y petróleos mexicanos, que producen insatisfacción a la ciudadanía, a los partidos y grupos políticos que concurren en la integración de los órganos estatales, con especial énfasis en las reformas penales, debido al problema de seguridad nacional que enfrenta el país actualmente; esto busca, transparencia, resultados confiables y una actitud más responsable y participativa de la sociedad y los poderes de gobierno, en sus tres niveles.

El tema de la reforma constitucional es uno de los clásicos de la teoría constitucional, que se ha caracterizado como uno de los eventos ineludibles, mal de las constituciones escritas, ciertamente; la reforma es inevitable. Ninguna constitución ha

quedado exenta e intocada. Esto es así en razón de que ninguna Constitución, salvo aquella que pudiese ser calificada de ideal y que hasta ahora no ha existido ni existe, es lo suficientemente elástica y multidimensional para poder comprender en un momento histórico determinado, los eventos que a futuro se habrán de desarrollar.¹

En el caso de México se sigue un estilo similar al Español, pues si bien es cierto que en el texto de la Constitución Federal no se prevén cláusulas inmodificables, no es menos cierto, que si se determina que algunos mandatos constitucionales serán de difícil alteración que el resto. Por cuanto se refiere a las constituciones políticas de los estados de la República mexicana, podemos decir que las constituciones no establecen cláusulas inmodificables, pero si contemplan sujeción al pacto federal.

Ahora bien, como no hay constituciones ideales, ni perfectas, puede acontecer que surjan hipótesis no previstas por la norma primaria, que se produzcan modificaciones impuestas por la realidad o incluso, situaciones anormales que demandan una respuesta jurídica. Para explicar tales vicisitudes que surgen en el transcurso de una Constitución, se ha formulado la llamada *teoría del cambio constitucional*; esta teoría comprende los diferentes incidentes y accidentes que puede sufrir una Constitución durante su vigencia, que son principalmente los siguientes: reforma constitucional, mutación constitucional², suspensión, quebrantamiento y supresión de la Constitución.³

Las constituciones mexicanas han utilizado distintos sistemas de reforma. El texto de 1824 ha sido uno de los más rígidos, su poder reformador se integraba con las legislaturas estatales que tenían la iniciativa y el congreso federal, como órgano decisorio, siendo necesaria la intervención de dos legislaturas para aprobar las reformas

¹ HERNÁNDEZ, M^a del Pilar, *Reforma o reformismo constitucional, un mal del siglo*, Antología de derecho constitucional, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

² Vale aquí aclarar dos conceptos: reforma constitucional y mutación constitucional. La mejor doctrina constitucional entiende por reforma constitucional, desde el punto de vista formal, la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe en el momento de realizar el cambio de la constitución; y en sentido material, el resultado del procedimiento de enmienda constitucional, esto es, el objeto al que dicho procedimiento se refiere o se ha referido; y por mutación constitucional, la transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que se de una actualización de dicha transformación en el documento constitucional; esto es, el texto de la constitución queda intacto. Cfr. Hernández, Ma. del Pilar, Ob. Cit.

³ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA C., Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2da. edición, Porrúa-UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pág. 97.

que se hicieren, en virtud de que el artículo 168, exigía que “nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación” de las reformas y el que decreta las mismas. Más flexibles fueron las constituciones centralistas; la de 1836, prescribió que la reforma seguía el mismo procedimiento que la legislatura ordinaria, pero las modificaciones que acordará el congreso, según el artículo 12 de la segunda ley, estaban sujetas a la sanción última del supremo poder conservador, y la de 1843, indicó en su artículo 202, que para las reformas se estaría “a lo previsto respecto de las leyes comunes”, aunque para la votación se pedían los dos tercios de votos en las dos cámaras. Por su parte, la constitución de 1857 retornó a la rigidez en el artículo 127, con algunas modificaciones menores, igual al 135 en vigor, las reformas se efectuaban por el congreso de la unión y las legislaturas de los estados. Debe destacarse que con anterioridad de aprobarse dicho precepto se presentó otro proyecto que no fructificó, e el cual se acogía el sistema de dos legislaturas, pero también daba doble oportunidad al pueblo de expresar su sentir. Durante la vigencia de la constitución de 1857 cabe añadir llegaron a efectuarse 71 reformas constitucionales.

Finalmente, la constitución de 1917, es una constitución rígida, en cuanto requiere para su reforma de un órgano y un procedimiento especiales, de acuerdo con el artículo 135, que tiene prevista la asociación del congreso de la unión, el cual toma sus acuerdos por las dos terceras partes de sus miembros presentes, y de las legislaturas de los estados, a las que se remiten dichos acuerdos y de las que se requiere el voto mayoritario. Corresponde al propio congreso, o la comisión permanente en su caso, hacer el computo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de que se aprobaron las adiciones o reformas propuestas.

Pero la constitución de 1917 ha sido una constitución rígida más en la teoría que en la práctica, como se constata de la abundantes modificaciones que ha sufrido hasta la fecha. Las reformas, en efecto, vistas en conjunto son impresionantes en su número, a tal punto que se han enunciado diversos criterios para registrarlas y por ello los números frecuentes no concuerdan. Si se considera dichas reformas por su publicación en el Diario Oficial, según el número de decretos que hay hasta la fecha ascienden a 105; si se estiman las reformas de acuerdo con las modificaciones hechas a cada artículo, se elevan a 384; si se cuantifica el número total de reformas de acuerdo

con una interpretación gramatical, considerando como tal cualquier modificación, adición o alteración de un precepto constitucional por mínimo que sea, llegarían a 683. Es también interesante apreciar las reformas que se han hecho según el periodo presidencial, aplicando cualquier criterio se observa como en los últimos sexenios el ritmo se ha venido acelerando; si se considera según los artículos afectados, se produjeron 36 reformas con Luis Echeverría, 32 con José López Portillo, 58 con Miguel de la Madrid, 45 con Carlos Salinas y 50 con Ernesto Zedillo.

Desde el inicio de su vigencia y hasta la fecha, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha reformado o adicionado en más de un 70%, en dicho porcentaje se incluyen reformas o adiciones significativas en materia de iniciativa y formación de las leyes. El derecho a iniciar y formar leyes en el ámbito federal ha permanecido inmutable con el paso de los años y sólo se ha otorgado a los integrantes del Poder Legislativo, al titular del Poder Ejecutivo y a las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Las constituciones, como la inmensa mayoría de las normas jurídicas, nacen con vocación de permanencia y estabilidad: la aspiración a la seguridad y certeza en las relaciones humanas es característica común a las manifestaciones del derecho. Pero ello no ha impedido constatar, desde un primer momento, que toda regulación y también las normas constitucionales pueden alterarse en el futuro, por el cambio de las circunstancias sociales, o de la voluntad de la comunidad política. Como expresamente proclamó la (inaplicada) Constitución Francesa de 1793⁴, un pueblo siempre tiene el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar sus leyes a las generaciones futuras. No es extraño por tanto, que las constituciones escritas, contengan como regla general, previsiones relativas a su modificación y prevean procedimientos específicos para ello, que suelen incluir requisitos más complicados que los exigidos para la creación o reforma de otras normas. Por otra parte, la previsión de procedimientos de reforma persigue evitar que la única alternativa a los mandatos constitucionales sea, o su tergiversación e inobservancia (lo que reduciría la Constitución a un documento sin valor) o la ruptura revolucionaria, y la

⁴ Artículo 28.

elaboración de nuevos preceptos constitucionales sin continuidad ni legitimación, respecto del ordenamiento anterior.⁵

En Estados Unidos, estas ideas permitieron considerar la posibilidad no de sugerir cambios en la Constitución, sino en el modo de pensar la Constitución; la pregunta que se planteó fue entonces, la siguiente: ¿por qué tendríamos que sentirnos hoy ligados a un documento producido hace más de dos siglos por un grupo de cincuenta y cinco mortales, firmado únicamente por treinta y nueve, de los cuales un número importante eran dueños de esclavos, y adoptado sólo en tres estados por los votos de menos de dos mil hombres, todos muertos hace demasiado tiempo y casi totalmente olvidados?

Nuestro ciudadano —continúa diciendo el comentarista— podría responder que, después de todo, los estadounidenses somos libres de modificar nuestra constitución mediante enmiendas, y que así lo hemos hecho en varias oportunidades. Por lo tanto, nuestra actual Constitución se funda finalmente en el consentimiento de quienes vivimos en el presente.

Pero antes de que aceptemos esta réplica, permítaseme formular otra pregunta: ¿Hemos tenido alguna vez los estadounidenses la ocasión de expresar nuestra voluntad acerca del sistema constitucional?, por ejemplo ¿cuántos lectores de estas líneas participaron alguna vez en un referéndum que preguntara si deseaban seguir siendo gobernados por la Constitución existente? Naturalmente, la respuesta es: ninguno.

La pregunta, sin embargo, sigue en pie: si nuestra Constitución presenta fallas según los estándares democráticos, ¿deberíamos cambiarla? ¿y cómo? Lo he dicho anteriormente, mi intención apunta menos a sugerir cambios en la Constitución existente que a modificar el modo en que la pensamos: si debe ser la actual, una versión enmendada de ésta o bien, una Constitución nueva y más democrática.⁶

⁵ LÓPEZ GUERRA, Luís, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch Libros, Valencia, España, 1994, págs. 54-55.

⁶ DAHL, R. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (págs. 9-12). Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

No puede dejar de considerarse al hablar de las opiniones anteriores que en Estados Unidos, la interpretación de la Corte Suprema ha sido fundamental para el desarrollo de la Constitución, ya que sus precedentes representan una incesante labor de adaptación del texto por el derecho judicial y por eso se ha dicho que los propios padres constituyentes no reconocerían su obra en la actualidad.⁷ Como es sabido, la Constitución norteamericana es el ejemplo típico de una constitución rígida, es decir, de aquélla cuya reforma se lleva a cabo por órganos y métodos distintos de los del proceso legislativo ordinario.⁸

Suiza, eje y encrucijada de Europa, tiene singular interés para el derecho constitucional. En este pequeño país, donde existen varias lenguas con carácter oficial, se a logrado el funcionamiento del sistema federal, el legislativo y el ejecutivo, tienen rasgos dignos de análisis y la democracia se práctica con la intervención directa o semidirecta del pueblo.

De la confederación a la federación. Aunque Suiza se llama a si misma confederación, por una supervivencia de esa designación tradicional, técnicamente se ha organizado bajo el sistema federal.

La constitución suiza es rígida, y, por consiguiente precisa de órganos y métodos especiales para su reforma. Tal reforma puede ser total parcial. La revisión total no significa necesariamente la transformación de todos los artículos de la constitución, sino simplemente que esta, en su totalidad, es sometida a discusión, y cabe por lo tanto la reforma de cada artículo. La revisión es parcial cuando se refiere a determinados artículos o a partes de la constitución que presentan cierta unidad. Ambas revisiones tienen algunos elementos comunes en cuanto al procedimiento, ante todo la intervención popular, pero difieren en otros.

La revisión total puede ser iniciada por una de las cámaras o por 50,000 ciudadanos. En el primer caso, si la otra cámara accede a la revisión, esta se lleva a cabo por el procedimiento legislativo ordinario, salvo la obligatoria ratificación popular y

⁷ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Ob. Cit., pág. 98.

⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza editorial, S.A., Madrid, 1999, pág. 453.

cantonal. Pero cuando hay discrepancia entre las cámaras o la revisión es planteada por iniciativa popular entonces la cuestión de si procede o no la revisión es sometida a referéndum. Si la respuesta es afirmativa, se disuelve la asamblea y se procede a elegir una nueva que actuará como constituyente, a reserva de la sanción popular.

1.2 El Poder de reforma o revisión constitucional.

El ejercicio del poder de reforma constitucional⁹ requiere de la aplicación de la técnica de ésta, que solamente puede efectuarse cuando se añade algo al texto existente en el momento de realizar la modificación —suplemento—, o bien se suprime algo —supresión— o bien se sustituye el texto existente por otro —cambio—. El procedimiento puede extenderse a varios artículos o tan sólo a uno, a una parte de un artículo (párrafo o frase) o a varias palabras, o tan sólo a una palabra dentro de una frase.¹⁰

Las constituciones suelen encomendar su eventual reforma, no al poder legislativo ordinario, sino a un poder especial, un poder de reforma o de revisión. A veces se le denomina poder constituyente constituido, aunque esta denominación no es apropiada: el poder constituyente es originario y reside en la comunidad, no depende de una habilitación anterior.

La diferencia entre el poder de reforma y los poderes ordinarios del estado, se cifra usualmente en el carácter más oneroso y complicado del procedimiento: los requisitos para alterar la Constitución son generalmente, más estrictos y difíciles que los necesarios para aprobar otro tipo de disposiciones. De la supremacía formal de la constitución se deriva pues la rigidez constitucional, esto es: su inalterabilidad si no se cumplen determinados requisitos (extraordinarios).

Estos últimos, suelen consistir en mayores exigencias de apoyo parlamentario o popular para la aprobación de la reforma: mayorías reforzadas, celebración de nuevas

⁹ El hecho de que *ab origine* la Constitución sea cambiante y adecuado pese a la realidad, no se constituye en pretexto para el reformismo constitucional.

¹⁰ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 3ra. Edición, Editorial Ariel S.A., 983, págs. 175-176.

elecciones que ratifiquen la reforma, o sometimiento de esto a referéndum. Ello persigue que la reforma refleje efectivamente, y con la mayor fidelidad, la voluntad de la comunidad.

Finalmente, la exigencia de mayoría cualificada, o de pronunciamientos del electorado (por medio del referéndum o de elecciones generales), viene a ofrecer garantías a las minorías que una mayoría parlamentaria coyuntural no podrá alterar, aprovechando su momentánea ventaja, las reglas de procedimiento y las bases sobre las que se asienta la comunidad política. La constitución se muestra así como un acuerdo básico, por encima de mayorías coyunturales, y que sólo puede reformarse si se reproduce ese acuerdo, que incluya a mayorías y minorías. Esta necesidad se hace más patente en la reforma constitucional de países federales, en los que la rigidez del procedimiento de reforma, busca salvaguardar los derechos de los estados o unidades federadas.

No es infrecuente que se califiquen determinadas cláusulas constitucionales como irreformables.¹¹ Tal sería el caso del artículo 89 de la Constitución Francesa de 1958, (la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión); la Constitución Italiana,¹² (la forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional) o la Ley fundamental de Bonn,¹³ (Es inadmisibles toda modificación de la presente ley fundamental que afecte a la división de la federación en estados o al principio de cooperación de los Länder o a los principios consignados en los artículos 1 y 20).¹⁴

1.3 Procedimiento ¿constituyente original o reforma?

El tema de la reforma constitucional en los Estados¹⁵ es muy complejo, especialmente desde el punto de vista político-constitucional; existen dos caminos para obtener una nueva y sólida estructuración federal, en y para los estados:

¹¹ La distinción clásica, expuesta por Lord Bryce James, entre constituciones flexibles (reformables según el procedimiento legislativo ordinario) y constituciones rígidas (sólo reformables mediante un procedimiento agravado) no tiene hoy aplicación. De lo que sí puede hablarse es de diversos grados de rigidez, según la intensidad de la gradación del procedimiento de reforma, en relación con el procedimiento legislativo ordinario.

¹² Artículo 139.

¹³ Artículo 79.3.

¹⁴ Cfr. LÓPEZ GUERRA, Luis, Ob. Cit., págs. 55-57.

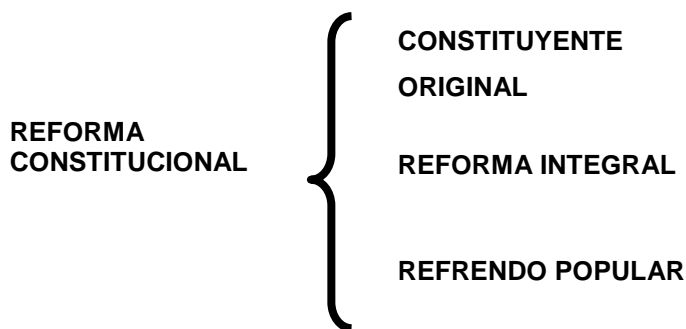
¹⁵ Este tema ha sido magistralmente tratado por el doctor Rabasa Emilio O, investigador jurídico de la UNAM.

Constituyente original. Requiere obligadamente, de la convocatoria y la realización de un Congreso Constituyente Original. Aún cuando tendría una mayor legitimidad, presenta serios problemas: grandes erogaciones económicas, agitación política, existencia simultánea de dos congresos (el constituyente y el ordinario) y, muy especialmente, ninguna Constitución prevé el caso de la convocatoria de un constituyente original, por la simple y sencilla razón, que ninguna aspira a su propia liquidación.

Reforma integral. No requiere de constituyente original, sino del constituyente permanente o poder revisor que puede formalmente, cambiar toda la Constitución. Aquí hay que cuidar que no se violen las estructuras fundamentales tradicionales o las grandes decisiones históricas del pueblo; puede obviarse la cuestión estableciendo, al final del procedimiento revisor, el referendo popular.¹⁶

1.4 Sistematización de los procedimientos de reforma.

En síntesis, podemos clasificar los procedimientos, para reformar las Constituciones de los Estados de la República, sin contravenir los textos constitucionales, de la siguiente manera:



Los procedimientos mediante los cuales es posible una reforma constitucional, son muy variados y en ocasiones complejos; como ya se ha dejado sentado en este documento, existen dos caminos para obtenerla: la vía constituyente original o, la vía reforma integral. Esta última acompañada en ocasiones, del requisito de referendo

¹⁶ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., Coordinador, *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, pág. 156.

popular, que confirme la decisión de los órganos del estado, en cuanto a la reforma o adición.

En los estados de la República Mexicana, los procedimientos o requisitos para la reforma constitucional, aparecen en los últimos artículos de las Constituciones estatales; estos procedimientos presentan variantes dignas de análisis, y, para efectos didácticos, hasta de clasificación, pues su estudio permite observar qué tan rígidas o flexibles son los textos constitucionales.

Con ese propósito observamos los órganos del Estado, facultados para la iniciativa de reformas o adiciones, así como los órganos que intervienen en su aprobación, significando que, aunque en la mayoría, si no es que en todas las constituciones locales, intervienen en el procedimiento reformativo los Poderes ejecutivo, legislativo, ayuntamientos de los municipios que integran cada uno de los Estados, y en ocasiones, excepcionalmente, el Poder Judicial o el Tribunal de Elecciones, no es menos cierto que se presentan variantes.

1.5 Órganos del Estado con facultades de iniciar leyes o decretos.

En lo que toca a la posibilidad de iniciativa de reformas y adiciones, en una revisión exhaustiva de las constituciones locales, podemos afirmar, que el derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas, varía de acuerdo con la legislación constitucional de cada entidad, pero podemos concluir que dicha facultad compete indistintamente:

- A los miembros del Congreso del Estado;
- A los diputados y senadores, al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el estado;
- Al gobernador del estado;
- Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la aplicación y la administración de justicia;
- A los ayuntamientos del Estado o consejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;

-A los ciudadanos de cada entidad, mediante iniciativa popular, en los términos que establezca la ley.

El reglamento interior del congreso de cada estado, especificará los trámites que tengan cada una de esas iniciativas, los que deberán sujetarse a lo establecido en la Constitución Política, en el capítulo relativo a reforma constitucional.

Por cuanto hace a la forma de emitir el voto, por los órganos colegiados, como por la cantidad de legisladores, o de ayuntamientos que deben aprobar la reforma constitucional, también encontramos variantes, pues en ocasiones, se requiere que sea aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de los diputados, y la mayoría de los ayuntamientos. En otros textos constitucionales se exige la aprobación de las dos terceras partes del total de diputados que integran la Legislatura, sin conceder intervención a ningún otro órgano del estado, ni a los ayuntamientos. En este orden de ideas también es significativo destacar que a los ayuntamientos de los municipios del estado, se les da un plazo, que oscila entre los quince y los noventa días, para que emitan el resultado de su votación; sin embargo, de no producirse éste en el tiempo señalado, existe la sanción consistente en que “su abstención es aprobación”; en tanto que en otras entidades es necesario que los ayuntamientos se pronuncien expresamente, y de no ser así, la reforma no es aprobada; las variantes en la cantidad de votos de los órganos encargados de la aprobación de la ley constitucional, pueden ser: de mayoría absoluta; dos terceras partes del número total; dos terceras partes pero de los presentes; o bien, mayoría absoluta de los miembros del cuerpo colegiado; mayoría simple; en otras ocasiones, se exige el voto de las dos terceras partes de los miembros que la integran, y finalmente, hay casos que exigen la mitad más uno.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz–Llave, sometida del 13 de septiembre de 1999 al 3 de febrero de 2000, a una reforma integral, permite hablar de una nueva Constitución.¹⁷ Los veracruzanos, lejos de adentrarse a la reforma exclusiva de determinadas materias, optaron por una renovación general de su

¹⁷ A juicio de los constitucionalistas Fernández Rodríguez José Julio. “La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”. En Eduardo Ferrer Mc Gregor y Rodolfo Vega Hernández (coords.). *Justicia Constitucional local*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. Santiago de Querétaro, págs.145-157.

Constitución, del llamado que el gobernador del estado había hecho en su toma de posesión, al expresar: "No propongo reformas parciales, sino un debate responsable y serio para dar a nuestro estado una nueva constitución política que fije el rumbo de nuestro desarrollo en el próximo siglo".¹⁸

El proceso reformador arrojó una Constitución totalmente nueva, que no tiene punto de comparación con aquélla de donde pretende extraer su legitimidad. Si por mera curiosidad intelectual quisiera compararse la actual Constitución veracruzana con los preceptos de la Constitución de Córdoba de 1917, se concluiría inmediatamente que son dos normas totalmente diferentes. No obstante, como se sabe, se prefirió hacer uso del apartado que regulaba el procedimiento de reforma de la Constitución, para realizar la metamorfosis normativa desde la legalidad, para no tener que pasar por la angustiada incertidumbre que genera convocar a una constituyente, por el miedo que siempre deviene del hecho de despertar el poder creador del pueblo soberano que, en un principio, actúa sin límites por ser un poder a-jurídico.

Sin lugar a dudas, la reforma constitucional *en comento* actualiza el debate, que ahora se encuentra muy presente en México, sobre los límites a la reforma constitucional, tema clásico dentro de la doctrina constitucionalista. Referido al caso veracruzano, cabe preguntarnos ¿Hasta qué punto un mecanismo que permite reformas parciales, con el objeto de actualizar o facilitar la evolución jurídica de un documento,

¹⁸ Ahora bien, ¿cuándo puede decirse que una constitución escrita es buena y duradera? La respuesta, señores, es clara, y se deriva lógicamente de cuanto dejamos expuesto: cuando esa Constitución escrita corresponda a la Constitución real, a la que tiene raíces en los factores de poder que rigen en el país. Allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país. ¿Qué debió suceder entonces al triunfar la revolución de 1848? Pues, sencillamente, debió anteponerse a la preocupación por hacer una Constitución escrita, el cuidado de hacer una Constitución real y efectiva, desarraigando y desplazando en beneficio de la ciudadanía las fuerzas reales imperantes en el país. Estas condiciones que impone a la Constitución Alemana son dignas de tomarse en cuenta en todo proceso de reforma constitucional. Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución*, Editorial Colofón, S.A., México, 2004, págs. 37-38.

Rousseau era muy exigente en lo que respecta a la manera de elaborar las leyes constitucionales. Quería que estas fuesen votadas mediante el consentimiento unánime de los asociados. "No existe sino una ley, decía, que por su propia naturaleza, exige un consentimiento unánime, el pacto social". En las Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia, es aún más explícito: "Según el derecho natural de las sociedades, se requiere la unanimidad para la formación de cuerpo político y para las leyes fundamentales que se relacionan con su existencia..." Si hemos de creer al gran teórico de los jacobinos, el poder constituyente reside en el consentimiento unánime del pueblo. Esto es una utopía que no merece discutirse.

En el derecho moderno, el poder constituyente reside en la nación misma que expresa su voluntad por medio de un congreso organizado para discutir y expedir las leyes constitucionales.

puede ser utilizado para promulgar una nueva constitución? Siendo evidente que todo acto de reforma tiene límites y que no puede utilizarse para subvertir el orden ahí establecido, so pena de cometer *fraude constitucional*; existe cierta confusión en la explicación de la operación veracruzana, pues mientras se advierte que la constitución es nueva al atender a un espíritu diferente, se reconoce que se llegó a ella mediante las posibilidades de cambio jurídico que ofrecía la anterior constitución. El problema es que toda nueva iniciativa en este sentido debe apelar al elemento de legitimidad y no al de legalidad, esto es, adquirir su fuerza y vigor mediante un procedimiento constituyente sin sometimiento al derecho y no mediante uno que llame a la misma constitución que se pretende sustituir. En esta afirmación subyace la lógica de que una Constitución no puede posibilitar su autodestrucción.

1.6 Procedimientos de reforma instituidos en las constitucionales locales de la República Mexicana.

Los textos constitucionales de las 31 entidades federativas que conforman la República mexicana establecen diversos sistemas y procedimientos para la reforma constitucional; algunos son rígidos, otros más flexibles, el propósito fundamental es el de preservar el texto constitucional. Por considerar provechoso para la comprensión de los temas tratados en este estudio, se procedió al análisis de cada una de las constituciones políticas locales a fin de conocer sus procedimientos de reforma, pues finalmente, el trabajo que se presenta deriva de la reforma constitucional en materia electoral local, la cual ha tenido una notable y trascendente repercusión en el poder judicial de la entidad veracruzana, y fundamentalmente, en la creación del Tribunal Electoral. Con base en los sistemas establecidos para las reformas constitucionales estatales, se establece una clasificación acorde con la intervención que tienen los poderes del estado: ejecutivo y legislativo, y en su caso los ayuntamientos; tomando en cuenta, por supuesto, el método establecido en la norma fundamental para la emisión del voto de sus integrantes vale decir, si es por mayoría simple o calificada; si esta mayoría debe ser de los miembros presentes o de todos los integrantes del órgano de que se trate, y si existe posibilidad de referéndum. No se aborda a la entidad conocida como Distrito Federal en virtud, de que no constituye un estado y por lo mismo, carece de constitución política local, en el sentido técnico del término; no obstante se rige por

un estatuto de gobierno, el cual toda proporción guardada, hace las veces de texto constitucional y también contiene su procedimiento de reforma.

La clasificación de los procedimientos de reforma constitucional local se presenta agrupando a las entidades federativas que siguen procedimientos similares de aplicación de la técnica de cambio constitucional, destacándose once modalidades:

A. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de integrantes de la legislatura, y mayoría simple de ayuntamientos.

B. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, sin la intervención de otro órgano del estado.

C. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura, y mayoría simple de ayuntamientos.

D. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros *presentes* en la legislatura, y mayoría absoluta de ayuntamientos.

E. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y la mitad más uno de ayuntamientos.

F. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y mayoría de los ayuntamientos.

G. Técnica de cambio constitucional estrictamente rígido y complejo (abstención no es aprobación).

H. Técnica de cambio constitucional con posibilidad de referéndum para diputados, ayuntamientos o ciudadanos, con mayoría calificada de estos últimos.

I. Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de dos terceras partes de cada uno de los órganos del estado que intervienen en la reforma.

J. Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de cuando menos tres cuartas partes de los ayuntamientos.

K. Técnica de cambio constitucional con exigencia de la aprobación de dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos con mayoría calificada del Congreso, y en reforma total, exige referendo.

1.6.1 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de integrantes de la legislatura y mayoría simple de ayuntamientos.

Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados, la mayoría de los ayuntamientos, si transcurriere (término establecido en la ley) la fecha en que recibieron el proyecto de reforma y no emiten el resultado de la votación, su abstención es aprobación, como son los casos de la Constitución de Aguascalientes,¹⁹ quince días; Constitución de Baja California,²⁰ un mes, y podrá ser sometida a referéndum; Constitución de Chiapas,²¹ treinta días; Constitución de Chihuahua,²² cuarenta días, esta entidad federativa mexicana presenta la particularidad de exigir una mayoría calificada de ayuntamientos y no sólo eso: que los mismos representen más de la mitad de la población del estado; otra modalidad, la presente la Constitución del Estado de Sonora que exige que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un congreso y aprobadas por una mayoría calificada, representada por la mayoría del número total de los ayuntamientos del estado; Constitución de Jalisco,²³ un mes; Constitución de Morelos,²⁴ un mes; Constitución de Tlaxcala,²⁵ un mes.

1.6.2 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, sin la intervención de otro órgano del estado.

Aprobación de las dos terceras partes del total de diputados que integran la legislatura, sin conceder intervención a ningún otro órgano del estado, ni a los ayuntamientos, como son los casos de: Constitución de Baja California Sur;²⁶ Constitución de Nuevo León;²⁷ Constitución de Oaxaca;²⁸ Constitución de Puebla;²⁹ Constitución de Tamaulipas;³⁰ Constitución de Yucatán.³¹

¹⁹ Artículo 94.

²⁰ Artículo 112.

²¹ Artículo 83.

²² Artículo 202.

²³ Artículo 117.

²⁴ Artículo 147.

²⁵ Artículo 120.

²⁶ Artículo 166.

²⁷ Artículo 150.

²⁸ Artículo 141.

²⁹ Artículo 64.

³⁰ Artículo 165.

1.6.3 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura, y mayoría simple de ayuntamientos.

Aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes y por la mayoría de los ayuntamientos de los municipios del estado, aquí se da la particularidad de que si el congreso del estado o la diputación permanente no declaran que ha sido aprobada por la mayoría de los ayuntamientos, ésta no se reforma o adiciona. Esto significa que no existe aceptación tácita de la adición o reforma, como es el caso de la Constitución de Campeche³² e Hidalgo.³³

1.6.4 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros *presentes* en la legislatura, y mayoría absoluta de ayuntamientos.

Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes, la mayoría absoluta de los ayuntamientos, si transcurriere (término establecido en la ley) la fecha en que recibieron el proyecto de reforma y no emiten el resultado de la votación, su abstención es aprobación, como son los casos de la Constitución de Coahuila,³⁴ treinta días y Constitución Tabasco,³⁵ quince días.

1.6.5 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y la mitad más uno de ayuntamientos.

Se requiere que la legislatura del estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran, acuerde tales reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos de los municipios del estado; aquí no existe plazo para que los ayuntamientos se pronuncien. Se da la particularidad de que si el congreso del estado o la diputación permanente no declaran que ha sido aprobada por la mayoría de los ayuntamientos, ésta no se reforma o adiciona. Esto significa que

³¹ Artículo 108.

³² Artículos 130 y 131.

³³ Artículo 158.

³⁴ Artículo 196.

³⁵ Artículo 83.

no existe aceptación tácita de la adición o reforma, como son los casos de la Constitución del Estado de México³⁶ y de la Constitución del Estado de Quintana Roo.³⁷

1.6.6 Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura, y mayoría de los ayuntamientos.

Que la reforma o adición se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del congreso, de la mayoría de los ayuntamientos municipales del estado, como es el caso de la Constitución de Michoacán,³⁸ un mes.

Como ha quedado demostrado en la clasificación anteriormente transcrita, la intervención de los poderes públicos en su rango ejecutivo, legislativo, judicial y municipal están presentes en la reforma constitucional, en un sistema de pesos y contrapesos.

Se revisa el origen y la naturaleza de los procedimientos constitucionales de reforma y adición, que se estima decisivo para la estabilidad política de las naciones, no sólo en su elaboración teórica, sino en el marco institucional práctico, que diversas sociedades han desarrollado para evitar los abusos de cualquiera de los componentes del poder y para asegurar una interacción en equilibrio de todos los actores políticos.

1.6.7 Técnica de cambio constitucional estrictamente rígido y complejo (Abstención no es aprobación).

A continuación efectuamos en forma separada de las anteriores clasificaciones, lo que nos hemos atrevido a llamar procedimiento estrictamente rígido y complejo, en virtud de que se aparta del esquema de reforma usual, en razón de que hasta ahora la constante ha sido “la abstención de los ayuntamientos de los municipios en emitir su voto, genera aprobación”, y como podemos comprobar en los subsiguientes casos se dan matices no localizables en la mayoría de las entidades federativas, como lo son:

³⁶ Artículo 148.

³⁷ Artículo 164.

³⁸ Artículo 164.

La Constitución del Estado de Colima³⁹ establece treinta días, con la modalidad que de no obtenerse el voto de las dos terceras partes del total de diputados y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, se entenderá desechado el proyecto de ley respectivo.

1.6.8 Técnica de cambio constitucional con posibilidad de referéndum para diputados, ayuntamientos o ciudadanos, con mayoría calificada de estos últimos.

Otro caso que reviste características especiales, es el del Estado de Guanajuato, cuya constitución⁴⁰ dispone que se requiere cuando menos el voto de setenta por ciento de los miembros del congreso, además sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos. Dichas reformas y adiciones podrán ser sometidas a referéndum por los diputados, los ayuntamientos o los ciudadanos; en el caso de los ciudadanos, éstos deberán representar cuando menos el 10 % de los inscritos en el listado nominal de electores correspondientes a la entidad. Esta constitución estimamos que establece un procedimiento muy rígido para su reforma.

1.6.9 Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de dos terceras partes de cada uno de los órganos del estado que intervienen en la reforma.

Las constituciones de los estados de: Nayarit,⁴¹ Sinaloa,⁴² Zacatecas⁴³ y Querétaro,⁴⁴ establecen una mayoría calificada para la aprobación de la adición o reforma constitucional, pues requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados miembros del congreso, así como también de las dos terceras partes de los ayuntamientos, y aumenta la rigidez en el proceso de reforma constitucional.

³⁹ en su artículo 130.

⁴⁰ en su artículo 143.

⁴¹ en su artículo 131.

⁴² en su artículo 159.

⁴³ en su artículo 164.

⁴⁴ Artículo 39.

1.6.10 Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de cuando menos tres cuartas partes de los ayuntamientos.

En la Constitución de San Luis Potosí,⁴⁵ se requiere para su aprobación del voto, cuando menos, de las dos terceras partes del número total de los diputados y el voto posterior, de cuando menos tres cuartas partes de los ayuntamientos, lo que significa un incremento en el número de votantes de los ayuntamientos, y aumenta la rigidez del procedimiento.

1.6.11 Técnica de cambio constitucional con exigencia de la aprobación de dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos con mayoría calificada del congreso, y en reforma total, exige referendo.

La Constitución de Veracruz,⁴⁶ establece un procedimiento rígido y complicado, al requerir dos periodos de sesiones ordinarias sucesivas, más el voto de las dos terceras partes de los miembros del congreso y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, para que la reforma sea aprobada.

La reforma o derogación total de la constitución, impone el referendo señalado en el artículo 17 de la propia constitución de Veracruz; vale decir, existe aprobación tácita, los órganos facultados para su aprobación deberán pronunciarse; empero, invadiendo la autonomía municipal, determina el propio artículo 84 del referido texto constitucional local: que la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos debe darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de sesenta días contados, a partir del día siguiente a aquél en que reciban el proyecto.

Una nueva constitución política para Veracruz impone precisar que en la entidad, a partir de la Constitución de 1825, se estableció la posibilidad de reformar únicamente la constitución, pero no de expedir una nueva. Sin embargo, los procedimientos para reformar nuestras constituciones locales han permitido la práctica de presentar a las legislaturas respectivas, iniciativas completas de constituciones, y

⁴⁵ de conformidad con su artículo 138.

⁴⁶ en su artículo 84.

éstas, aún cuando se presentaron como reformas a las vigentes, se consideraron “nuevas” y se identifican y llaman hasta nuestros días, por el año de su aprobación o promulgación. Así, es común referirnos o hablar de las constituciones políticas de Veracruz de 1848, 1850, 1871, 1873, 1902, 1917; aún cuando todas éstas fueron precedidas de similar expresión se señalaba que se trataba de reformas.

Esta manera de calificar las reformas integrales, como una nueva constitución, es práctica compartida con otras entidades federativas. En el estado de Zacatecas a las reformas constitucionales de 1964 se les llamó Nueva Constitución: *la elaboración de la nueva Constitución zacatecana se inspiró fundamentalmente en la voluntad de actualizar la legislación vigente en el estado, para que responda eficazmente a las necesidades sociales del movimiento, ya que, debido a los factores económicos, políticos y sociales que en el país concurren, en la vida de los habitantes del estado se desarrolla en un ambiente distinto al que propició a la legislación dictada varios años atrás.*

El procedimiento de reformas, originalmente establecido en la Constitución de 1825, dificultó la reforma al encomendarla a dos sucesivas legislaturas y al voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Esta especie de constituyente permanente, integrado por dos legislaturas sucesivas: una que admite o da anuencia para la reforma por considerarlas convenientes y necesarias y otra, que las discute y en su caso aprueba, fue recogido en las constituciones de 1848, 1850, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917, formando así parte del constitucionalismo veracruzano.

El procedimiento de reformas presentó el problema de saber si la legislación siguiente a la que admitía la reforma sólo podía aprobar o rechazar, pero no modificar, adicionando o suprimiendo. En 1871, hizo crisis el citado proceso en la legislatura anterior. El gobernador Francisco Hernández y Hernández, en una amplia exposición manifestó su protesta.

Este órgano y el procedimiento reformador, quedaron establecidos con fecha de 22 de diciembre de 1977.

Dicha reforma, limitó la facultad de los diputados para presentar iniciativas de reformas a la constitución local, y a la legislatura para conocer, discutir y aprobar reformas, al supeditar toda iniciativa presentada por el ejecutivo del estado y más de la mitad de los diputados; disposición antidemocrática y antiparlamentaria, que estuvo vigente 25 años.

Afortunadamente, la citada disposición se derogó en 1996, cambiándose por el texto vigente, que amplía el número de sujetos con derecho a presentar iniciativas; instituyó un constituyente permanente formado por la legislatura y los ayuntamientos de la entidad y un procedimiento de votación sucesiva de ambos, en el orden señalado. La iniciativa exige una votación favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura y de la mayoría de los ayuntamientos. Este procedimiento previsto en el vigente artículo 130 constitucional, es el propicio para aprobar en su caso, la iniciativa de reforma constitucional. Permite presentar un texto íntegro, encabezado como proyecto de reformas y adiciones. Cualquier otro se prestará a serios cuestionamientos, a menos que previamente se incorpore a la constitución el procedimiento elegido.

Sobre la expresión “Nueva Constitución”, que ha dado lugar a múltiples comentarios, es necesario recordar que nuevo significa renovado, distinto o diferente a lo anterior porque se le añade, agrega o quita algo o se reubica su contenido. Aplicado a la constitución, nueva significa Constitución Renovada, distinta o diferente porque se le adicionan, derogan o incorporan principios, instituciones o preceptos que antes no tenía o se encontraban en lugar distinto. Cuando se trata de reformas trascendentes e importantes dan lugar a una Nueva o Renovada Constitución.⁴⁷

A pesar de la oportunidad proporcionada en los textos constitucionales locales a los poderes públicos; de actualizar sus sistemas de impartición de justicia electoral, generando órganos jurisdiccionales encargados del control de la legalidad de las

⁴⁷ ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus reformas 1825-2000*, Editor H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz, págs. 15-17.

elecciones, este procedimiento ha sido insuficiente, pues el ciudadano se queja de falta de justicia, significando ello, la necesidad de dar la imagen de su imparción.

1.7 Evaluación del procedimiento.

La evaluación del procedimiento seguido para la reforma constitucional puede hacerse desde dos criterios. Uno cuantitativo y formal, centrado en poner a la vista cuántos artículos alcanzó el procedimiento reformativo. Y otro cualitativo y material, que atiende así la reforma, ataca o no, a las bases fundamentales sobre las que se asienta la constitución. Si no lo hace, es común que se determine, que se trata de una reforma parcial. Si, en caso contrario, transforma las decisiones políticas fundamentales⁴⁸ o el sistema ideológico sobre el que se asientan, se dice frecuentemente que la reforma es total.

Quiero finalizar mi intervención, recordando que el siglo XXI ha recibido un México que ha transitado hacia una democracia, en donde se reconoce el pluralismo político y se acepta lo diverso. Para afrontar este pluralismo, hemos construido instituciones y leyes; hemos avanzado en modificar reflejos autoritarios, por formas de reacción tolerantes hacia expresiones políticas diferentes. El reto de hoy es reconocer, aceptar y garantizar el pluralismo social. Así como fuimos capaces de construir instituciones que fortalecieran nuestra democracia, ahora es tiempo de unir esfuerzo para el pleno reconocimiento y respeto a la diversidad social, abrazando la tendencia del derecho constitucional comparado; a proclamar la obligación del estado y la sociedad de asumir la defensa de su estructura de gobierno, de su sistema político y jurídico.

Nuestra reflexión de hoy, se sitúa entonces, en un contexto general y puntual a la vez. Más que nunca, es preciso sumarse a la ética edificada en valores dirigidos hacia un mundo mas justo, más solidario, un mundo abierto a todos, donde reine la libertad, la igualdad, la paz, la no discriminación, el respeto por la diversidad, el reconocimiento de la riqueza de todas las civilizaciones. Enarbolemos las cuatro virtudes cardinales: prudencia, justicia, templanza y fortaleza.

⁴⁸ Que Schmitt legara a la doctrina constitucional.