



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

T E M A:

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD *A PRIORI* PARA LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES: CASO MICHOACÁN**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN TERMINAL EN PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

SUSTENTA

LIC. OSCAR CÉSAR SANDOVAL RODRÍGUEZ

**DIRECTOR DE TESIS
DR. DAMIÁN ARÉVALO OROZCO**

**CODIRECTOR DE TESIS
DR. MARCO ANTONIO TINOCO ÁLVAREZ**

MORELIA, MICHOACÁN, MARZO 2024

DEDICATORIA

Porque el esfuerzo, la dedicación y el conducirme con honradez lo he aprendido de ti; el más noble y puro cariño me lo has demostrado y dado desde que me tuviste en tus brazos. Para ti, solo tengo amor querida madre.

Para mi pequeña hermana Sandra, que a pesar de las circunstancias que nos puso la vida, siempre hay algo porque sonreír y seguir adelante. Con cariño tu hermano.

Para mis sobrinos Itzel y Yamil, sepan que con voluntad y tenacidad todo se puede lograr; los límites solo están en la mente. Vivan al máximo.

Amigo Erik Juárez Blanquet, en donde quiera que te encuentres, gracias por tu apoyo. Fuiste luz en el camino de muchos.

AGRADECIMIENTOS

A la vida por permitirme llegar a este momento tan importante.

Gratitud, amor y respeto para mi señora madre, que ha sido la persona que ha visto mi crecimiento desde que era un niño. Tu motivación y esfuerzo para llegar a este punto, ha sido valioso.

A mi amigo y asesor de tesis, el Dr. Damián Arévalo Orozco, que desde el 2013 tengo el gusto de conocerlo, y que ha sido importante para dar mis primeros pasos en la vida profesional; agradecido por su apoyo y guía.

Para mis hermanos de vida, Andrea Danae Vázquez Barragan y Julio Adrián Vázquez Barragan, que me han enseñado que no se necesita tener un vínculo consanguíneo para ser familia; gracias por siempre estar. Mi cariño, admiración y respeto.

Para mi amigo el Dr. Marco Antonio Tinoco Álvarez, que desde mis comienzos en la Facultad de Derecho me desaconsejo en cómo no se debe de vivir y que es lo importante. Gracias por esas charlas.

A mi colega, la Maestra Brenda Olalde, que, por más de ocho años de amistad, hemos compartido grandiosos momentos; y que su respaldo, y orientación académica ha sido valiosa para encaminar este proyecto. Mi cariño respetuoso. ¡Celebro!

A Fer Álvarez por su confianza y apoyo para concretar este proyecto.

A mi amigo Ángel Custodio, gracias por ser parte importante en la culminación de la maestría.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	10
----	--------------	----

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1.1.	Nacimiento de la División de Poderes.	12
1.2.	Origen del Poder Legislativo en México.	21
1.3.	Evolución del Principio de Supremacía Constitucional.	31

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

2.1	Proceso legislativo ordinario.	38
2.2.	Proceso de reforma Constitucional.	48
2.3.	El Constituyente Permanente.	57

CAPÍTULO III

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN CHILE, ESPAÑA Y MÉXICO DESDE EL PROCESO LEGISLATIVO

3.1.	Proceso de reforma a la Constitución en Chile.	64
3.2.	Proceso de reforma a la Constitución en España.	75
3.3.	Crítica del Derecho Comparado.	84

CAPÍTULO IV
PROCESO DE REFORMA LEGISLATIVO A LA CONSTITUCIÓN EN
MICHOACÁN DE OCAMPO

4.1. Desarrollo histórico del proceso legislativo en las reformas de la Constitución de Michoacán de Ocampo.	91
4.2. El Control constitucional vigente.	100
4.3 Reconfiguración del Control constitucional a priori en Michoacán para la efectiva defensa de la “naturaleza” de la Constitución y el fin social como condicionante de cambio.	109
CONCLUSIONES.	118
PROPUESTAS.	121
Fuente de información.	124
Fuente Legislativa y Jurisprudencial	127
Fuente electrónica.	128

RESUMEN

El control de constitucionalidad es uno de los mecanismos más desarrollados por la doctrina, y que históricamente ha estado presente en un universo de textos constitucionales de cada sociedad, ya que este es la base para efectuar las reformas constitucionales, y que parte de la variante, en que tan flexible o rígido es dicho proceso. Por lo cual el presente trabajo establece el progreso que se ha tenido a las formas para modificar las Constituciones tanto a nivel federal, como en el caso particular de Michoacán, tomando como análisis los casos de España y Chile que sirvieron para ampliar la visión sobre el mecanismo actual de modificación al texto superior, esto, enfocado en el ámbito local. Finalmente, se logra presentar las ventajas que puede traer consigo, los cambios al procedimiento hacia la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo.

PALABRAS CLAVE:

Constitución, División de Poderes, Poder Legislativo, Congreso de la Unión, Constituyente Originario, Constitución de Michoacán.

ABSTRACT

The control of constitutionality is one of the mechanisms most developed by the doctrine, and that historically has been present in a universe of constitutional texts of each society, since this is the basis for constitutional reforms, and that part of the variant, in how flexible or rigid is such process. Therefore, the present work establishes the progress that has been made in the ways to modify the Constitutions both at the federal level and in the particular case of Michoacán, taking as an analysis the cases of Spain and Chile that served to expand the vision on the current mechanism of modification to the superior text, this, focused on the local level. Finally, the advantages that the changes to the procedure for the Constitution of the State of Michoacán de Ocampo can bring about are presented.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Art: Artículo

CPELSMO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

LOPCMO: Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional

MC: Movimiento Ciudadano

SIL: Sistema de Información Legislativa

PAN: Partido Acción Nacional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

INTRODUCCIÓN

La sociedad en sus diferentes etapas y momentos de la historia, se ha organizado de múltiples formas para consolidar el poder del Estado, es por esta razón que, en el sistema de competencias y responsabilidades, surgió la necesidad de crear autoridades específicas para llevar a cabo las tareas propias del gobierno, por lo cual nació la división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

Con el pasar de los años; el caso en estudio, el poder legislativo ha tenido una importancia en el escenario político, social y económico de cada país, sus primeros pasos los hemos tenido en la construcción constitucional de Grecia y Esparta, así como a la teoría establecida por Aristóteles de la división clásica de poderes.

No obstante, que los primeros pasos para constituirse como se conoce como poder legislativo, los tenemos en Inglaterra con la integración del parlamento en dos cámaras, que nació como un contrapeso del poder del rey, y que se encargó a parte de elaborar leyes, de cuestiones administrativas.

Partiendo de esto, se hablará de la influencia que tuvo México sobre la integración, como de las facultades del poder legislativo por medio de las Cortes de Cádiz, órgano que se creó con parlamentarios tanto de España como de la Nueva España, esto último, dio pie a que las personas de ultramar pensarán en la idea de que ellos también tenían el derecho de crear sus propias instituciones y constituirse en órganos legislativos propios (movimiento de la Independencia).

En este orden, México en sus diferentes textos constitucionales establecieron un catálogo amplio de facultades para el legislativo, esto con la finalidad de que fuera un control frente a los otros poderes; aunque se debe de precisar, que, en la historia mexicana, el Congreso tuvo sus altibajos y a pesar de que nuestro sistema se ha formado en torno a la figura del Presidente, hasta el día de hoy, el Congreso General juega un papel fundamental en la democracia de nuestro país.

De aquí, que, se apuntara el camino que ha dado origen a los constituyentes en México, y los matices que se han generado para construir a los órganos encargados de la creación de las Constituciones que se han tenido y la participación de las Entidades Federativas para la aprobación de las reformas constitucionales, esto, dentro de la concepción como órgano constituyente permanente.

Aunado a ello, se explicará el contexto histórico, social y político de Chile y España, en relación con sus procesos de reforma y redacción de sus Constituciones; ello, con la finalidad de explicar el origen, el alcance y la innovación dentro del procedimiento constitucional, dado que estos países entrañan situaciones en común con México, y sus precedentes más actuales pudieran ser objeto de análisis para aplicarse en México, y en específico, en Michoacán.

Esto nos lleva al asunto en concreto, Michoacán, Estado que ha sido parte indispensable para la integración de la federación, y como influencia de sus parlamentarios en el Constituyente de 1917.

Es imperante referir que Michoacán ha tenido una valiosa aportación y cambios sustanciales en el proceso de reforma constitucional, los cuales han quedado demostrado con sus tres Constituciones de 1824, 1858 y 1918, las cuales se han permeado de los ideales de cada momento político y social en el Estado.

En este sentido, será pertinente analizar los elementos históricos; pero también hacer observaciones puntuales de los matices que han cambiado en el proceso de reforma a la Constitución del Estado, y si esto ha traído beneficios en el que la sociedad se sienta integrada en los cambios a su máximo ordenamiento.

Finalmente, se hará un análisis con los elementos arrojados en la esfera nacional, internacional y de las Entidades Federativas, con el objetivo de comparar elementos y tener los instrumentos idóneos para entrar al escenario de efectuar cambios sustantivos al proceso de reforma en Michoacán, para que esta atienda al reclamo social; sean parte del proceso la ciudadanía; y, cuidar el texto constitucional, para que este sea coherente en ideas y de técnica.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Sumario: 1.1 Nacimiento de la División de Poderes, 1.2 Origen del Poder Legislativo en México, 1.3 Evolución del Principio de Supremacía Constitucional.

Hablar acerca de la composición y del surgimiento de Estado como ente y punto total para la organización de la sociedad, se tuvo que pasar sobre distintos mecanismos históricos para llegar a tener lo que hoy conocemos como división de poderes; la necesidad para lograr esto, se hizo con la finalidad de que la ciudadanía pudiera construir formas de gobierno para tener estabilidad y un mejor ejercicio de las funciones de cada engrane de la ciudad.

1.1 Nacimiento de la División de Poderes

Partiendo de esto, distintos autores han hablado de la concepción, desarrollo y vicios de la división de poderes, partiendo de esto, los griegos fueron los primeros en interesarse por la política, economía y moral de la persona dentro de la *polis*; dos de los grandes pensadores de aquella época fueron Platón y Aristóteles.

El primero de ellos nació en el año 427 a. C, en Atenas, dentro de sus obras La República, La Política y las Leyes, desarrollaba desde la perspectiva de la persona como se podían formar los gobiernos y sus distintas maneras de cómo caían de manera negativa, recordar que a Platón no le tocó una época de esplendor de Atenas por lo cual su manera de pensar lo llevó a concebir de una manera distintiva que llevan a un totalitarismo.

Es así que, Platón expone tres distintas maneras de dividir el alma de la persona y de los gobiernos; la primera, la *concupiscencia*, es la idea desmedida en el que se busca satisfacer los apetitos como alimento, bebida y sexo, relacionada con el dinero y lucro; *cólera o coraje*, irracional pero dirigida a circunstancias espirituales como el honor, ambición de superarse; y la *razón*, que debe de gobernar a los dos elementos anteriores.

Pero, cada uno de ellos, le correspondía un aspecto bueno; la cólera la valentía; la concupiscencia la templanza; y la razón la prudencia, y que estos valores derivan en la justicia, la cual desde la perspectiva del individuo en sociedad se dividía; es aquí donde entra el segunda distinción, donde Platón concibe tres clases sociales; los guardianes, que es la clase gobernante; los auxiliares que comprende a la milicia; y la última, integrada por los agricultores y artesanos, las cuales eran identificadas por clase de oro, plata y bronce-hierro.

Derivado de ello, es que el autor planteó que cada persona tiene virtudes las cuales se traducen en que dentro de una sociedad a las personas se les selecciona para actividades especiales y únicas, lo cual da como resultado justicia, y que la presencia del Estado sea buena, ya que, “en cada uno haga sólo lo suyo, sin mezclar en los asuntos de los demás¹,” hace que se tenga estabilidad y se alcance la felicidad dentro de la ciudad.

Finalmente, en su obra *El Político*, incorpora algo importante y es:” en un buen gobierno es de realizar las funciones conforme a la razón y a la ciencia, aplicando la justicia y haciendo también mejores a los ciudadanos.²”; dando pie a que en toda ciudad es fundamental que exista una división para una mejor conducción de las actividades del Estado.

¹ Platón, *Diálogos IV República*, Introducción, traducción y notas por Conrado Eggers Lan, España, Gredos, 1988, p. 224.

² Suárez-Imigüez, Enrique “Las Ideas Políticas de Platón” Estudios Políticos, Cuarta Época, núm. 12, México, UNAM, Julio-Septiembre, 1996, *file:///C:/Users/Demostenes/Downloads/maria_marcela,+EP-96-n12-931.pdf*.

Teniendo esto como base, y quien fuera alumno de Platón, tenemos a Aristóteles, un filósofo y polímata que nació en la Antigua Grecia, alrededor del año 384 a. C., quien fuera el primero en dar una aportación significativa a esta teoría.

Dentro de su obra denominada *Política*, refería como punto de partida a la ciudad, donde enuncia a esta como la multitud de ciudadanos, y que de estos se realizaba un análisis, “a quién llamar ciudadano y qué es el ciudadano³” (Ciudadano se definía como el que participaba en las “funciones judiciales y en el gobierno⁴”), ya que el fin de la acción del legislador y de la política era la ciudad.

En este orden de ideas, Aristóteles de acuerdo a los esquemas políticos, jurídicos y sociales de la época, precisaba que las constituciones tenían que contener tres elementos que no podían pasar inadvertidos por el legislador, estos eran: el que “delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, lo referente a las magistraturas, esto es, cuáles debe haber, sobre qué asuntos deben ser soberanas y como ha de ser su elección; y finalmente, la administración de la justicia.”⁵

Asimismo, explicaba que la mejor manera desde su punto de vista para transitar a un gobierno soberano y que tuviera un mejor ejercicio, era a través de la participación, y entendida bajo el concepto de rectitud que va correlacionado con equitativo, ya que esta tiene relación con la buena convivencia de una ciudad y entre sus ciudadanos; ciudadano el que “elige, obedece y manda⁶”, lo que se traduce en el mejor gobierno trayendo consigo un equilibrio para la toma de decisiones.

De esta manera se puede puntualizar que, Aristóteles trataba de que los regímenes de acuerdo a la conformación de la ciudad y las necesidades de los ciudadanos, tuvieran una organización óptima para la construcción de un buen gobierno, y evitar en el mejor de los casos, formas de desviación de los mismos, aunque era muy complicado llegar a ese punto.

³ Aristóteles, *Política* Introducción, traducción y notas de Manuel García Valdés, España, Gredos, 1988, p. 153.

⁴ *Idem*

⁵ *Ibidem* p. 260

⁶ *Ibidem* p. 191

Así mismo, influenciado por la filosofía griega, tenemos a Marco Tulio Cicerón que nació en el 63 a. C. en Roma. Su manera de estructurar al Estado, derivada en la existencia del derecho como forma perfecta de gobierno, lo cual se traduce en la constitución idónea, esta manera de pensar lo plasma en su obra la *res publica*, donde menciona una forma mixta, la cual permita equilibrios y balances entre los distintos poderes. Cabe señalar que le tocó vivir la época de la República en Roma.

La teoría de la división de poderes se permeo en el funcionamiento de gobierno en Roma, dividiendo labores en: poder “(*auctoritas*) reunida en el Senado (*senatus*); por otro lado, (*imperium* y *potesta*) de los distintos magistrados; y finalmente el poder del pueblo, manifestado a través de su intervención en la votación de leyes.”⁷

Allegados a la época del Renacimiento, las ideas sobre la división de poderes iban cambiando de acuerdo al molde social, sin embargo, seguían teniendo elementos de la filosofía presentada por Aristóteles, en este tenor, en el año 1513 el diplomático y político Nicolas Maquiavelo escribe “El príncipe” texto encaminado para aquellas personas que ejercen el poder; de su obra se aprecia la razón del Estado (concepto que no lo refiere de manera sistemática), desarrollo y reglas del poder.

Dentro de su discurso decía, que el Estado es orgánico, ya que “nace, madura, se corrompe y muere, a menos que pueda ser renovado”⁸, asimismo, Maquiavelo alude que:

“El Estado es la solución política que solventa toda esta volatilidad, porque genera orden, estabilidad y autonomía. Ésta es su primera razón de ser. La salud estatal implica, asimismo, la gestión del conflicto con miras a la eficacia política, praxis que conforma una segunda acepción de razón de Estado. La tercera sigue de la conexión que el florentino establece entre virtud y necesidad. Esta asociación se enmarca en su comprensión de los mecanismos de la acción

⁷ Irigoyen Troconis, Martha Patricia, *De las Leyes de Marco Tulio*, Introducción, traducción, notas e índice alfabético por Pimentel Álvarez, Julio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. XXIX.

⁸ Compte Nunes, Guillem, *Laicidad y religión civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 3.

social, integrados en dos pares: necesidad versus libre albedrío, y virtud versus fortuna.⁹”

De lo cual se precisa que el Estado como elemento máximo de una sociedad, es el punto de organización, el cual está integrado por la diversidad de cualidades que presenta el ciudadano, ya que, para él, la política genera orden. Es importante mencionar que del estudio que hace, trata de explicar la forma de ejercer y determinar las reglas del poder, así como la manera de gobernar.

Aunado a ello, precisa que el fin del Estado es el ejercicio del poder desde la urbe estatal, ya que para la conformación de éste, se da mediante el acuerdo de voluntades políticas para dar determinación, independencia y equilibrio; porque gobiernos que están encabezados por gente virtuosa y apta, dan actuaciones positivas y favorecen al tejido social.

Concluyendo con lo descrito por Maquiavelo; tenía la idea que la separación de poderes tenía una mayor relevancia que el poder judicial, dando por hecho una jerarquización entre poderes. No hay mejor manera que describir su manera de pensar con que: “la naturaleza humana es malvada y, por tanto, generadora de choques entre personas y colectividades. No todos pueden ejercer el poder; los pocos que lo hacen deben imponerse a los demás y someterlos a su autoridad. Así, un primer eje de conflictividad enfrenta a la minoría gobernante con la mayoría gobernada. En segundo lugar, los gobernantes frecuentemente pertenecen a la nobleza, clase interesada en dominar al pueblo llano, que a su vez procura liberarse de ese yugo. Finalmente, el poder constituido en gobierno sobre determinados territorios y población enfrenta a otros poderes soberanos.”¹⁰

En este orden de ideas, otro notable filósofo que abordó la teoría de la división de poderes fue el inglés John Locke, al que se le conoce como el padre del liberalismo clásico, el apuntaba a que los hombres por naturaleza eran libres e iguales y no podían ser sometidos al poder político a la fuerza, de aquí se desprende que debe de existir un consentimiento el cual da surgimiento a tres maneras de gobernar de manera

⁹*Ibidem*, p. 5.

¹⁰ *Ibidem*

ilegítima, la conquista, usurpación y tiranía; es de señalar que Locke nunca se refiere a una separación de poderes como años después se entendió, simplemente.

Ante ello, deriva en diferencias y trae guerras el cual somete a quienes no estén de acuerdo por medio de la fuerza; cuando hay concordancia, Locke menciona que hay una división del poder político: el que crea las leyes que se le denomina Poder Legislativo; el Ejecutivo, su función era de aplicar las leyes interiores de la sociedad; y el federativo el que maneja la seguridad de los intereses públicos en el exterior, estos dos últimos los ejercía una misma persona.

Si bien para su orden de gobierno no existía un equilibrio, ya que pensaba que el máximo poder era el Legislativo, del cual dependían los demás, careciendo de un control, ya que la manera en “revocar un poder otorgado”¹¹ se hacía mediante una revolución de la población.

Mencionado por Locke, y reafirmando lo escrito en el anterior párrafo; el legislativo era el ente viviente, el cual da origen relaciona y une a la comunidad, ya que este debe ser la representatividad del pueblo. Su forma de pensar iba encaminada a legitimar el poder, ya que derivado de este, se consolidaba al Estado, dejando de un lado el equilibrio de poderes.

Del razonamiento que hace Manuel Aragón Reyes al respecto, es que las ideas de Locke, van en que “los controles no solamente los ejercen los órganos del poder, sino sus destinatarios: los ciudadanos”.¹² Sus ideales ilustraron a la conformación de gobiernos en lo posterior, así como permeo en el pensamiento europeo y norteamericano, lo que llevó a la conformación de sus constituciones.

Siguiendo con las referencias históricas que se hacen de la doctrina de división de poderes, la cual se sustenta en una concepción clásica, ya que refiere de mayor manera la división de las funciones de cada uno, tenemos a su máximo exponente, Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesquieu.

¹¹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 2a., trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997, capítulo XII y XIII, pp. 87-97

¹² Megar Adalid, Mario, *Separación de poderes. Colección INEHRM*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2016, p. 56.

Montesquieu, quien fuera un jurista francés, señalaba que, de acuerdo a la experiencia, cualquier hombre que ejerciera el poder tendía a abusar del mismo, siendo esto algo inevitable, pero que dicha acción podría ser obstaculizada si existían límites.

La finalidad de ello, era evitar los excesos que se pudieran presentar en los órganos por las acciones de los individuos, lo que trajo en separar a los poderes en legislativo, ejecutivo, judicial; estableciendo en su obra los principios de:

1. “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.
2. No hay libertad si el poder juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.
3. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.”¹³

Montesquieu, hace una diferenciación de la función ejecutiva y jurisdiccional; aunado a dar la plena libertad a la persona para dividir el poder con el objetivo de evitar la concentración de funciones en un solo individuo. El fin de la doctrina presentada por este autor, era el que existieran equilibrios en el gobierno.

De un análisis que hace el profesor Juan José Solozábal Echevarría, precisa que la idea de separación de poderes Luis de Secondant, se sustenta en tres ideas: “la diversidad de funciones estatales, la del gobierno o constitución mixta y la de la

¹³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 9a. ed. México, Porrúa, 1992, libro XI, capítulo VI, pp. 104-110

Constitución equilibrada”¹⁴; entendiendo que base fundamental de esto, se ha hecho desde los cuerpos constitucionales con la finalidad de que tenga vinculatoriedad y jerarquía para que sea un mandato expreso para toda la sociedad y autoridades.

Por consiguiente, la división de poderes surgió de la necesidad de encontrar una legitimación para acceder al poder, así mismo de crear divisiones para el mismo, con el fin de tener controles para que las autoridades tuvieran limitaciones y no existieran vicios para su ejercicio.

Por eso, desde las primeras expresiones legislativas en la historia del mundo, tenemos varios ejemplos de cómo controlar el poder y a quienes lo ejercen, pasando por el Código de Hammurabi en el cual el Rey tenía a su cargo todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dotando de un poder temporal sobre el religioso.

Por el contrario, de la época precortesiana, que sirve como antecedente de lo que se irá comentando; el derecho azteca, estaba regido por un monarca llamado tlatoani, quien recibía su poder de un ser supremo; no obstante, era elegido por una asamblea de notables representantes, de lo que se desprende que con él gobernaba una figura de juez que se encargaba de situaciones de carácter criminal y militar, por lo que existían 3 partes que daban una separación de funciones.

Como dijimos al principio de los grandes pensadores de la Antigua Grecia, se desprenden varios textos de suma importancia, como fue la Gran Rhetra (Constitución de Esparta) donde su organización como Estado se componía de una monarquía dual; un consejo de familias nobles; una asamblea popular para aprobación de proyectos de ley; y, de magistrados donde reside el mando del Estado.

De la Constitución de Atenas como quedó estructura en su época de apogeo, estaba integrada de magistraturas; arcontes que eran funcionarios administrativos; consejos especiales; asamblea pública que era el máximo cuerpo político de Atenas; y los jurados populares, dando, las tareas específicas para cada uno, funciones administrativas, promulgación y creación de leyes, y de, dormir litigios entres

¹⁴ Solozábal Echevarría, Juan José, Sobre el principio de separación de poderes”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 24, 1981, p. 216.

ciudadanos. Entonces, de estos dos cuerpos normativos, se desprende la capacidad que se tuvo para ordenar, y dar legitimidad a las necesidades particulares que se presentaban en cada sociedad.

De Roma, se enuncia que tuvo siempre una separación de funciones tanto de gobernar (rey o emperador); legislar (Comicios y Senado); y tener la función jurisdiccional (Magistrados y jueces), variando su importancia en cada etapa (Monarquía, República y Principado).

La teoría clásica de la división de poder se establece en el siglo XVIII, teniendo como máximo exponente a Montesquieu, dentro del contexto que se vivió en ese tiempo, la legitimidad provenía de un poder divino concebido solo para los reyes que gobernaban de manera absoluta, esto quiere decir que no estaban sujetos a ninguna ley; de ahí la necesidad del autor de interpretar la Constitución Británica, en donde refiere en que se debe de tener frenos y contrapesos para ejercer el poder.

Hasta ahora, dimos cuenta de la configuración que ha tenido la teoría de la división de poderes en las distintas etapas de las civilizaciones; con lo que respecta a la conformación de este principio en las democracias modernas, se debe tener cuenta un factor indispensable, los partidos políticos, ya que sin estos es imposible hablar de la democracia.

Para precisar lo anterior, Manuel García-Pelayo apunta que:

- “Los partidos han cobrado importancia por la masificación de los derechos democráticos en un doble sentido; uno, el crecimiento demográfico de la población; y dos, el sufragio universal.
- Existen sociedades actuales más organizadas, es decir, el individuo actúa frente al poder público y en general en la vida del Estado.”¹⁵

Concluyendo, la evolución de las sociedades y sus necesidades ha establecido los elementos que consideran idóneos para fortalecer la figura del Estado, como ha así de los agentes que intervienen para controlar y dividir el poder, y que este no sea viciado

¹⁵ García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 73 y 74.

ni derive en la destrucción de la democracia; por lo que, en los capítulos siguientes, hablaremos de la conformación y antecedentes del poder legislativo.

1.2 Origen del Poder Legislativo en México

Hablar del Poder Legislativo conlleva a uno de los pilares de la división de poderes dentro de un Estado, pero para comprender el surgimiento y la importancia de este poder, se debe remontar a la historia universal, la cual coloca al legislativo como pieza principal para que exista un equilibrio de fuerzas, principalmente con la persona que encabeza el Ejecutivo.

Dentro de los bagajes históricos, la constitución ateniense tenía un órgano denominado la “Asamblea” que era el máximo cuerpo político en la ciudad, en donde acudían todos los ciudadanos para ejercer sus derechos cívicos, su principal función, era la creación de leyes y de control constitucional.

En este orden de ideas, los romanos sentaron las tareas legislativa en un comienzo en los comicios, que eran el centro de reunión de la gente y donde se discutían y aprobaban las leyes, a la par también se encontraba el senado, que en nacimiento solo fue tomado como una institución de consulta para el rey, ya que estaba integrado por las personas más longevas y sabias de roma; no obstante conforme fue evolucionando su derecho, el senado se convirtiéndose en el poder legislativo por excelencia, desplazando a los comicios.

Así, el órgano legislativo siempre estaba constituido por un cuerpo colegiado, que se posiciono en Europa y del cual proviene el origen de “Parlamento, que de acuerdo a la Real Academia Española la palabra toma varias vertientes, la primera de ellas es la asamblea legislativa y el edificio donde reside el parlamento, así mismo, también deriva en la acción de parlamentar (entablar conversaciones con la parte contraria) o el discurso que se dirige a una determinada audiencia.

Uno de los primeros antecedentes de “Parlamento” proviene de la “Asamblea” la cual nace en Inglaterra en el siglo XII bajo el reino del monarca Enrique II, donde tomó el nombre de *Magum Concilium*¹⁶ (aunque existen criterios que refieren que fue en Islandia el origen) el cual significa dos enunciados, el primero, “mucho, con fuerza, con ruido”, mientras que el segundo, “enlace, reunión). Una de las acepciones que también se tomo fue “*colloquia*”.¹⁷

En la Carta de Juan sin Tierra de 1215 que desglosa antecedentes importantes en materia de derechos humanos, da una base formal al parlamento, el cual lo enuncia en su artículo 61 que a la letra dice:

“... les damos y concedemos la siguiente seguridad, a saber: que los barones **elijan veinticinco barones del reino que ellos crean conveniente**, quienes cuidarán con todo su poder de poseer y observar, y **hacer que se observen la paz y las libertades que les hemos concedido**, y que confirmamos por nuestra presente carta de manera que si Nos, o nuestro justiciar, o nuestros alguaciles o cualquiera de nuestros empleados faltaren en algún caso a la ejecución de ellas para con algunas personas, o infringieren algunos de estos artículos de paz y seguridad”...

Es importante mencionar que la institución del parlamento formalmente se dio en el año de 1265; por ello se debe de mencionar que el derecho inglés tuvo una parte indispensable en el desarrollo de este poder, ya que, a partir de 1297, se le da facultades presupuestarias que permitían o no, la aprobación de tributos o asignaciones económicas del rey, posteriormente toman funciones legislativas, de control y jurisdiccionales.

La figura parlamentaria como se ha mencionado, ha tenido su punto de inflexión en el continente Europeo, como se dijo de Inglaterra; también destaca el caso de Francia

¹⁶ Blázquez Fraile, Agustín, *Diccionario Latino Español*, 5ª ed., Barcelona, Ramón Sopena, 1967, t. 1, pp. 425, 1,009 y 1010.

¹⁷ *Colloquia* deriva de la palabra latín *colloqui* que significa reunión en que se convoca a un número limitado de personas para que debatan un problema, sin que necesariamente haya acuerdo. Real Academia Española. <https://dle.rae.es/coloquio>

que tuvo una afluencia parlamentaria que dio un giro al gobierno, lo cual se plasmó en la Constitución francesa de 1791, en el cual dotó de facultades al parlamento en relación con el control, quedando sometido el rey, aunado a ello, se encargaron de “vigilar la administración, nombrar funcionarios ratificar tratados y declarar la guerra¹⁸.”

Por otra parte, en América el parlamento ha tenido una importancia significativa en el equilibrio y creación de instituciones jurídicas que sostuvieron el sistema social y político del Estado, sus antecedentes empiezan con las prácticas que los primeros colonos establecieron en la Carta Real de 1606 se estableció en cómo se distribuirán los poderes de las colonias; “éstas se encontraban sujetas al monarca inglés pero bajo el gobierno propio de las compañías y los propietarios; al principio los colonos tuvieron poca participación, sin embargo pugnaron por derechos y libertades levando¹⁹”.

El papel de las asambleas (parlamento) organizadas por los colonos en Norteamérica, dio como origen que en 1776 trece colonias se independizaron de Inglaterra y que con ello se empezará a trazar el camino para su independencia, consolidando un régimen sin prácticas autoritarias y de monopolio. En opinión de James kent dice:

“El poder de legislar es el supremo poder de un Estado, y el departamento en que reside tiene naturalmente tanta preponderancia en el sistema político... que es necesario trazar con la mayor claridad y la más escrupulosa precisión la línea que lo separa de las demás ramas del gobierno.”²⁰

Es así que el papel que han adoptado los parlamentos, asambleas o las organizaciones sociales en cada momento histórico en las civilizaciones han marcado las directrices políticas, sociales y económicas. Desde la experiencia inglesa como un control hacia los excesos del rey; los franceses delimitando las funciones del monarca y poniendo al parlamento como el eje de la función legislativa y la defensa de los derechos fundamentales de la persona; y, los norteamericanos, siendo la base de unidad de las colonias contra las arbitrariedades de la corona inglesa.

¹⁸ Chávez Hernández, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano*. Análisis y propuesta de reforma, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 11.

¹⁹ *Ibidem* p. 8.

²⁰ Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, trad. De J. Carlos Mexía, México, Oxford University Press, 1999, p. 15.

En este punto, y para abordar la influencia del parlamentarismo europeo en México, mencionaremos el papel que tuvo España respecto a ello, si bien en este país no se vivió con tanta intensidad el rol del parlamento, tuvo importancia ya que de ahí derivó en uno de los documentos jurídicos más importantes en la historia, esta fue la Constitución de Cádiz de 1812. En España el primer antecedente que se tiene es en 1188, cuando se denominó “Cortes” a la “asamblea en el Reino de León”²¹, que mantuvieron incidencia en otros reinos, y que tuvieron como fin la organización interna de dichos reinos y que tenían la facultad de intervenir en la “sucesión de la Corona”²².

Si bien es cierto que con la conquista de España en América, se crearon las colonias que dependían de la corona española, trayendo con ello la instauración de la Nueva España, que se conformó en un sistema dependiente del monarca, el cual ejercía de manera absoluta el poder por medio de su representante que era el virrey, y que de manera paralela se encontraban dos consejos, que servían solamente de manera ocasional y de consulta, uno era en materia judicial, y el otro el Consejo de Indias; por lo que queda demostrado que no existía una figura de contrapeso para el encargado de la administración en la Nueva España.

En este sentido, el andamiaje histórico y constitucional respecto a la figura del poder legislativo en México, se empezó con las influencias europea y norteamericana que permeó con ideales liberales, basados en elementos fundamentales como la dignidad, libertad y la protección de derechos de las personas; de aquí, que para que esto funcionara se estableció un sistema de equilibrios en los poderes, a lo cual en el año de 1812 se promulgó la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como Constitución de Cádiz.

La antesala para la elaboración de este proyecto constitucional y que tiene incidencia la figura del parlamento, surge con la ocupación francesa en territorio español, en la cual Fernando VII heredero al trono abdicó, cediendo la corona a José I Bonaparte,

²¹ Chávez Hernández, Efrén, *op. cit.*, nota 20, p. 12.

²² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1996, pp 52 y 53.

hermano de Napoleón, lo que derivó en una rebelión armada por parte del pueblo español, y noticia que no fue bien recibida por la comunidad novohispana.

Derivado de esto, el Cabildo de la Ciudad de México empezó a formular en sus decisiones aspectos como la falta de legitimidad de las autoridades usurpadoras en el trono español, por lo cual argumentaron que, con la ausencia del rey legítimo, la soberanía residía en todo el reino, de lo que da pie a que se piense en la conformación de cuerpos colegiados que residieran en la Nueva España.

Esto trajo consigo molestia de las clases eclesiástica y peninsulares adinerados que veían en ello un paso hacia la independencia y que trajo diversos movimientos armados de las clases marginadas y estratos medios; es así que con fecha “7 de mayo de 1810, se tomó protesta al nuevo gobierno de la Nueva España y se convocó a elección de diputados por primera vez, la cual se dio a través del ayuntamiento.”²³

Dentro de los aspectos relevantes que consagra la Constitución de Cádiz en cuestión a la conformación del gobierno, hace un interesante pronunciamiento en el cual establece que la Nación es la unión de los españoles de ambos hemisferios, haciendo alusión a la Nueva España, de ello, en su artículo 3° enuncia que la soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual tiene el derecho exclusivamente de establecer sus leyes fundamentales.

De estos dos elementos bases, comienza a formularse el fin del gobierno que es la felicidad de los ciudadanos; y por otra parte, da origen a la división de poderes, y con ello a la constitución de las Cortes, ósea, el legislativo; dentro de su facultades era la formulación de leyes; un contrapeso para el Rey; y, aspectos relacionados con el presupuesto de la Nación. Para enunciar de manera específica, se presentará un cuadro con el contenido de los artículos de la Constitución de 1812 respecto al legislativo:

Constitución de Cádiz	
Artículo	Texto
15	La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

²³ Gamás Torruco, José L. et al., La Constitución de Cádiz en México, México, UNAM, 2014, p. 7.

27	Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.
28	La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.
31	Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de la Cortes.
34	Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.
131	Las facultades de las Cortes son (se enunciarán las importantes para el tema)- Primera: Proponer y decretar leyes. E interpretarlas y derogarlas en caso necesario. Segunda: Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias, y a la Regencia, como se previene en sus lugares. Tercera: Resolver cualquier duda de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la corona. Cuarta: Elegir Regencia o Regente de reino cuando lo previene la Constitución, señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real. Quinta: ... Sexta: Nombrar tutor al Rey menor cuando lo previene la Constitución. Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Octava: Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino. Novena: Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. Décima a Undécima: ... Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública. Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimacuarta a Vigésimasexta:²⁴

Si bien esta Constitución estuvo vigente por intervalos (1812 y 1814, y de 1820 a 1824 época de la Nueva España y ya como México Independiente), su influencia permeó los textos constitucionales posteriores, en donde se estableció la división de poderes (Rey, Cortes y el Rey; y Judicial), forma de gobierno y derechos fundamentales.

Por otra parte, los conflictos armados ocasionados en España por la imposición del hermano de Napoleón Bonaparte al trono, no fueron los únicos, en la Nueva España

²⁴ Cuadro elaborado para fines prácticos con base en la Constitución de Cádiz de 1812.

se dio la organización de las clases menos desfavorecidas por la corona, ya que ellas pugnaban por mayor participación política en las decisiones del gobierno, como también anhelaban la independencia de España, por lo que en el año de 1808 empezaron los primeros indicios de inconformidad, detonando todo ello hasta 1810 con el levantamiento insurgente el cual trajo dos documentos sociales y jurídicos importantes.

El primero de ellos, fue los Elementos Constitucionales redactados por Ignacio López Rayón en 1812, dentro de los cuales detalla que la soberanía del pueblo reside en parte en el Supremo Congreso Nacional Americano (Legislativo), el cual estará integrado por cinco vocales, las cuales duraran en funciones cinco años y no deberán ser electas todas en un año, sino de manera escalonada, mismos representantes gozaron de inviolabilidad estando en el cargo e, intervenían en el establecimiento y derogación de leyes. Aunque no tuvo una vigencia, sus principios fueron elementales para el desarrollo de pensamiento insurgente.

El segundo fue los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, que dio apertura al Congreso del Anáhuac en septiembre de 1813, en el cual se declaraba la libertad de América Septentrional (América del Norte). Este documento tuvo apoyo en las ideas de la revolución francesa; dentro de los elementos que consagra este escrito son, la forma de gobierno estará representada por el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que la soberanía deriva del pueblo, constituido por el Supremo Congreso Nacional Americano, el cual se integra por vocales que durarán cuatro años en funciones; las cuales se encargarán de dictar las leyes; y tendrán una remuneración (dotación, artículo 8°) de ocho mil pesos.

Si bien ninguno de los dos documentos anteriores tuvo validez en el territorio, fueron declaraciones fundamentales para la construcción de nuestra forma de gobierno e identidad, misma que sirvieron para consolidar el sentimiento nacionalista y romper, en el caso de los Sentimientos de la Nación, con el poder de la corona española.

Derivado de esto y de las luchas de los insurgentes con los realistas, se trasladó hacia Apatzingán el Congreso, el cual en octubre de 1814 promulgo el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la

Constitución de Apatzingán; si bien su vigencia estuvo limitada, ya que solo se aplicó en los territorios dominados por la insurgencia, esto en el periodo de 1814-1821.

Del fragmento de dicho texto, hace mención que la Soberanía reside en el pueblo el cual está representado mediante el Supremo Congreso Mexicano, así también, se crea el Supremo Gobierno y Supremo Tribunal, dando base a la división de poderes, cabe destacar que la conformación de estos dos últimos poderes era facultad del legislativo. Dentro de los aspectos relevantes era que se integraba por diputados, incluyendo la figura de presidente y vicepresidente, durando en su cargo dos años y dotándolos de una inviolabilidad por sus opiniones.

Además de elegir a quienes ocuparían los cargos del Ejecutivo y Judicial, tenían el deber de examinar y formular, sancionar, interpretar y derogar leyes; decretar la guerra; tener interferencia en los gastos del gobierno impuestos, contribuciones, recaudación, créditos enajenación de bienes, declarar deuda, interferir sobre el valor de la moneda; y, favorecer la industria.

Por lo tanto, estando en pugnas entre los diversos grupos, el movimiento de Independencia no finalizó, sino hasta 1821 por un acuerdo entre el líder Vicente Guerrero, el cual se estableció en el Plan de Iguala; de esto llevó a los Tratados de Córdoba que dieron pie a la construcción del Imperio Mexicano que dio inicio el 28 de septiembre de 1821 y dio los inicios de los trabajos legislativos del primer Congreso Constituyente el cual redactó Proyecto de Reglamento Político del Gobierno del Imperio Mexicano.

Si bien estuvo vigente poco tiempo, en el que gobierno de Agustín de Iturbide, la forma de gobierno fue mediante la monarquía-constitucional, dentro de la cual existían dos poderes, el judicial y el legislativo, este último, residía en la Junta nacional instituyente, su forma de representación no tuvo muchas variaciones, seguía teniendo la representatividad de la nación y el control en aspectos hacendarios.

Una vez que el gobierno monárquico de Iturbide no tuvo éxito, en enero del año de 1824 se promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana por parte del Congreso con la finalidad de dar respuesta a la situación administrativa, política y de

organización. Dentro de los principios de este documento, se recoge que la soberanía reside en el pueblo, adoptando una forma de gobierno de república representativa, popular y federal.

De la división del poder supremo de la federación, este se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial; el poder legislativo a diferencia de los otros documentos que hemos mencionado, este se componía de una cámara bicameral, una de diputados y de senadores, que representaban al congreso general; una mención especial, es que menciona la representación de los Estados por medio de sus congresos locales, los que estarán compuestos del número que determinen sus constituciones.

Sus facultades no varían mucho, pero fueron la base para la construcción de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de ese mismo año. La Constitución de 1824 mencionaba que la integración de la Cámara legislativa, en primer momento estaba compuesta por diputados electos cada dos años, dentro de los requisitos era ser ciudadano mexicano, vecino por lo menos de dos años en el Estado, y tener 25 años; el número de sus integrantes variaba de acuerdo al censo poblacional, los diputados tanto propietario como suplente tenían derecho a voz y voto en la formación de leyes y decretos.

En el caso de los senadores, estos se integraban por dos senadores de cada Estado (artículo 25), elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y “renovados por mitad de dos en dos años²⁵”; cabe mencionar dos aspectos, el primero; para senador se tenía que tener treinta años; y segundo, cuando la persona sea elegida para diputado y senador se tenía que escoger la elección primera en tiempo (artículo 31).

Las prerrogativas no cambiaban en mucho, se le daba la facultad a cualquiera de las dos cámaras de iniciar leyes o decretos; un punto a resaltar, era los congresos locales, que les daban la facultad para hacer observaciones sobre artículos de la Constitución y del acta constitutiva.

²⁵ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. [Const1824-33 \(unam.mx\)](#)

Artículo 25. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Por consiguiente, las constantes luchas que se formaron entre los grupos de los federalistas y los centralistas, sumieron en una crisis económica el rumbo del gobierno y a la inestabilidad de la administración de la presidencia de Antonio López de Santa Anna, se convocó al Congreso para establecer dos documentos jurídicos los cuales fueron las Leyes Constitucionales, que represento un gobierno de republica central representativa y popular, que tuvo como figura principal al Supremo Poder, el cual formaba una especie de control respecto a la nulidad de una ley o decreto, el ejercicio del poder legislativo se depositó en el Congreso general de la Nación, su naturaleza no cambio respecto a la Constitución de 1824.

La segunda, fueron las Bases Orgánicas de la República Mexicanas que tuvieron como elemento adicional en la forma del legislativo, fue la del Presidente de la República respecto a la sanción de las leyes (artículo 25), dicho órgano tomó el nombre de la Honorable Junta Nacional Legislativa.

Respecto a la Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, y las reformas y adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, fueron documentos trascendentales y fundamentales que dieron paso a nuestra Constitución que tenemos vigente, es pertinente mencionar que la integración del órgano legislativo mexicano no vario de manera significativa a como se encuentra actualmente.

Finalmente, el origen del legislativo en México tuvo sus inicios en la Nueva España con la creación de la Constitución de Cádiz, con el motivo principal de que existiera una representación de las clases no favorecidas frente a la corona española, y un sentido de identidad traducido en toma de decisiones dentro del gobierno.

Si bien la figura del parlamento surgió como un contrapeso frente a las arbitrariedades del ejecutivo, el congreso desde la perspectiva histórica en México, fue parte elemental para la fundación de instituciones y órganos de representatividad en la administración pública, y como el ancla desde la creación de leyes para ser un equilibrio y poder representando la soberanía del Estado y la del pueblo.

1.3 Evolución del Principio de Supremacía Constitucional

Las sociedades en las distintas partes del mundo, han tratado de resolver y establecer figuras para organizar al Estado y con ello, que sus gobernantes realicen las tareas de administración y control, y derivado de esto, que sus gobernados acaten las disposiciones normativas. Es así que, para la construcción de la concepción del Estado, se empezaron a establecer ciertos criterios para llevar a cabo un entorno más seguro para la persona.

De aquí, que se establecieron elementos como la soberanía, territorio y sociedad, una vez que se encuentran establecidas, surge la idea de tener un cuerpo normativo capaz de responder a las necesidades de la persona, pero, sobre todo, una ley que por su solo hecho de entrar en vigor, sea cumplida y acatada tanto por los gobernantes como por los gobernados.

De esta manera es que se empieza a tener principios que marquen una jerarquía de la norma; de manera anterior precisamos la importancia de la división de poderes y como esto coadyuvo a establecer mecanismos de equilibrios para llevar a cabo los labores del Estado, es por eso que es vital la existencia de un ordenamiento de supremacía para tener orden en la aplicación, protección y ejecución de las responsabilidades de los entes públicos, pero también de los derechos y responsabilidades de la sociedad.

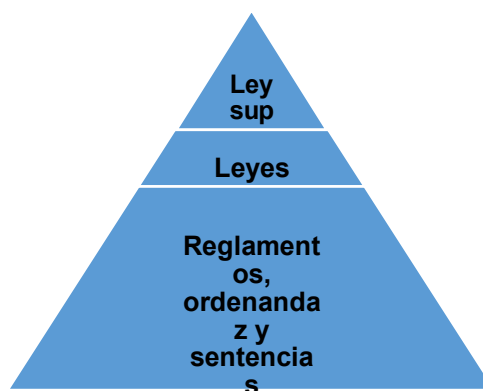
Uno de los primeros juristas que plantea el tema de la supremacía constitucional en su obra la Teoría Pura del Derecho, es Hans Kelsen, que establece que “orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema piramidal, en el cual su vértice está ocupado por una norma *hipotética fundamental*, de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional”.²⁶

Además, enuncia que, “la validez de las normas secundarias o derivadas se fundamentan en que se presupone que fueron creadas de acuerdo con la existencia

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Febrero, 2016, p. 3. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1459/2.pdf>

de otras cuya validez se admite, y la norma cuya validez no puede derivar de otra superior es la ley fundamental”²⁷, aunado a ello: “Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema normativo”.²⁸

De esta manera, la idea de Kelsen ²⁹se concibe de manera escalonada, poniendo en la cúspide al ordenamiento de mayor jerarquía, para representar la idea del austriaco, se presentará una figura:



La naturaleza de hablar de la jerarquía de la norma, se desprende en un principio que en palabras de Robert Alexy, son preceptos de mejora, que “ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas;”³⁰ de manera que, entendido el principio de supremacía, estarían supeditas todo aquel cuerpo normativo ordinario a la Constitución, o sea, la ley suprema; es necesario referir que por su naturaleza de ordenamiento supremo, su naturaleza se distingue de los demás textos jurídicos, ya que para su adición y reforma se requiere de un procedimiento legislativo especial, que más adelante se comentará.

Para explicar el proceso del principio de supremacía constitucional, cabe mencionar el caso emblemático en Estados Unidos de *Marbury vs. Madison*, en cual aparte de su influencia en el derecho, tuvo como elemento sustancial el ambiente político y social que prevalecía en ese momento, ya que por una parte se encontraba John Adams,

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

²⁹ Kelsen, “Teoría Pura del Derecho”, 1934.

³⁰ Alexy, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª. Ed, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 162

que era Presidente de los Estados Unidos y que como último acto hizo el nombramiento de jueces de paz, cabe señalar que dentro de su gabinete se encontraba John Marshall quien era su Secretario de Estado y quien conducía los labores de la oficina de la presidencia; también debe indicar que en el 4 de febrero de 1801 Marshall empieza a desempeñar el cargo de Jefe de Justicia de la Suprema Corte, ocupando de manera simultánea dos cargos.

Además, el panorama político era desalentador para el partido de Adams, ya que perdieron la mayoría en el Congreso y la Presidencia ante Thomas Jefferson el cual nombraría como se Secretario de Estado a James Madison; una vez entrada la nueva administración de Jefferson, se inconforman 4 miembros del partido de Adams, entre ellos William Marbury, que en vista de la negativa de la actual administración de entregarles sus nombramientos como jueces de paz, los cuales habían sido autorizados por la anterior presidencia, pero que por omisiones (políticas o un traspapelo de documentos) no se les hizo llegar por parte de oficina del Secretario de Estado.

En este contexto, ante la omisión y el impedimento de Marbury de ejercer el cargo de juez, presenta una demanda judicial ante la Suprema Corte, pidiendo que se le ordene al nuevo Secretario de Estado Madison se les ponga en posesión de sus cargos.

Teniendo en cuenta estos datos, y que en primera instancia conocería del asunto Marshall como parte de la Corte, el cual estaba involucrado en el conflicto como ex Secretario de Estado, sumando que la decisión que tomará este, involucraría varias aristas; la primera, ser juez de un asunto donde existió su participación y responsabilidad respecto a su anterior empleo; segunda, la implicación política, toda vez que los denunciante eran miembros de su partido en una clara confrontación con la nueva administración, con el fin de desprestigiarla y por la hacerse de espacios públicos; tercera, la importancia de la decisión que tomara el poder judicial para que esta fuera acatada por el ejecutivo, ya que si era omiso, como venía siendo, se entraría a un debilitamiento de los jueces; y cuarto, la interpretación de la ley de la materia por parte de la Corte.

De la resolución del caso Marbury vs. Madison dictada por Marshall, la importancia que tiene respecto al principio de supremacía constitucional, es que: “una disposición de una determinada ley era nula porque, en su opinión, era opuesta al texto de la Constitución y, lo que es más importante, que ese poder de interpretar la ley y por consecuencia declarar la invalidez de una ley cuando ésta es contraria a la Constitución es, la verdadera esencia del deber judicial³¹”.

Una de las premisas de la sentencia, que se encuentra en los diferentes sistemas de gobierno, es que una Constitución escrita:

“el texto de una Constitución escrita aprobada por la mayoría del pueblo contiene la voluntad original de éste, por lo tanto, es la ley suprema por encima de todas las demás, “y que en esa ley suprema que organiza el gobierno, el pueblo le presta a cada uno de los departamentos o diferentes ramas de gobierno sus respectivos poderes”³².

Partiendo de estos elementos históricos, desde la conformación de los textos constitucionales en México, sin duda se establecieron los principios que fue la forma de gobierno y división de poderes como fundamento del Estado, es así que el poder legislativo el que tuvo a cargo la discusión y aprobación de los grandes temas relevantes, se empezó a trabajar sobre la supremacía de la Constitución, lo que dio que por primera que el constituyente de 1856 planteara en su proyecto de dictamen de la Constitución de 1857, la supremacía de la ley, el cual se adoptó originalmente en el artículo 123 y pasó a ser el 126 ya en su aprobación final; cabe mencionar, que dentro de los documentos sobre los debates de los diputados en 1856, se expresa que “no hubo discusión³³” sobre dicho artículo y paso tal cual como lo propuso la comisión.

En este sentido, el constituyente de 1916, dejó integra la redacción y finalmente quedó en el artículo 133 que a la letra del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

³¹ Valdés S, Clemente, “*MARBURY VS MADISON Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 357.

³² *Ibidem*, pp.. 366-367.

³³ Zarco, Francisco, *CRONICA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE [1856-1857]*, Colegio de México, México, 1957, p. 764.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

A partir de eso, la evolución que se ha dado al principio de supremacía constitucional en México consagrado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual, ha partido a través de la doctrina y jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, para algunos juristas, el principio de supremacía puede explicarse desde el derecho constitucional procesal y el derecho procesal constitucional; el primero, lo explica Héctor Fix-Zamudio, “como el sector del derecho constitucional que se ocupa de algunas instituciones procesales reputadas fundamentales por el constituyente”³⁴ Para Rafael Márquez Piñero lo describe como “la rama del derecho constitucional que se ocupa del estudio sistemático de los conceptos, categorías de instituciones procesales consagradas por las disposiciones de la ley fundamental”³⁵.

De esto se puede observar, que esta división tiene el fin de establecer el derecho a una defensa, acceso a la justicia, mediante las instituciones procesales adecuadas, ello, estableciéndose (en su mayoría todas las Constituciones) desde rango constitucional y protegiéndose por el principio de supremacía constitucional, generando la obligatoriedad y garantías procesales hacia los derechos fundamentales.

El derecho procesal constitucional para Fix-Zamudio, lo define: “la rama que atiende los dispositivos jurídicos procesales destinados a asegurar la supremacía constitucional”; esto deriva en aquellos controles y procesos constitucionales que

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano”, en Memorias de *El Colegio Nacional*, t. IX, núm. 4, México, 1982, pp. 44-87.

³⁵ Márquez Piñero, Rafael, “La jurisdicción constitucional”, *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. III, P. 2009.

tienen por objeto garantizar la supremacía constitucional para impugnar actos o normas contrarias a la Constitución.

Asimismo, para Germán Bidart Campos la supremacía constitucional parte de una dimensión material y formal; la primera” la Constitución el instrumento legal que da efectividad y funcionamiento al orden jurídico político de un Estado, y la segunda, porque dicho ordenamiento se encuentra revestido de suprallegalidad; esto es impone un deber ser a todo el mundo jurídico inferior para que éste le sea congruente y compatible y con ello, no violarla ni restarle efectividad funcional y aplicativa.”³⁶

La idea de estos autores sobre la supremacía, la podemos interpretar que en cualquier forma de estado democrático, existirá un orden, respondiendo a él con una ley fundamental, la cual pondrá un deber para los gobernantes y los gobernados para que sea cumplida; aunado a ello, existirán mecanismos para su protección, eficacia, aplicación y ponderación con otros ordenamiento normativos.

Dentro de esto, en nuestro sistema mexicano, la Corte ha sido una de las instancias que ha interpretado el principio de supremacía constitucional en distintos criterios: “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”,³⁷“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN”³⁸,”SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE, INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE”³⁹,”CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN

³⁶ Bidart Campos, Germán J., *Compendio de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 23.

³⁷ Tesis: 1ª /J. 37/2017 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, mayo de 2017, p. 239.

³⁸ Tesis: 2ª P. /J. 176/2010 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, diciembre de 2010, p. 646.

³⁹ Tesis: 1ª /J. 80/2004 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2010, p. 264.

FEDERAL”⁴⁰, “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN⁴¹”.

De esto el alto tribunal ha mencionado que la supremacía constitucional es un principio fundamental en donde recae la soberanía para la creación de la Constitución, la cual se coloca por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, por lo que toda actuación y ejercicio de atribuciones debe estar sujeta a este principio, derivado de ello, para hacer valer el texto supremo deben de existir controles para garantizar este principio, y aplicar el orden jurídico.

Finalmente, la supremacía constitucional configura con la división de poderes, uno de los deberes fundamentales del poder legislativo, ya que es en este órgano donde se originan, debaten y establecen los preceptos que llegan a ser parte de una Constitución, y que toman una observancia, y jerarquía en un esquema normativo dentro de una sociedad.

Por lo cual, la Constitución viene siendo el resultado de principios, derechos fundamentales y valores que le dan fuerza para una eficacia, y permita un funcionamiento de cada uno de sus poderes y autoridades, ya que de esto depende la operatividad del sistema jurídico y que no existan agentes que se contrapongan con ella.

⁴⁰Tesis: P./J. 98/99 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

⁴¹ Tesis: P./J. 73/99 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

Sumario: 2.1 Proceso legislativo ordinario, 2.2. Proceso de reforma
Constitucional, 2.3. El Constituyente Permanente

Hablar de los poderes y de su división, como se comentó anteriormente, significa el conocer el desarrollo histórico, social y político del Estado; México es ejemplo que, en el devenir de los años, su forma de organización y representación ha tenido significativos cambios, muestra de ello ha sido la composición del poder legislativo, que ha sido parte fundamental de grandes transformaciones de nuestro país.

2.1 Proceso legislativo ordinario

Para entender la labor del legislativo en la historia mexicana, se debe de remontar de manera breve y clara, a la historia de organización que se estableció en los distintos Congresos; el primer antecedente fue la Constitución de Cádiz que establecía comisiones particulares o principales, las que se encargaban de los asuntos propios de las Cortes de Cádiz.

De aquí que, el Congreso de Chilpancingo de 1811 fue el primer antecedente en la legislación mexicana en tener un reglamento normativo para llevar a cabo los trabajos de este Congreso, dando relevancia a las acusaciones hechas hacia los integrantes.

Otro reglamento importante que para varios “tratadistas⁴²” es donde empezó a formarse el Poder Legislativo mexicano, fue con la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 14 de noviembre de 1821, que adecuo la reglamentación de ciertos ordenamientos, incluido el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de la Soberanía Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, la cual describe comisiones permanentes para llevar asuntos en distintas materias; comisiones especiales para auxiliar a las permanentes; comisiones de cortesía para recibir al presidente; y autorizar a las comisiones para solicitar información de todo tipo a las dependencias gubernamentales, federal, estatal y municipal.

Es así que a partir de estos elementos históricos, en la mayoría de los congresos constituyentes en México, se establecieron directrices generales para iniciar sus trabajos, los cuales incorporaron la creación de comisiones para elaborar dictámenes respecto a los temas que se votarían en el recinto legislativo; un procedimiento para la aprobación de leyes y su promulgación; así como también atender las designaciones a ciertos servidores públicos; y, un aspecto relativamente reciente en la vida del congreso mexicano, la presentación de iniciativas a los ciudadanos (ya que en 1857 se tenía contemplado que el Presidente de la República, los legisladores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados sólo podían presentar iniciativas).

Si bien la historia legislativa nos hace mención que las primeras reglamentaciones internas sólo contenían elementos muy básicos, como eran las remuneraciones; sanciones para los diputados; y el trabajo en comisiones; de esta manera las tareas del legislativo fueron ampliándose por lo cual fue necesario en crear ordenamientos más específicos para su organización.

De esta manera y atendiendo a la naturaleza con que se fue conformando los trabajos de ese órgano, es pertinente abordar la manera en cómo inicia el procedimiento legislativo y los elementos que intervienen en él. Una de las tareas fundamentales del Congreso (hablando del Congreso de la Unión) es la aprobación de reformas y

⁴² Dublán, Manuel y José María Lozano, “Reglamento del Soberano Congreso”, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la intendencia de la República*, Edición oficial, publicado en el Decreto del 25 de abril de 1823, México, p. 559.

creación de leyes; es así que, de acuerdo a Sistema de Información Legislativa (S.I.L.), definen al proceso legislativo como: “el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes; así como reformar la Constitución y las leyes secundarias”⁴³.

Para Jorge Carpizo, uno de los juristas mexicanos que desarrolló la labor del Congreso Federal en comparación con el Ejecutivo Federal, expresó que el procedimiento legislativo “es el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto. Estos actos se dividen en: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción publicación e iniciación de la vigencia”⁴⁴.

De estas dos definiciones se puede decir que el objetivo de este procedimiento es la creación de leyes o sus reformas, originado con la presentación de la Iniciativa. Empezando con esto, el SIL refiere que la Iniciativa de ley o decreto es: “un documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tienen como propósito crear reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo”⁴⁵.

Asimismo, para Aragón Reyes, la describe como “el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento [...] a la fase de deliberación y enmienda”⁴⁶. Aunado a ello el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 3°, fracción IX, la define como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.

⁴³ Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en línea [Proceso legislativo \(gobernacion.gob.mx\)](http://www.sil.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123)

⁴⁴ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1983, p. 71.

⁴⁵ Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en línea <http://www.sil.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>

⁴⁶ Aragón Reyes, Manuel, Estudios sobre el parlamento, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017, p. 104.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 establece el derecho de iniciar leyes o decretos, el cual contempla al Presidente de la República; a las y los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; a los Congresos Locales; al cero punto trece por ciento de ciudadanos de la lista nominal de electores; de esto, precisa que será el Congreso el encargado de darle trámite a las Iniciativas de acuerdo a su normativa.

La Iniciativa tiene una función vital, ya que en ella se debe de hacer los planteamientos y justificaciones de la necesidad de reformar o crear una nueva ley, la cual debe estar establecida en el apartado de exposición de motivos (parte total que da explicación al objeto que persigue la propuesta) de la misma, derivado de esto, se deben establecer los hechos sociales para probar la viabilidad normativa, acompañada de los fundamentos jurídicos específicos que sustenta su idea, así como el objeto que pretende normar, y explicar los bienes que protegerá (en el cual se sustentara a los grupos sociales o personas que beneficiaria).

Es pertinente apuntar, que la figura de la Iniciativa es fundamental para dar origen al procedimiento ya que sin esta, no se daría pie a todas las fases contempladas; en un principio de los antecedentes del legislativo, el debate se origina al interior de las comisiones y en pleno, si la necesidad de que se presentará una propuesta de reforma, y a que atendiendo a los momento coyuntural social y político, las comisiones legislativas eran las encargadas de proponer al pleno las reformas; en dado caso que la discusión se tornara en sentido negativo, se podía mandar de nuevo a comisiones para un análisis y replantear el tema.

Una vez presentada la Iniciativa de ley, (cabe mencionar que los únicos que tienen el derecho de usar la tribuna para presentar Iniciativas ante el pleno son los legisladores, y las presentadas por los demás servidores de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Federal, pasan directo a comisiones).

Es así que, presentada la Iniciativa, se entra a la parte de discusión, que de acuerdo al artículo 67 del Reglamento de la Cámara de Diputados hace mención que por medio del Presidente de esta Cámara se turna la propuesta a las comisiones pertinentes, con la finalidad de elaborar dictamen u opinión.

Dicho esto, la discusión inicia en el seno de las comisiones (órganos colegiados internos del congreso, con facultad para discutir y presentar documentos legislativos con la finalidad de que sean presentados ante el Pleno de Diputados o Senadores), donde se analiza la Iniciativa y se construye el dictamen, que es el “acto legislativo a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión calificada, por escrito para aprobar o desechar un asunto”, (artículo 80 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Por lo cual, dicho documento debe contener el nombre de la comisión que lo presenta, como el título de dictamen; el ordenamiento que se modificara; antecedentes; nombre del proponente; contenido del asunto (haciendo mención al planteamiento del problema); fundamento legal para la emisión; análisis donde se debe de incluir los elementos que dan oportunidad para tener mayor información; valoración de los argumentos que el autor sustenta; apreciación y estudio del texto normativo propuesto, explicando la modificación, y si es en sentido negativo, fundamentar.

El contenido dictamen, no solo se limita a conocer sobre Iniciativas, sino también de las Minutas;⁴⁷ observaciones del Ejecutivo Federal sobre proyecto de ley; observaciones que hagan cualquiera de las Cámaras; cuenta pública; proposiciones;⁴⁸ solicitudes de permiso del Presidente de la República; y, designaciones de ciertos funcionarios de organismos autónomos, y del ámbito federal.

Una vez que se tiene ya listo el proyecto de dictamen, es presentado y sometido al pleno, en el caso de México, tenemos un Congreso que funciona de manera bicameral, esto es que la Cámara de Diputados y el Senado de la República intervienen en la discusión y aprobación de leyes, excepto aquellas que sean exclusivas de alguna de las cámaras, tal como lo establece el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución General.

En este sentido, se denomina Cámara de origen a la que inicia con el estudio de la Iniciativa, y Cámara revisora a la que se encarga de hacer un análisis profundo para

⁴⁷ Art. 3° Reglamento de la Cámara de Diputados. Minuta: el proyecto de ley o de decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso.

⁴⁸ Art. 3° Reglamento de la Cámara de Diputados. Proposición con punto de acuerdo: Es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo.

entrar a la segunda etapa y en todo caso, a la aprobación de la propuesta. Indistintamente puede iniciarse el debate con los Diputados o Senadores. En este sentido, es que se apertura la discusión, pero ahora desde la tribuna, en donde dicho dictamen puede modificarse o quedar sin cambios.

Entonces resulta, que para seguir con el proceso legislativo a nivel federal, esto se encuentra regido bajo las reglas del artículo 72 de la Constitución General, es así que de acuerdo al apartado I, de dicho numeral, menciona que las iniciativa de leyes o decretos deben discutirse en la Cámara en que fueron presentados, dejando una cláusula, en el caso que si pasa un mes en que pasó a la comisión dictaminadora y esta no ha rendido informe, pasará a su presentación y discusión en la otra Cámara.

De manera que, una vez que se entra a la discusión de un proyecto de ley o decreto, inicia la etapa de aprobación, el cual es la decisión del legislativo de aprobar total o parcialmente, y desechar una ley o reforma, la cual ha agotado el tiempo y los procesos para el estudio y debate.

Continuando con esto, del artículo citado de nuestra Carta Magna, del apartado A y B, se desprende que cuando tanto la Cámara de origen como la revisora aprueban el proyecto, este se comunica al Titular del Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que hacer en un lapso de treinta días naturales a su recepción, lo publicará inmediatamente en el Periódico Oficial de la Federación en el término de diez días naturales.

En el apartado C, describe que en el caso que un proyecto de ley o decreto sea desechado en su totalidad o parcial por el Ejecutivo, se devolverá con las observaciones a la Cámara de origen para una nueva discusión, el cual, si fuera aprobado, debe ser con las dos terceras parte del número total de votos, de ahí, pasará a la Cámara revisora de nueva cuenta para que por mayoría sea sancionado y con esto devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

Por otro lado en el apartado D indica, que cuando un proyecto de ley fuere desechado por completo por la Cámara de revisión, volverá a la de origen contemplando las observaciones que la primera hubiere hecho; analizado de nuevo y aprobado por la

mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará a la Cámara que lo desechó, la cual tomará otra vez en su consideración y si lo aprueba por mayoría pasará al Ejecutivo, en caso que fuera rechazado no podrá volverse a presentar en el mismo período de sesiones.

Del apartado E, explica que desechado, modificado o adicionado un proyecto de ley por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará exclusivamente sobre lo desechado o sobre las reformas, sin tocar los artículos aprobados. Si las reformas hechas por la Cámara revisora fueran admitidas con la mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de origen, pasarán el proyecto al Ejecutivo para su promulgación.

Aunado a ello, el numeral E también refiere que: Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de su origen, retornarán a aquella para tomar en consideración los argumentos, si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharan en esta segunda revisión dichas reformas, el proyecto que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará para su promulgación. Si la Cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el próximo período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En este momento, es oportuno comentar que tanto en la fase de discusión y aprobación tiene una relación permanente y estrecha, ya que de acuerdo a los tratos que tomen las Cámaras es que puede salir adelante una ley, reforma o adición, o en caso contrario, el desecho de la propuesta.

En este sentido se debe de apuntar que, para llegar al momento de la sanción de una ley, se requiere de un porcentaje de la votación de los legisladores de cada Cámara. La primera de ellas, es la votación simple o relativa, que es “el porcentaje de votación que corresponde al mayor número de votos de los legisladores que se encuentren

presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras, y no a la mayoría de los integrantes de la Cámara que se trate”⁴⁹.

De las definiciones que nos proporciona el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 3º, fracción XV, “*es el resultado de la suma de votos de los presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones;*” y, del Reglamento del Senado de la República en su artículo 94, numeral 2, la define como, “*la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas.*” De lo que podemos concluir que para que se llegue a este momento, se requiere simplemente la mayoría de los miembros respecto de dos propuestas legislativas puestas a votación.

La mayoría calificada de acuerdo al portal del SIL,” es el porcentaje especial de votación. En el Congreso mexicano ésta corresponde a las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las Cámaras del Congreso a momento de tomar una decisión o realizar una votación”.

Respecto a la Cámara de Diputados, esta es: “el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representa, cuando menos las dos terceras partes de los presentes”⁵⁰; y, de los Senadores la contempla también como una votación especial, el cual “*constituye con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta.*”⁵¹ Ejemplificando el caso en ambas Cámaras, en la de diputados siendo un número de 500 legisladores, se requieren 334 para llegar a esa mayoría, o en caso contando en número de asistentes en la sesión; y en los Senadores, siendo un total de 128, se requieren 85 para lograr la votación. Cabe mencionar, que esta votación es con el fin de que se alcance un consenso amplio entre las fuerzas políticas del Congreso de la Unión.

⁴⁹ Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=154>

⁵⁰ Art. 3º del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵¹ Art. 94. Reglamento del Senado de la República.

Finalmente, la votación absoluta, que de acuerdo al referido Sistema de Información Legislativa se puede contemplar bajo las siguientes acepciones⁵²:

- a) *Es la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas;*
- b) *Es la mitad más uno de los votos que se diferencia directamente de la mayoría simple;*
- c) *Es aquella que se consigue con más de la mitad de los votos de los integrantes que componen la sesión; y*
- d) *Es aquella que significa tener el 50 por ciento de una votación más uno.*

Una vez entendido las partes, desde la presentación de la Iniciativa, discusión, elaboración del dictamen y aprobación, llegamos a la primera etapa que interviene el Ejecutivo, esto es la sanción, esta consiste en el “*acto de aceptación de un proyecto de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo; Regularmente, una vez que es sancionado un proyecto de ley o decreto, se declara, mediante una fórmula solemne, su válida incorporación al sistema normativo; a este momento se le denomina promulgación.*”⁵³

Es así que, la sanción va encaminada al momento en que el Ejecutivo no hace observaciones en el tiempo previsto por la Constitución, ya que de lo contrario estaríamos frente a la figura del veto del bolsillo, que es la facultad del Presidente de la República de realizar observaciones a cualquier proyecto de ley emanado por el legislativo.

Por consiguiente, una vez que es promulgada mediante la redacción de un texto solemne que acompaña al decreto, se da la publicación que es la acción por el que se da a conocer a la ciudadanía la ley que fue aprobada y sancionada; es así que un medio para su divulgación por medio de los canales institucionales, donde se haga de su conocimiento y divulgación para su observancia para los efectos jurídicos que han de impactar a toda persona, es a través del Periódico Oficial de la Federación, que es

⁵² Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=151>

⁵³ Garita Alonso, Arturo. *et al.*, Proceso Legislativo y Reforma Constitucional, Senado de la República. p. 23.

un “*órgano del gobierno mexicano que publica en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás expedido por los Poderes de la Federación , a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente*”⁵⁴.

Publicado la ley o decreto, inicia su vigencia, que se puede decir, cuando una norma entra en vigor en el mismo tiempo en que es anunciado por la vía señalada; algunos elementos que se puede desprender de ello es el cuerpo transitorio⁵⁵ de la ley, esto es, la temporalidad con la que se sujeta el decreto para su entrada en vigor; en ocasiones, la entrada en vigor inicia inmediatamente cuando se publica; en otras, cuando dejan un tiempo para que se cuenten con las medidas presupuestarias, materiales y humanas para su entrada en vigencia sea efectiva.

Es conveniente hacer mención en este punto, que el Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras existen dos instrumentos para difundir su actividad, el primero de ellos; es el Diario de Debates, que es un órgano oficial e interno del legislativo que se utiliza como medio para guardar y tener las memorias de los debates que se llevan a cabo en las sesiones, en ellas se puede contener los datos como las fechas, el tipo de sesión; la declaratoria de quórum; el orden del día que contiene los puntos que se discutirán en la asamblea; los debates, opiniones, reservas, votos particulares de los legisladores; y, la asistencia o inasistencia de las y los diputados.

El segundo, es la Gaceta Parlamentaria, que tiene como finalidad dar seguimiento e informar de las actividades que se desarrollan en el Congreso, como lo apunta el artículo 239 del Reglamento de los Diputados, divulga el orden del día de las sesiones; convocatorias y orden del día de las comisiones y comités; registro de asistencia o inasistencia de los legisladores a las comisiones; solicitudes de licencia o cambios de

⁵⁴Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>

⁵⁵ SIL. Se refiere a la disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan. Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de "Transitorios" y se le asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales.

integrantes en las comisiones; iniciativas, minutas; y declaratorias de publicidad de dictámenes e informes.

Es significativo los cambios y alcances que se ha tenido desde el poder legislativo, no solamente el hablar de la creación de leyes y sus discusiones; sino también el hecho de la vinculación y abertura con la ciudadanía para dar a conocer y tener acceso a las actividades, información, publicaciones; plataformas y sitios de divulgación e investigación para la participación de toda persona acerca de los temas de interés que se dan a conocer desde el parlamento.

Finalmente, el proceso ordinario legislativo tiene distintas etapas que se desarrollan y comparten de manera bicameral, con el objeto de respetar atribuciones y llegar acuerdos parlamentarios para que los temas sean discutidos de manera amplia y clara y esto lleve a la promulgación de leyes que atiendan el sentir de la ciudadanía; ya que la voluntad del pueblo de ejercer su soberanía la hace por medio de los poderes, en este caso, del legislativo.

2.2 Proceso de reforma Constitucional

Visto ya, como se lleva a cabo el proceso ordinario legislativo, es conveniente explicar cómo el Congreso de la Unión en México lleva los procesos de reforma al máximo ordenamiento que tenemos, esto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para iniciar con el estudio, es pertinente hacer algunas acepciones doctrinales acerca del estudio de lo que significa la reforma al texto constitucional y la flexibilidad y dureza de estos dos conceptos aplicados al caso.

Como se comentó en el anterior capítulo, sobre el principio de supremacía constitucional, la esencia que persiste es la jerarquización de sus ordenamientos, poniendo en la cima de estos a la Constitución, dentro del cual, este, tiene una mayor ponderación y abarca en sí misma, un catálogo de principios, reglas y derechos fundamentales que son de observancia y aplicación en toda sociedad.

Es así que hablar del principio de supremacía constitucional, implica también entrar al estudio de las modificaciones que puede llegar a sufrir el texto constitucional. De aquí podemos referir que para Riccardo Guastini el hablar del modelo constitucional en una sociedad, debe perseguir una relación permanente entre el máximo ordenamiento y las personas a las cuales es aplicada; es así que, se empieza por mencionar el concepto de constitucionalización que se entiende como:

“un proceso de transformación de un ordenamiento, al término del cual, el ordenamiento en cuestión resulta totalmente “impregnado” por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos así como las relaciones sociales”.⁵⁶

De este concepto, el autor en mencion parte de siete postulados que lo integran; el primero es una *Constitución rígida*, el que se da en sistemas que existen principios implícitos o no, en el que se haga alusión a que no está permitido hacer modificaciones, ni por el procedimiento especial constitucional.

La garantía jurisdiccional de la Constitución como segundo elemento, es que no solo debe de ser concebida la rigidez como un ideal de buenas intenciones, sino como un parámetro de jerarquía frente a otros ordenamientos. El tercero es *la fuerza vinculante de la Constitución*, el cual parte de que las normas constitucionales independientes de su contenido y estructura, son aplicables y obligatorias a los gobernados.

Del cuarto postulado, es la *sobreinterpretación de la Constitución*; el cual Guastini lo describe como la interpretación que hacen los órganos del Estado y los jueces tanto ordinarios como constitucionales, la cual no se limita a la literalidad de la norma suprema, sino que adoptan criterios más extensivos para regular cualquier aspecto de la vida cotidiana.

⁵⁶Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 153.

La aplicación directa de las normas constitucionales, como quinto fundamento, va encaminado al entendimiento entre la constitución y los particulares, ya que no solamente su texto va dirigido a los órganos públicos y autoridades; el sexto, *la interpretación conforme de las leyes*, la cual va dirigido no a la interpretación de la ley suprema, sino a la interpretación que hace el juez de la ley, el cual aplicara al caso concreto, el criterio más favorable.

Por último, tenemos la influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas, esto es que la Constitución brinda mecanismos de solución de conflictos entre los diferentes órganos, así como de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal o federal), en nuestro sistema mexicano, aparte de la vía por amparo, existen medios constitucionales para la protección y solución de problemas, como lo es la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Es así que, el hablar de la constitucionalización y supremacía constitucional, involucra no solamente elementos propios en la elaboración, vigencia o actuación partiendo desde el parámetro de la norma superior, sino de unidades externas a ella, como lo es el diálogo entre fuerzas políticas, los medios para la solución de conflictos y el pacto social para aceptar a la Constitución como norma fundamental y de jerarquía dentro de una sociedad.

Ahora bien, lo que distingue a una Constitución aparte de su jerarquía en un sistema jurídico, es el modo en cómo se puede reformar, ya sea por medio de medios que no ocupen de un trato especial, o aquellos que para una modificación requiere de un proceso minucioso y complejo; es así que partimos de la terminología que presentó el irlandés James Bryce, el cual adopta la clasificación de Constituciones flexibles y rígidas, donde menciona que:

...” pueden llamarse flexibles, porque poseen elasticidad y se adaptan y alteran sus formas sin perder sus caracteres principales. Las constituciones del tipo más moderno, no poseen esta propiedad porque su estructura es dura y fija.

Por lo tanto, no hay inconveniente en darles el nombre de constituciones rígidas.⁵⁷

De este fundamento, es que se presentan dos vertientes dentro de la rigidez, esto es la material o formal; la primera, parte del sentido amplio que dentro de la normativa constitucional obedece a presiones y consensos para su modificación que vienen de los sectores sociales, políticos y económicos; del segundo se entiende propiamente como la rigidez, la cual se encuentre presente en aquellos procedimientos agravados que provocan dificultad en llevar a cabo reformas al texto constitucional.

Partiendo de esto, se puede definir a la rigidez constitucional como *“el efecto de permanencia relativo de los textos constitucionales producido por la disposición de obstáculos procesales que dificultan el mecanismo de elaboración de normas constitucionales, a través de un procedimiento constituyente que se diferencia del legislativo ordinario por su mayor complicación”*⁵⁸.

Teniendo esto en cuenta, para algunos autores la rigidez constitucional se adopta con cuatro tipos de constituciones⁵⁹:

- a) Constituciones que expresamente excluye su modificación o reforma.
- b) Constituciones que no disponen nada en torno a su modificación o reforma
- c) Constituciones que prevén un procedimiento de reforma constitucional más complejo que el procedimiento legislativo ordinario, (se entiende por ser rígidas).
- d) Constituciones que expresamente consienten la reforma constitucional a través del procedimiento legislativo ordinario, (las cuales se puede entender como flexibles)

⁵⁷ Bryce, James, Constituciones rígidas y flexibles, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, 2a. ed. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú), p. 26.

⁵⁸ Carbonelle Sánchez, Miguel L. et al., Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1, México, UNAM, 2015, p. 8.

⁵⁹ RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y LÍMITES A LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO, *Flexibilidad, rigidez, inmovilidad*, págs. 1-2.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/12.pdf>.

En este orden de ideas, el concepto de rigidez como se está explicando, no solamente hace alusión a una manera rígida o casi imposible de modificar; sino parte desde su apreciación material, en la cual se pueden adoptar diferentes mecanismos para llevar a cabo las reformas necesarias al texto de la Constitución.

Varios de estos procesos van desde adoptar, votaciones especiales o calificadas para la aprobación; mecanismo más complicados o tardíos; intervención de más órganos del Estado en su discusión; la constitución especial de un órgano legislativo para la elaboración de una Constitución; e incluso, la participación de la ciudadanía en los procesos legislativos.

Así mismo, existe también la situación en que no se contemple alguna disposición normativa para su modificación, por lo cual se deja a una interpretación de las autoridades y órganos de gobierno, en el que aplican: “lo que no está prohibido, está permitido”, dejando esto en concesos de los partidos políticos e incluso de las mayorías sociales; por el contrario, existen disposiciones que claramente prohíben el llevar a cabo algún procedimiento de reforma, dando así la imposibilidad de una revisión constitucional.

Todas estas formas de llevar a cabo las reformas a los máximos ordenamientos de un país, que van desde la inamovilidad del texto, hasta aquellos que permiten desde un procedimiento ordinario el hacer una reforma sin necesidad de ningún procedimiento riguroso; dicho esto, y una vez precisado algunos elementos clave, es pertinente en explicar el proceso de reforma constitucional en México a nivel federal.

Hablar del procedimiento de reforma a la Constitución en nuestro país, precede como hemos mencionado del principio de supremacía, el cual va relacionado con la fundamentalidad en donde reposa la esencia de la soberanía de nuestro Estado, de la inviolabilidad, como principio que no puede vulnerar el contenido de la Constitución, de la permanencia, como eje en donde las disposiciones de nuestra Carta Magna, no pierden su vigor con el tiempo, ya que esta característica es inseparable a su vigencia.

El proceso de reforma a nivel federal para nuestra Constitución, deriva en un proceso de rigidez extensiva o especial, que de acuerdo a nuestra legislación, la distingue del proceso ordinario que persiguen leyes federales, generales o nacionales; ya que por entendimiento, si la Constitución se fundamenta en los principios de supremacía, rigidez, fundamentalidad y permanencia, no puede seguir un procedimiento ordinario de reforma por parte del legislativo.

Por lo cual, el procedimiento a la Constitución es especial, una, porque requiere de una discusión y consenso entre las fuerzas políticas; dos, una representación de la voluntad de la sociedad que dé pie a una democracia participativa; y, el consenso de nuestro sistema federal dividido entre las Entidades Federativas.

Como lo hemos comentado en este capítulo, el fundamento constitucional para la elaboración, debate, aprobación, o en su caso desechamiento es el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual desarrolla el procedimiento legislativo que se debe de seguir tanto en la Cámara de Diputados y de Senadores, marcando claro, la forma ordinaria para la modificación de los ordenamientos ordinarios, pero también al texto de la Constitución.

Es así, que de este precepto constitucional el camino para reformas ordinarias o especiales, que es el caso que persigue la Constitución, sigue el parámetro general que marca el artículo 72; no obstante, que, para reformas constitucionales es pertinente mencionar ciertos elementos diferentes que se encuentran en el Reglamento del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

El primer ordenamiento, en su artículo 76, precisa que para efectos del orden del día, cuando se haga lectura a un dictamen de comisión, este contará con un lapso de tiempo de hasta quince minutos, o en su efecto, en una o varias intervenciones, cabe mencionar que cuando los dictámenes contienen reformas a ordenamientos secundarios, el tiempo es de diez minutos.

Aunado a ello, del artículo 171 se desprende un elemento distintivo, y es que cuando una propuesta legislativa involucre disposiciones de la Constitución o de otros

ordenamientos, se deberá de presentar una iniciativa por separado, esto es; una que atienda a la reforma constitucional, y la otra, a la legislación secundaria, ello, haciendo la indicación pertinente de la relación entre ambas. Si bien es cierto que del Reglamento de Senadores no hace más acotaciones al procedimiento especial, se entiende que sigue el proceso que marca la Constitución.

Ahora bien, del Reglamento de la Cámara de Diputados que hace más precisiones, en su artículo 76, fracción III, menciona el tiempo que se le debe de dar lectura a los dictámenes que contengan modificaciones a la Constitución, el cual consta de un tiempo de quince minutos, tal como lo precisa también el artículo 76 del Reglamento de los Senadores.

En este orden, del artículo 77, numeral 5, que habla de las iniciativas, este enuncia que toda iniciativa constitucional debe presentarse de manera separada, de cualquier otra que pretenda hacer adecuaciones a la legislación secundaria, así mismo, también debe de hacerse la relación cuando así lo exista entre dos propuestas legislativas que modifiquen la Constitución como la normativa general, la cual se sujetara a lo establecido por el artículo 78 del Reglamento.

De esta manera, del artículo 89, numeral 2, se observa que cuando sean reformas constitucionales, la comisión o comisiones deberán atender la propuesta en un término máximo de noventa días, cuando exceda el tiempo señalado, las comisiones pueden solicitar a la Presidencia de la Cámara de Diputados una prórroga en el mismo plazo de noventa días, la cual debe de estar fundada y motivada, a partir de los tiempos expresados, no se podrá pedir otra prórroga. Cabe destacar, que cuando se agoten los plazos mencionados, se entenderá por desechadas y archivo definitivo las propuestas.

Uno de los elementos que distinguen los procedimientos de reforma constitucional del ordinario, deriva precisamente en la rigidez constitucional formal, dentro de la cual hay mecanismos que dificultan la aprobación de reformas al máximo texto; esto lo encontramos en el artículo 95, numeral 2, fracción II, inciso d), que expresa que las minutas de reforma constitucional tienen que ser aprobadas por la mayoría calificada

de la Cámara de Diputados presentes, este tipo de votación, también aplica en el caso de la Cámara de Senadores para la aprobación de reformas a nuestra Carta Magna; cuando no alcance la mayoría calificada, se tendrá por desechada la propuesta de dictamen.

De esto advertimos, que el proceso de reforma a la Constitución en México, se encuentra bajo un régimen rígido formal, ya que dentro del parámetro normativo se encuentran las disposiciones especiales para llevar a cabo las adecuaciones necesarias; desde la discusión en ambas Cámaras, como la votación requerida para que se lleve en sentido positivo.

Uno de los factores que también se involucran en la aprobación de las reformas constitucionales es el aspecto político, donde intervienen distintos actores, desde el Ejecutivo Federal, como el sector privado; en el andamiaje histórico-político en México, se tienen presente dos líneas que marcaron el antes y después en la dinámica parlamentaria; el primero, es la figura del Ejecutivo, quien tuvo un papel fundamental en lo referente a llevar cambios sustanciales en los distintos órganos de gobierno, lo cual se tenía que hacer empezando desde la presentación de propuestas de ley.

Es así que desde 1929 hasta el triunfo de Vicente Fox en el año 2000, el Presidente de la República era quien marcaba la agenda legislativa y el Congreso General acataba sin mayor dilación la aprobación de las reformas; esto ocurrió por la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que estuvo de manera ininterrumpida en el gobierno por 70 años, lo que trajo el fortalecimiento de la figura del Presidente, dejando al Congreso como un poder subordinado a las decisiones de este.

La segunda línea, se centra desde el seno del Congreso de la Unión, el cual, desde 1929 hasta 1997, se encontraba bajo una mayoría aplastante del régimen PRI, el cual daba poco margen para la intervención del sector privado, y sobre todo daban poca maniobra para que las minorías representadas en el Congreso pudieran hacer cambios medulares a los proyectos de reforma planteados por el Presidente.

Es así que a partir de 1997, el Congreso se empieza a distinguir por parte del Ejecutivo el de convencer de alguna propuesta a los legisladores, y dando pie al intercambio directo de los representantes de la iniciativa privada con los parlamentarios; esto es importante de señalar porque en los sexenios siguientes que fue el de Vicente Fox 2000-2006; Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012; Enrique Peña Nieto 2012-2018; y, Andrés Manuel López Obrador 2018-2024, se ha presentado una sinergia que el partido oficial no cuenta con la mayoría para poder llevar a cabo sus reformas, lo cual lo obliga a negociar con las distintas fuerzas políticas representadas en ambas Cámaras.

En este sentido, cabe mencionar el caso del sexenio de López Obrador respecto a las reformas constitucionales, su periodo como Presidente se vio inmerso por una mayoría en el Congreso de la Unión, el cual se debió a la coalición de tres partidos, Partido de Regeneración Nacional (MORENA); Partido de Trabajo (PT); y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que llevó a que gozara de un consenso sólido y amplio en ambas Cámaras para el año 2018, lo que se tradujo hasta el año del 2023, en más de veinte reformas constitucionales.

Cabe mencionar, que la configuración de la Cámara de Diputados de 2018-2021, tuvo un margen amplio por parte del Presidente para aprobar en esta Cámara, las iniciativas que presentó, para la legislatura LXV 2021-2024, hubo un cambio que permitió que hubiera un cabildeo por parte de la administración federal y del sector privado para la negociación de las propuestas presentadas a la Constitución General.

Caso de esto, fue lo que sucedió con la reforma eléctrica planteada por López Obrador que pretendía que el litio fuera solo explotado por el Estado; esto, tuvo como consecuencia que no contara con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, teniendo como resultado que su iniciativa fuera desechada.

Es así, que, para entrar al estudio de las reformas constitucionales en México, se tienen que tocar estos dos aspectos, el formal, que deriva en los elementos normativos que se requieren para llevar a cabo los cambios necesarios a las Constitución; y el segundo, el aspecto material o político, que se conformará de los acuerdos de los

partidos políticos y de los interés empresariales que toquen las reformas, en este punto también es pertinente decir que dependerá de los números que tengan los partidos en ambas Cámaras, lo que conducirá la aprobación o rechazo de una reforma.

2.3. El Constituyente Permanente

El hablar del poder constituyente permanente, se debe de abordar desde diferentes aristas, desde la histórica, política, doctrinal, normativa y social. Para iniciar, es pertinente comentar que, en la historia de México, los debates para el cambio o construcción de las Constituciones que tuvimos, partieron de levantamientos armados, que proponían visiones de cambio radicales, que iban desde sistemas democráticos hasta monarquías constitucionales; de separación de poderes, o en su caso, de reunir en una sola persona los tres poderes; separación de Iglesia-Estado; y, en establecer o quitar principios de acuerdo a los intereses del momento.

Es por eso, que, atendiendo al elemento histórico en nuestro país, el poder constituyente se creó con la finalidad de ser el medio por el cual se configuraba un nuevo cuerpo constitucional, una vez establecido y quedando terminado, este poder quedaba disuelto; cabe referir que la esencia de este poder no se ha tratado de la imposición de criterios o principios, sino de un consenso de las fuerzas sociales y políticas, tal como se creó la Constitución de 1917, que es la nos sigue rigiendo.

El significado del poder constituyente, de acuerdo a Jaime Cárdenas, lo expresa en dos vertientes; la primera, es, “materializar en una fuerza o en varias fuerzas políticas capaces de sostener exitosamente, en el plano político y en plano jurídico, un proyecto político y jurídico con suficientes fundamentos éticos para poder prevalecer⁶⁰”; y segunda, “es la fuerza, el poder o la autoridad política que tiene la posibilidad, en situaciones concretas, para crea, garantizar o eliminar una Constitución⁶¹”.

⁶⁰ Cárdenas Jaime, *Los límites del poder de reforma a la constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 1, 2011, p. 39.

⁶¹ *Idem*.

Asimismo, para Jorge Reinaldo, lo expresa como: “todo poder constituyente cumple cualquiera de las dos siguientes funciones: ya sea expresando un poder fundacional (creando el Estado) o través del poder de revolución (el cambio de formas del Estado⁶²”. De esta definición podemos decir que la primera parte corresponde a la naturaleza de cualquier forma de Estado, en donde es indispensable contar con una la fuerza y autoridad para crear un orden normativo jerárquico; y el segundo, que en el caso de México se ha dado en cada momento de la conformación de los textos constitucionales que hemos tenido, ya que cada cambio antecede a una situación de levantamiento armado, alimentado por la inconformidad social hacia el sistema político, económico y electoral.

Desde la perspectiva comparada de Estados Unidos y de Francia, que fueron dos países que influyeron de manera importante la forma de concebir al poder constituyente en México; el ideal norteamericano acerca de este precepto es que el poder constituyente deriva en negociaciones al interior de una sociedad, ejemplo claro de esto, fue el consenso alcanzado en la Convención de Filadelfia que derivó en la Constitución de los Estados Unidos.

En el caso francés, que toma como punto de partida que, para la creación del Estado, se hace desde la revolución, rompiendo con este acto con el poder previamente establecido, y donde la soberanía radica esencialmente en el pueblo, el cual tiene el poder de alterar y cambiar la forma del Estado.

Partiendo de esto, de acuerdo al texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 135 que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.”

⁶² Vanossi, Jorge Reinaldo, Estudios de teoría constitucional, México, UNAM, 2002, P. 241.

En este sentido, y de acuerdo al consenso alcanzado por el poder redactor de la Constitución de 1917, es que surgió como una necesidad el establecer un mecanismo que salvaguardara los principios, y estabilidad del país, de lo que derivó en dos sentidos, el primero, que las reformas fueran aprobadas por el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los presentes por cada Cámara; y segundo, que estas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Partiendo de esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido algunos elementos doctrinales al respecto, derivados de su jurisprudencia con rubro: “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL⁶³”, en ella establece dos líneas; la primera, el Constituyente Originario quien fue quien creó la Constitución de 1917, el cual fue un órgano político-jurídico que depositó el ejercicio del poder en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Una vez terminada la labor del legislador constituyente, entra la segunda línea; en la cual se depositó a un órgano especial denominado “órgano reformador” o “revisor” (establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal), el cual: *“no tolera el desmembramiento lógico de sus componentes debido a que integran una entidad compleja pero unitaria en el desempeño de su atribución específica⁶⁴”*.

Es por eso que referirnos al órgano reformador o revisor mexicano (que de manera coloquial también se le ha llamado poder constituyente permanente) es a la integración de la Cámara de Diputados, Senadores y de los Congresos Locales, los únicos que tienen la competencia de modificar la Constitución Federal; es así que la primera reforma que tuvo nuestra Constitución fue el 8 ocho de julio de 1921, para modificar los artículos 14 y 73, este último, el que ha tenido más reformas hasta la fecha. Del 6

⁶³ Tesis: P/J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2002, t. XVI, p. 1136.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 25.

de junio del 2023, se tiene previsto “255 Decretos” ⁶⁵ ; “753 reformas por artículo; 9 artículos transitorios; y, 7 artículos transitorios de decretos de reforma”⁶⁶.

Ahora bien, partiendo por periodo presidencial, del 1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006, se reformaron 31 artículos, de aquí podemos resaltar que uno de los momentos históricos-constitucionales relevantes para el tema, fue la reforma de los pueblos indígenas, que su proceso legislativo especial fue lento, esto no fue por el Congreso de la Unión, sino por las Legislaturas al momento de mandar su voto, ello derivó en que la mayoría de los Congresos Locales, quisieron que el tema fuera mayor discutido toda vez que la presencia de comunidades indígenas en cada Entidad Federativa era importante.

Después vino el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, del 1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, en el cual se reformaron 110 artículos (el segundo Presidente que más ha reformado la Constitución), sus reformas más trascendentales fueron en materia fiscal, la cual dio pocos resultados positivos; la reforma al sistema de pensiones que dio un incremento al Sistema Nacional de Pensiones; la reforma energética que pretendió darle mayores beneficios al sector privado para la explotación y distribución del petróleo; y la reforma laboral que pretendió reducir el poder de los sindicatos y finalmente el incrementar la presencia de los jóvenes en el sector laboral.

Con el Ex-Presidente Enrique Peña Nieto (1° de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018), es con el que se han efectuado el mayor número de reformas constitucionales, ascendiendo a 155 artículos reformados; cabe mencionar que una de las negociaciones exitosas, viéndolo desde la perspectiva legislativa, fue el Pacto por México, que fue la vía política para que transitarán las reformas planteadas por el Ejecutivo Federal frente a los partidos de oposición (PAN y PRD).

⁶⁵ Cámara de Diputados, Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Decreto en orden cronológico, 6 de junio de 2023, *Sumario de Reformas a la Constitución - En orden Cronológico (diputados.gob.mx)*

⁶⁶ Cámara de Diputados, Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Decreto en orden cronológico, 6 de junio de 2023, *Reformas Constitucionales por Artículo (diputados.gob.mx)*

De las principales reformas llevadas a cabo en su periodo, fue la reforma educativa tan cuestionada por los sindicatos ya que establecía un sistema nacional de evaluación y de servicio profesional docente; la reforma en telecomunicaciones; reforma energética, que para la explotación y extracción del petróleo se hará por empresas productivas del Estado o de contratos con particulares; la reforma de candidaturas independientes y de elección consecutiva; y de la creación del sistema nacional anticorrupción.

En lo que va del periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador, se reformaron 61 artículos hasta el 6 de junio del 2023, destacando reformas que tuvieron una discusión parlamentaria fuerte, como fue la reforma educativa que trato de modificar lo planteado en el sexenio de Peña Nieto; las reformas para crear la Guardia Nacional, para que esta se constituya como una institución de carácter civil; otras que han tenido gran relevancia, han sido la de constituir desde rango constitucional, la figura de revocación de mandato, el reducir la edad poder ser diputado y secretario de estado, así como establecer la suspensión de derechos de todo ciudadano cuando tenga sentencia firme en delitos relacionados con la violencia de género, y delitos contra la vida.

También durante el periodo de Obrador, se impulsaron temas como el derecho humano a la movilidad y seguridad vial; la elevación a rango constitucional de los programas sociales para las personas de la tercera edad, con discapacidad y becas para los estudiantes; la reforma al Poder Judicial que marca una reconfiguración en la denominación y facultades de los órganos jurisdiccionales, como la creación de la Escuela de formación judicial.

Es pertinente el mencionar esto, ya que los temas referidos fueron de trascendencia nacional, ya que esto implicó discusiones dentro del Congreso de la Unión, así como por parte de las Legislaturas locales y que claro, tuvo intervención el Ejecutivo Federal para darle seguimiento y cabildear con las demás fuerzas políticas algunos de los temas mencionados.

A todo eso, la intervención de los Congresos Locales respecto a las reformas constitucionales gira en dos sentidos ¿Y por qué? Ya que en el primer momento en el que se entra a la etapa de discusión por parte del Congreso de la Unión, si bien es cierto que tanto los ciudadanos, el sector privado y en este caso las Legislaturas pueden formar parte de una discusión (Parlamento abierto), y que pueden ser tomadas en cuenta sus propuestas respecto a las reformas hacia la Constitución, esto, pudiera quedar en buenas intenciones por parte del legislador federal, ya que por disposición normativa, no existe la obligación para que formen parte de las consideraciones o del texto reformado.

Si bien es cierto que, en algunas reformas constitucionales existe el antecedente dentro del proceso legislativo de propuestas de algunas Legislaturas, estas son pocas. Ahora, el segundo elemento, es que una vez aprobado por ambas Cámaras el proyecto de reforma a la Constitución, esta se turna a los Congresos para que manden el sentido de su voto, aquí nos encontramos que la mayoría de las votaciones emitidas por las legislaturas son en sentido positivo, no ha existido el caso desde el 2000 hasta el momento, en el que alguna reforma constitucional no haya sido aprobada por las legislaturas.

Eso pudiera pasar, porque el legislador local no tiene la intención de inmiscuirse en el tema a detalle, o por el hecho de que aquellos legisladores que preceden de los partidos con registro nacional, ya tienen el acuerdo y aprobación para que sus legisladores voten en sentido favorable la reforma. Históricamente los Congresos Locales han representado el debate respecto a muchos temas de interés nacional que en su momento retomó el Congreso de la Unión.

Finalmente, el hablar del poder constituyente permanente persigue una óptica histórica, que empieza con el constituyente originario, quien le dio vida a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, una vez concluida su tarea, desapareció, pero no dejando estableció en el artículo 135 constitucional, la creación de un poder reformador, que sería el encargado de conocer, discutir y aprobar las reformas que sufriera el texto.

Sin bien sigue siendo tema de debate, los alcances y límites que tiene el poder revisor, para nosotros a manera de conclusión podemos decir:

- I. El proceso legislativo a la Constitución es rígido y especial, ya que es diferente a cualquier otro y para su aprobación se requiere de votaciones especiales y una integración de sus miembros compleja.
- II. Un elemento fáctico que interfiere en las reformas constitucionales, son los partidos políticos, siendo parte del gobierno o de la oposición, ya que, de ellos en parte, depende que lleguen a aprobarse dichas reformas.
- III. La figura del Presidente históricamente ha sido donde se inician las propuestas legislativas a la Carta Magna, y quien, en la mayoría de los casos, es quien se encarga de iniciar el cabildeo tanto con los legisladores como con el sector privado.
- IV. Los Congresos Locales son complejos, porque tienen un papel vital para la aprobación de las reformas constitucionales, pero por razones distintas, están más ocupados por las agendas legislativas locales y compromisos regionales, restándole importancia al proceso legislativo especial.
- V. El Constituyente Permanente Originario, omitió establecer un procedimiento desde la Carta Magna para elaborar un nuevo proyecto de Constitución, tal vez porque históricamente los procesos en México se vivieron a través de levantamiento armados y conflictos políticos-económicos.

CAPÍTULO III

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN CHILE, ESPAÑA Y MÉXICO DESDE EL PROCESO LEGISLATIVO

Sumario: 3.1. Proceso de reforma a la Constitución en Chile, 3.2. Proceso de reforma a la Constitución en España, 3.3. Crítica del Derecho Comparado.

Para adentrarnos al procedimiento de reforma de la Constitución de Chile, primero abordaremos de manera general algunos elementos históricos, sociales y políticos que influenciaron y establecieron lo que hoy son las bases constitucionales de los países de Chile y España comparados con México

3.1 Proceso de reforma a la Constitución de Chile

Hay que destacar que Chile también tuvo su influencia de España como México, toda vez que era considerado territorio de la Corona Española, no obstante, que empezaron a originarse descontentos por la desigualdad de las clases, entre los españoles (conocidos en Sudamérica como chapetones) y criollos; a este proceso se lo conoce como la Independencia de Chile que fue de 1810 a 1823.

Partiendo de esto, Chile ha tenido once textos constitucionales, el primero de ellos promulgado el 14 de agosto de 1811, el cual tuvo el nombre de Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile, y que es considerado el primer documento legal que contiene unidades de procedencia constitucional. De aquí que algunos elementos que plasmaron en los cuerpos legales fueron la separación de poderes, el principio de soberanía popular y garantías individuales de las personas.

Cabe destacar que el primer documento que empleó el encabezado de Constitución Política de la República de Chile, fue la publicada el 8 de agosto de 1828, la cual

destaca por incorporar la organización del Poder Judicial, el derecho al sufragio, mayor participación del Congreso y debilitamiento de la figura del Presidente.

En este orden de ideas, llegamos a la Constitución de 1833 y Actas constitucionales, la que se considera que tuvo el mayor tiempo de duración en la vida de Chile, con un lapso de noventa años, este documento estuvo influenciado por los conservadores que extendieron su poder por treinta años, de las principales disposiciones que contenía era la noción de Estado Unitario, la división de poderes, la composición de un Congreso bicameral y mayores atribuciones al Presidente, esta última fue disminuyendo con los gobiernos liberales a partir de 1860.

De aquí llegamos a la Constitución Política de la República de Chile, que fue promulgada el 18 de septiembre de 1925 y que estableció un sistema presidencialista, esto fue posible ya que dominó una crisis parlamentaria y de crecimiento de los sectores populares y medios en la presidencia de Arturo Alessandri Palma. El contexto político dio pie para que en esta Constitución se estableciera como régimen el presidencialista, el que pudiera mover y disponer de sus ministros sin que estos pudieran ser removidos por el parlamento.

Asimismo, se estableció la autoridad del Estado para involucrarse en el desarrollo político, económico, social y cultural, este documento fortaleció la participación de la ciudadanía y del sistema político; esta Constitución tuvo una importancia en la vida del siglo XX de Chile, no obstante, quedó supeditado al poder militar ocasionado por el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Aquí llegamos a un momento que marcó el antes y después en la vida política y social de Chile, y es que para hablar de la que ha sido la última Constitución, que fue la “Constitución Política de la República de Chile” del 21 de octubre de 1980, tenemos que referir al Golpe de Estado dirigido por militares el 11 de septiembre de 1973.

Y para esto, nos tenemos que remontar al año 1970 en donde Chile vivía elecciones presidenciales, donde Salvador Allende Gossens, un político progresista, socialista y marxista, que había sido ministro de salud, diputado, senador de 1945 a 1970 y cuatro

ocasiones candidato a la Presidencia de la República, era arropado como candidato por los partidos de izquierda.

En esos comicios electorales, Allende obtuvo el 36% de la votación, no obstante, como no tuvo una mayoría, el Congreso tuvo que ratificar su triunfo; era la primera ocasión que Chile tenía a un Presidente socialista elegido por el voto popular de la gente, esto causó una expectativa en todo el mundo.

Una vez Allende en el poder, realizó una serie de acciones para regular la vida económica del país, esto trajo el descontento de las clases privilegiadas chilenas y de los intereses del gobierno estadounidense, aunado también a la crisis institucional que existía con el Poder Judicial, lo que originó en un aumento en los ataques de la prensa al gobierno de Allende y la propagación de movimientos de derecha financiados por grupos de oligarquías que derivó en una inestabilidad política y social.

A esto, hay que sumarle la desorganización de los movimientos de izquierda, y al poco diálogo entre ellos que no fue fructífero. Adicional a ello, y con el fracaso de un plebiscito sobre reformas económicas que no se pudieron implementar, el 11 de septiembre de 1973 tuvo como resultado un golpe de Estado organizado por todas las fuerzas armadas, que derivó en ataques incluyendo a la sede del Palacio de La Moneda y con el suicidio de Salvador Allende.

En este contexto, Chile estuvo bajo un régimen militar por parte del general Augusto Pinochet Ugarte por 17 años, dentro de los cuales se originaron infinidad de precedentes de violaciones a los derechos humanos, como fueron allanamientos, asesinatos, detenciones arbitrarias y torturas aquellas personas que no estuvieran de acuerdo con la forma de gobierno impuesta por las fuerzas armadas.

Así llegamos al 21 de octubre de 1980, año en el que se promulga la Constitución Política de la República de Chile, mediante decreto N° 1.150, esta Constitución estuvo compuesta de 120 artículos, en el cual se establecieron algunos elementos distintivos, como fue la inamovilidad de los jefes de las fuerzas armadas, ya que era en ellos en que se garantizaba las instituciones.

La figura del Estado subsidiario en el que no es su obligación aquellas actividades que son del sector privado, así como, la no intromisión en aquellas áreas donde las personas se valgan por sí misma; y la democracia protegida, que está basada en la idea que la voluntad no reside en el pueblo, sino en las autoridades; y finalmente, la inconstitucionalidad de todo actuar en contra de la familia; usar violencia o cualquier forma doctrinal social distinta a la establecida, en especial el comunismo o marxismo.

En la génesis de la elaboración de la Constitución de 1980, se remonta al 1973, año en donde se produjo el golpe de Estado; es pertinente hacer estas precisiones al respecto, ya que de aquí parte el andamiaje político y constitucional en Chile.

El proceso para una nueva Constitución inicio dejando sin vigencia a la Constitución de 1925 por mandato de la Junta Militar (órgano máximo de gobierno), de aquí inició los trabajos de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución Política del Estado, también conocida por el nombre de Comisión Ortúzar, la cual empezó sus reuniones en septiembre de 1973 y terminando en octubre de 1978, una vez entregado el anteproyecto constitucional al Presidente Pinochet, esta se disolvió.

La segunda instancia fue el Consejo del Estado, un órgano consultivo del Presidente en materias de administración civil y asuntos de gobierno, este cuerpo estaba integrado por Ex-Presidentes, mandos civiles y militares; este Consejo estuvo en funciones de 1978 a 1980, el cual elaboró un nuevo proyecto constitucional y que entregó a la tercera instancia, la Junta de Gobierno, quien se basó en los documentos trabajados por las dos instancias mencionadas.

Es así que el 11 de septiembre de 1980 se sometió a plebiscito una nueva Constitución, la cual arrojó el resultado del 65,71% de aprobación de la ciudadanía, en este texto, se proponía la continuidad de Augusto Pinochet por un periodo de ocho años, que una vez concluidos, sería los comandos jefes de las fuerzas armadas y el director de los carabineros por unanimidad para proponer el nombre de la persona quien sería el Presidente por otros ocho años, ratificado por plebiscito.

No fue de extrañarse que la propuesta fuera de nuevo Pinochet, no obstante, fue rechazado por la población y por la oposición, por lo cual el gobierno tuvo que negociar

una serie de reformas que fueron aprobadas por plebiscito, por lo que el 16 de junio de 1989 al 30 de julio de efectuaron los comicios electorales para renovar la presidencia y parlamento.

Una vez comentado de manera general los antecedentes constitucionales, políticos y sociales que fueron la base de lo que hoy es la Constitución de Chile, haremos el desarrollo de lo que es hoy el proceso para llevar a cabo una reforma constitucional, así como también los requerimientos para hacer una nueva Constitución, cabe destacar dos vertientes; la primera, el texto vigente de la Constitución si plantea un mecanismo para realizarlo, estableciéndose como principio supremo.

EL segundo, Chile ha vivido en épocas presentes un proceso para elaborar una nueva Constitución, que fue derivado por el estallido social de 2019; y que en el 2021 iniciaron sus trabajos y concluyó en diciembre del 2023, dando como resultado que se quede vigente la Constitución de 1980; es por eso que, abordaremos los aspectos sociales y políticos que dieron pie al proceso, así como las líneas por las cuales no se aprobó el proyecto de la nueva Constitución.

Para hablar del proceso de reforma a la Constitución de Chile, tenemos que empezar con la composición del Congreso, es así que la Cámara de Diputados está integrada por 155 legisladores elegidos por votación directa; en el caso del Senado está formada por 50 senadores electos mediante el sufragio y por circunscripciones territoriales del país.

Una de las facultades que tiene ambas Cámaras, es la de legislar, y para esto, hay dos procesos, el ordinario que es para modificar, adicionar o derogar alguna disposición a una ley; y uno especial, que es reformas o adiciones a la Constitución, en este caso que es el que nos interesa, la Constitución establece el procedimiento de reforma constitucional en sus artículos 127, 128 y 129.

Para la presentación de reformas a la Constitución esta puede iniciar ya sea por los Diputados o Senadores, el cual requiere de una votación tal como lo establece el artículo 127 constitucional, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores

en ejercicio; precisando que también es facultad del Presidente de la República el presentar iniciativa de reforma a la Constitución.

Es así que, una vez aprobado el proyecto por ambas Cámaras, el artículo 128 de la Constitución de Chile, establece que si el Presidente rechazará totalmente el proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras, cuando éstas insisten en su totalidad por las dos terceras partes de sus integrantes en ejercicio de cada Cámara, el Ejecutivo deberá promulgar dicho proyecto, o en su caso, consultar a la ciudadanía mediante un plebiscito. Cuando observare parcialmente un proyecto el Presidente, estas deben ser aprobadas por las cuatro séptimas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

Del mismo precepto constitucional, enuncia que cuando las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discusión, a reserva que las Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas, en esta última parte, se regresará al Presidente la parte del proyecto que fue objeto de la reiteración para su promulgación, o como en el caso anterior, someterá a consulta a la ciudadanía mediante un plebiscito.

Aunado a ello, del artículo 129 de este máximo ordenamiento, establece que: *“La convocatoria al plebiscito, esta deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto que fijará la fecha de la votación, la que se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido.”...*

De lo anterior, se desprende que la figura del plebiscito juega un papel importante en las modificaciones que se lleguen hacer a la Constitución, ya que este mecanismo

democrático, donde la resolución emana del pueblo sobre un aspecto determinante de la vida política de un país, que va desde su conformación, régimen político o modelo democrático.

Aunque la Constitución chilena tenga más de 40 años y haya emanado de una dictadura, se han hecho 51 reformas, respecto a situaciones fundamentales del país como lo son:

- I. **“Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, año 1989:** su objeto fue entregar estabilidad institucional por medio de su adecuación para la vida política futura del país, que transitaba hacia la democracia y que consideró 54 modificaciones.
- II. **Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 de 2005:** en 54 numerales incorporó un conjunto de reformas a algunas de las principales instituciones consagradas en el texto constitucional, las que buscaban cerrar el período de transición y consolidar el régimen democrático del país.
- III. **Ley Reforma Constitucional N° 21.200 de 2019:** establece el mecanismo de elaboración de una nueva Carta Fundamental.”⁶⁷

Un elemento adicional para el proceso de reforma constitucional, es la intervención del Tribunal Constitucional que de acuerdo al artículo 93 numerales 1°, 3° y 5° de la Constitución de Chile, establece las facultades de controlar la constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución y leyes constitucionales; resolver las cuestiones sobre la constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, esto, como un control antes de que entren en vigor; y, solucionar las situaciones que se presenten sobre la constitucionalidad en relación con la convocatoria a un plebiscito.

Ahora, hablar del engranaje para elaborar una nueva Constitución, conlleva dos momentos, el aspecto formal y social; el primero se avoca estrictamente a lo establecido por las leyes y el máximo ordenamiento, y el segundo, atiende al contexto

⁶⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Guía de Formación Cívica-La Constitución*, https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45677

real que se vivió dentro de la sociedad, así como a la clase política para buscar consensos para llevar a cabo el proceso para la elaboración de una Constitución.

Chile contempla en su Constitución del artículo 130 al 143, el primer procedimiento para la elaboración de una Nueva Constitución, este proceso no se tenía contemplado sino fue en el año 2019 cuando se publicó la Ley N° 21.200 del 24 de diciembre, en el que incorporó dicha disposición, dentro de los elementos formales para formular un nuevo texto se encuentran:

- I. Se estableció un plebiscito Nacional, que dispondría de dos cédulas electorales, las cuales tendrían dos interrogantes: “¿Quiere usted una Nueva Constitución?” la cual estaría bajo las opciones de apruebo o rechazo, a fin de que la ciudadanía marque la de su preferencia; y, ¿Qué tipo de órgano debería redactar la Nueva Constitución?
- II. A esta última pregunta, le siguen dos supuestos, que puede ser mediante una Convención Constitucional, integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente, o, por una Convención Mixta Constitucional, integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio.
- III. La autoridad electoral será la encargada de hacer el escrutinio, el cual debe aprobar las cuestiones con la mitad de los sufragios válidamente emitidos.
- IV. Una vez aprobada por la ciudadanía la elaboración de una Nueva Constitución el Presidente convocará a elecciones a fin de que se integre la Convención que corresponda.
- V. El texto propuesto que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutorias y los tratados internacionales ratificados.
- VI. La Convención debe redactar y aprobar una propuesta de Nueva Constitución en un plazo máximo de 9 meses, con una prórroga si lo solicitan de 3 meses; una vez concluida su labor, la Convención se disuelve.
- VII. La integración de la Convención Mixta Constitucional será por 172 miembros, de los cuales 86 serán de ciudadanos electos especialmente para eso y 86

parlamentarios elegidos por el Congreso Pleno; y la Convención Constitucional, integrada por 155 ciudadanos electos especialmente para ello.

- VIII. Una vez aprobado el texto constitucional por la Convención, es sometido a un plebiscito constitucional para que el electorado apruebe o rechace la propuesta.

En este orden de ideas, cabe mencionar que, ante el rechazo al proyecto de una Nueva Constitución iniciado en el 2019, se inició nuevamente una propuesta de reforma constitucional para implementar de nueva cuenta el procedimiento para una Nueva Constitución, esto en el año del 2023, dentro de los parámetros establecidos están:

- I. La creación de un Consejo Constitucional que será el encargado de discutir y aprobar el texto de una nueva Constitución; dicho órgano estará integrado por 50 personas elegidas mediante el sufragio, respetando la paridad de género y de los grupos de los pueblos originarios.
- II. Existirá una Comisión Experta integrada por ciudadanos que deberán de acreditar experiencia profesional, técnica o académica no inferior a 10 años, ya sea en el sector privado o público; dicha Comisión la conformarán 24 personas, de las cuales 12 serán designadas por el Senado, y las otras 12, por la Cámara de Diputados. La labor de este órgano es la de proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de propuesta de nueva Constitución.
- III. Se contará con un Comité Técnico de Admisibilidad integrado por 14 personas que tendrán la tarea de resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas que se aprueben por la Comisión o por el Consejo Constitucional o por la Comisión Experta. El número de miembros será de 14 personas, las cuales tendrán que tener una experiencia de al menos 12 años en el sector privado o público y acreditar una destacada trayectoria judicial, profesional o académica; su designación será por la Cámara de Diputados y ratificada por el Senado.
- IV. La Comisión Experta debe aprobar cada norma que forme parte del anteproyecto por un quórum de los tres quintos de sus miembros en ejercicio.
- V. Para la aprobación de las propuestas dentro del Consejo Constitucional se requiere de tres quintos de sus miembros en ejercicio.

- VI. El Consejo Constitucional deberá aprobar la nueva propuesta de Constitución en un lapso de 5 meses desde su instalación; una vez aprobada la propuesta de una nueva Constitución, se disolverá tanto el Consejo Constitucional, la Comisión Experta y el Comité Técnico de Admisibilidad.
- VII. Al igual que en el primer proceso del 2019, también se sometió a la ciudadanía mediante plebiscito, la propuesta de una nueva Constitución.

Ahora bien, la situación social que ha permeado en los procesos constitucionales para elaborar una nueva Constitución en Chile, se enfatizaron en la administración de Sebastián Piñera (2018-2022) donde se produjo un estallido social por las políticas que incrementaron en el transporte público, aunado al hecho que en materia de educación y salud, no había garantías para un acceso adecuado y de calidad, esto, por la privatización de estos servicios que los hacían a un alto costo, relacionado con las reducción de las pensiones, lo que trajo una percepción de la sociedad negativa hacia el gobierno.

Es por ello que en 2019, se pactó por el gobierno y la oposición el “Acuerdo por la paz social y la Nueva Constitución”, que derivó en la celebración de un plebiscito en octubre 2020, que arrojó que el 78.27% de los chilenos quería una nueva Constitución, el órgano encargado fue la Convención Constitucional integrada por 155 legisladores, de manera paritaria y con representación indígena; es así que el 4 de septiembre de 2022 el 62% de los chilenos votó por rechazar el texto propuesto por la Convención.

En este sentido, es pertinente abordar algunos puntos del porque la ciudadanía rechazó el proyecto de una Nueva Constitución, a pesar de que en un principio se votó por tener una nueva Constitución, los factores que propiciaron el rechazo fue que: “en primera, no hubo una comunicación oportuna por parte del gobierno en explicarle a la gente el proceso y la importancia de los trabajos que dieron en el proyecto; dos, los medios de comunicación jugaron un papel importante toda vez que el control de estos estaban bajo sectores conservadores que se dedicaron a atacar el texto de la Constitución, cabe mencionar que de la composición de la Convención, fue integrada por mayoría de parlamentarios independientes que provenían de movimientos

sociales, lo cual produjo un descontento de la clase política, en especial de los partidos de derecha.⁶⁸

Tercero, “la orientación de la Convención Constitucional era de tendencia hacia la izquierda, ello no convenció a los partidos conservadores que desconfiaron de la propuesta legislativa; cuarto, los escándalos de los diputados y diputadas de extracción independiente que terminaron por desacreditarlos, así como al rechazo a la idea sociológica de la integración de los indígenas; quinto, el descontento de la clase política por la desaparición del Senado y reestructuración del Poder Judicial⁶⁹”. Finalmente, el proceso constituyente para generar una nueva Constitución se vio complicado por la pandemia del COVID-19, lo que resultó en que el proyecto no fuera explicado a profundidad.

Derivado de esto, es que el gobierno del actual Presidente, Gabriel Boric, pacto con los sectores de oposición “Acuerdo por Chile en diciembre de 2022, para iniciar un segundo proceso constituyente para el 2023, el cual ahora si integraría por un Consejo Constitucional, en el cual participarán las dos Cámaras; como en el proceso del 2022, la ciudadanía el 7 de mayo del 2023 salió a votar por una nueva Constitución y para el 17 de diciembre del mismo año, el 55,76% se impuso por rechazar el texto propuesto.

De las claves para entender por qué nuevamente la población en su mayoría votó por el no al nuevo texto, se encuentran que: el proyecto de la nueva Constitución quedó en manos de los partidos de derecha, a lo cual los partidos oficialistas y de izquierda se movilizaron por su rechazo, atendiendo a una contradicción histórica, ya que por muchos años los partidos de izquierda pugnaron por una nueva Constitución, mientras que los partidos de derecha defendieron de manera constante la Constitución emanada de la dictadura (Constitución de 1980).

También, fue un voto de castigo hacia el gobierno, las clases política y en sí mismo, al texto constitucional propuesto, ya que resultaba de difícil interpretación para la población, a esto, sumarle la fragmentación política que impide llegar a consensos y

⁶⁸ Cárdenas Gracia, Sergio, *El proceso constituyente chileno: de la esperanza al rechazo*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2023, pp. 30-31.

⁶⁹ *Idem*.

los altos quórum que jurídicamente se requieren para llevar a cabo reformas constitucionales, o en su caso iniciar un proceso constituyente.

Finalmente, la función que ha tenido el Ejecutivo frente a la gobernabilidad en Chile ha carecido de liderazgo que se traduce en que no haya una gobernabilidad, y genere en la sociedad chilena, un hartazgo hacia los procesos para elaborar una Nueva Constitución, ya que, con esto, no se arregla lo que por muchos años se ha insistido, que es en garantizar los derechos económicos, de salud, de educación, de cultura y de seguridad social.

3.2 Proceso de reforma a la Constitución de España

Hablar de España, significa tener en cuenta que es fue un país que tuvo una influencia importante en grandes partes del continente americano, dentro de los que se encuentra México y Chile, su aportación derivado de la conquista va desde la el lenguaje, el español; el catolicismo como religión oficial y ciertas ceremonias derivas de esta; y, aportes en materia jurídica mediante el derecho indiano, como forma de regular la vida social, política, económica de las autoridades que representaban a la Corona española en América; así como a los indios y diferentes castas.

En el contexto histórico, España fue el epicentro donde se asentaron los Visigodos, y donde fueron invadidos por los musulmanes en 711, de manera inmediata fue reconquista por el rey Pelayo comenzando en Asturias, recuperando el territorio que se había perdido por los cristianos; la unificación del derecho empezó en el siglo XIII, por tarea de los monarcas castellanos. Es así que una de las grandes obras jurídicas de la época, fueron el *Libro de las Leyes*, conocido también como las *Siete Partidas*, elaborado en el rey Alfonso X, dicho texto era la recepción del derecho romano y canónico.

Es así, que en la etapa del renacimiento España, se alcanza una unión en el aspecto político y jurídico que llevó al descubrimiento y conquista de territorios en el Nuevo Mundo, dando como forma de gobierno el “absolutismo” (concentración del poder, en

este caso en manos del rey y su consejo) y el surgimiento del Estado Moderno derivado de las Coronas de Castilla y de León; en materia jurídica la unificación se alcanzó con los “Decretos de Nueva Planta” de 1700 que fueron una vez terminada las guerras de sucesión por la Corona entre Felipe de Anjou y Carlos de Austria, Archiduque.

Una vez establecido el panorama histórico general español, es pertinente referir que el comienzo del andamiaje constitucional en España, se sitúa en la guerra de Independencia Española que fue en los años 1808-1814, casi al mismo tiempo que ocurría el levantamiento de Independencia en la Nueva España; el conflicto español derivó en el enfrentamiento de España, Reino Unido y Portugal contra Francia, el cual terminó con la abdicación de Fernando VII de España a favor del emperador Napoleón Bonaparte que designó como rey de España a su hermano José I Bonaparte.

En este contexto, es aprobada por las Cortes el 19 de marzo la Constitución de 1812, conocida también como “Constitución de Cádiz”, la cual tuvo una influencia y vigencia en el territorio de la Nueva España. Este texto se considera la primera Constitución española, ya que el primer cuerpo normativo empleado fue el Estatuto de Bayona de 1808, pero este era de influencia napoleónica.

La Constitución de Cádiz, fue promulgada dentro de la Guerra de Independencia española, esto como una acción de la sociedad ante las intenciones invasoras de Napoleón de constituir en España una monarquía dependiente del Imperio Francés, el cual veía la oportunidad del conflicto que existía entre Carlos IV y Fernando VII.

En este panorama, y ante el surgimiento de varios levantamientos y guerrillas que estaban separadas, es que hubo un punto de unión en la Junta Central Suprema que derivó después en una Regencia, la cual se encargó de darle rumbo a la guerra y empezar a plantear la idea de Constituir un Nuevo Estado, lo cual iniciaría con los trabajos de elaborar un texto constitucional (Constitución de Cádiz).

Los parámetros e ideales que permean esta Constitución, fueron influenciados por las ideas de origen español, como aquellas afrancesadas; estableció como eje toral el liberalismo democrático, el principio de la soberanía nacional y la separación de poderes; el catálogo de derechos se basó en el derecho a la persona y al de la

propiedad; hizo un especial pronunciamiento respecto a los órganos constitucionales, como lo fue las Cortes (Parlamento), el Rey y sus Ministros.

En lo referente a la figura del Rey, históricamente España precedía de gobiernos monárquicos, por lo cual, en el contenido constitucional, se limitó su poder a la gracia de Dios y propiamente de la Constitución, pasando varias facultades al legislativo. Aunque su vigencia fue muy corta, ya que Fernando VII la derogó a su retorno a España en 1814; la Constitución de 1812 plasmó el sentimiento hacia una política nacional que duró hasta 1868, y que influenció en la elaboración de constituciones de las viejas colonias españolas en América al independizarse.

España, en lo que va de su historia constitucional, ha tenido siete constituciones y un Estatuto Real de 1834, este último, derivó en lo que fue la segunda Constitución, la cual se promulgó en 1837, y que tenía ideales de gobierno progresista, dentro de las ideas que destacan de este texto, es la independencia de la autonomía de las Cortes frente al Rey, este órgano se componía de manera bicameral, por Diputados electos, y Senadores elegidos por elección y otros por designación del monarca.

Asimismo, el aumento de las facultades de la Corona; la sistematización de derechos; la forma de gobierno en monarquía, donde era inviolable el titular de la Corona. Esta Constitución trató de jugar un papel conciliador frente a la situación de inestabilidad política que se vivía en ese entonces por la regencia de María Cristina y el reinado de Isabel II.

Luego vino la Constitución de 1845, la cual se ubicó en un contexto complicado que se venía arrastrando desde la Independencia hasta lo que fue el conflicto armado (guerras carlistas), que presentaban por una parte a los españoles que defendían la idea de una monarquía tradicional, figurando a dios y al Rey como elementos sustanciales, y los liberales que pugnaban por un gobierno constitucional y parlamentario.

De este texto, se concibe la idea contraria que se tenía en las anteriores Constituciones, sobre la soberanía, la cual pasa a ser compartida por las Cortes y el Rey; es así que el soberano pasa a tener el control respecto al nombramiento del Jefe

de Gobierno, así como de la desilusión de las Cortes; respecto al parlamento, el Senado pasó a tener una reconfiguración, en la cual su nombramiento era de carácter vitalicio, real y reservado para personalidades de un estatus económico respetable, dejando de un lado a la nobleza.

Llegamos a la efervescencia revolucionaria que se suscitó en 1848 en Europa, el cual tuvo un reflejo en la vida política de España, aunado al hecho de insurrecciones presentadas en el territorio que derivó en la destitución y exilio de Isabel II, lo que trajo consigo distintos esquemas de formas de gobierno como la monarquía constitucional, a pasar por sistemas demócratas, republicanos, federales o unitarios.

Es así que en este contexto se formula la Constitución de 1869, influenciada por la Revolución de 1868, en la cual se plasmaron los principios de la soberanía nacional, sufragio universal, la consagración de la monarquía como poder, y la libertad de cultos, está ampliamente debatida por el parlamento y que fuera primicia en el período.

De manera próxima, es que llegamos a la Constitución de 1876, integrada por 89 artículos, la cual se considera breve y que estuvo marcada por tres momentos: la primera llamada la de Alfonso XII, el cambio del poder de conservadores y liberales; la segunda, es en la Regencia de doña María Cristina, plagada de desacuerdos situados en la oligarquía, el caciquismo, y lo difícil de la situación regional en España; y la última, es con Alfonso XIII, en la que el régimen político se mantiene; así, la manera cómo se describe a la época y sus sucesos de manera general es:

*... “Es la época de las llamadas “crisis orientales”, los problemas sociales, y la progresiva caída de los cuatro bastiones de la Restauración: en 1912, el asesinato de Canalejas rompe el turno de partidos; en 1917, la Asamblea de Parlamentarios evidencia la crisis de las Cortes; en 1923, el golpe de Estado de Primo de Rivera involucra al ejército y suspende la Constitución y, en 1931, tras el fracaso de la Dictadura, sucumbe la Monarquía.”*⁷⁰

⁷⁰Congreso de los Diputados, *Constituciones Españolas 1812-1978*, <https://www.congreso.es/es/cem/const1876>

Del debilitamiento de la dictadura de Rivera, es que se proclama la Constitución de 1931, la cual da paso a la democracia, misma que es influenciada por el constitucionalismo europeo, así como por la Constitución mexicana respecto a los derechos económicos y sociales. De los elementos que contiene la Constitución española de 1931 son:

- a) España se constituye como una República democrática.
- b) Autonomía de los municipios y las regiones.
- c) La incorporación de los derechos económicos y sociales.
- d) El sufragio de la población para la integración de las Cortes; así como el voto de la mujer en las mismas condiciones que el hombre.
- e) El Presidente de la República nombra a Jefe del Gobierno, disuelve el parlamento y propone a los ministros.

A partir de que perdió vigencia la Constitución de 1931 al término de la guerra civil española en 1939, comienza una etapa que se le denominó como la dictadura franquista, conducida por el militar Francisco Franco Bahamonde hasta su muerte en 1975. Este periodo estuvo marcado por la política fascista que ayudó a mantener el sistema autoritario de Franco en el poder.

Es importante hacer una mención a esta época, ya que fue motivo para la elaboración de la Constitución de 1978, la cual está vigente a la fecha. El régimen franquista se construyó bajo la idea del nacionalismo, catolicismo y el anticomunismo, llevando a la idea de una “democracia orgánica” diferenciándose de la parlamentaria que se contemplaba en el sistema constitucional.

De los aspectos generales que se vivieron durante el franquismo se pueden describir los siguientes:

- I. La democracia liberal y el sistema de partidos incurrieron en un retroceso en España, por lo que, para Franco, era poner punto final a ese régimen, estableciendo una democracia orgánica, que presentaba a la familia, municipalismo y sindicalismo, como piezas clave de su manera de concebir al Estado.

- II. Se prohibieron la existencia de partidos políticos en el lapso de la dictadura franquista, quedando fuera de la normativa, ya que eran considerados como los causantes de la división política y social en España, el único partido que se permitió fue la Falange Española (fundado por José Antonio Primo Tapia) de tendencia fascista; así mismo, no hubo elecciones, toda vez que los cargos populares eran designados directamente por Franco.
- III. El poder estaba concentrado en la figura de Franco.
- IV. Las restricciones en la era franquista fueron severas, ya que quedó prohibido cualquier clase de reunión o asociación que pusiera en peligro al Estado; lógicamente el control a la libertad de expresión y a la difusión de información era total, estando vigilada y sancionada para quien la corrompe, aunado a ello, existía la propaganda intensa en favor de la dictadura.
- V. La intervención del ejército en la vida de los españoles, como medida de mantener el orden público.
- VI. En el aspecto cultural, se prohibieron las manifestaciones como las lingüísticas, ya que la dictadura no permitió el uso oficial de otras lenguas.
- VII. En la dictadura se pretendió dominar de manera total los aspectos de la vida nacional.
- VIII. Se tomó una oposición fuerte frente a las ideologías de izquierda, en especial al comunismo.
- IX. El catolicismo forma parte fundamental en el régimen franquista, hasta el punto que la persona de Franco fue considerada como: “Caudillo de España por la Gracia de Dios”.

Con la muerte de Francisco Franco, España estaba en una situación social, política y económica difícil, por lo que el reto era la sucesión de acuerdo a los parámetros establecidos por el franquismo, en este tenor entró Don Juan Carlos de Borbón, con quien se inició la renovación del sistema político, en este orden, es precisar que con la llegada de Juan Carlos I como Rey en noviembre de 1975 (este, hijo de Carlos de Borbón), se inició con la transición hacia la democracia.

El contexto para la elaboración de la Constitución de 1978, empezó con los Pactos de Moncloa, donde el monarca Juan Carlos tuvo un papel destacable ya que fue uno de

los promotores para transitar hacia una democracia parlamentaria, en este sentido, el que fungirá como Ministro Adolfo Suárez, invitó a todas las fuerzas políticas para llegar a consensos, los cuales fueron bien vistos por todos los partidos y empezaron con el diseño constitucional y así conducir el rumbo de España.

Es por esto, que iniciaron con la aprobación de la “Ley para la reforma Política”, la cual fue aprobada el 15 de diciembre de 1976, lo que llevó a dos momentos importantes, la elección para integrar las Cortes y con ello, la elaboración de la Constitución de 1978. De los acuerdos adoptados en la Moncloa, se eliminó el tema de las restricciones a la libertad de prensa, expresión y asociación; en materia para la preservación del orden público pasó a manos del Poder Judicial.

También se adoptaron medidas financieras y económicas para promover la administración tributaria, y adoptar dispositivos para el control financiero a través del Gobierno. Estos acuerdos fueron de relevancia ya que de ahí emana la transición de la dictadura franquista a la conformación de un Estado social, democrático con una forma de gobierno de monarquía parlamentaria.

El proyecto de Constitución fue aprobado por una mayoría aplastante tanto en el Congreso de los Diputados como por el Senado, cabe precisar que para la elaboración del proyecto no se convocó a un congreso constituyente, simplemente se siguió con una reforma constitucional, la cual partió de la idea de: *“que una constitución no se confunde con el programa de gobierno de un partido político específico, en cuyo caso sería, en el mejor de los casos la constitución de ese partido”*.⁷¹

A partir de esto, y con lo dispuesto por la Ley para la reforma Política, se convocó a un referéndum con la finalidad de someter a la ciudadanía la aprobación o rechazo del proyecto aprobado por las Cortes; dicha votación alcanzó el 88.54%⁷² de consentimiento de los españoles, cabe destacar la afluencia que hubo por parte de la población para acudir a las urnas la que fue el 87.87%⁷³.

⁷¹ Patiño Camarena, *Constitución y reforma constitucional*, México, Flores, 2014, p. 123.

⁷² *Ibidem* p. 124.

⁷³ *Idem*

De manera general el contenido de la Constitución de 1978, se centró que la soberanía reside en el pueblo; en la separación de poderes; el reconocimiento de los derechos humanos; el pluralismo político; la concepción del Estado bajo los principios democráticos, social y de monarquía parlamentaria; y, se estableció un procedimiento para la reforma constitucional, de la cual hablaremos enseguida.

Las Cortes de 1978 establecieron un mecanismo para reformar la Constitución, mismo que se encuentra vigente, el cual en su Título X denominado “De la reforma constitucional”, establece de manera general en el artículo 166 quienes están posibilitados en presentar iniciativa de reforma, el cual lo remite al artículo 87 que dice:

“1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa...”

De aquí, se puede observar la regla general para presentar propuestas legislativas, así como de reforma constitucional; la Constitución española plantea dos procedimientos, uno ordinario y especial; el primero, parte de acuerdo al artículo 167 del texto constitucional vigente, que, cuando se presenten iniciativas de reforma constitucional, estas deben de ser aprobadas por una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara de Diputados y Senadores.

En el caso que no hubiera un consenso de ambas Cámaras, se procederá a la creación de una comisión igualitaria de cada Cámara, la cual elaborará un proyecto y este será votado en el Congreso y Senado. Cuando no exista por las dos vías referidas acuerdo, bastará con que la propuesta haya sido aprobada por la mayoría absoluta de los Senadores y por los dos tercios del Congreso.

Un elemento adicional a este proceso ordinario de reforma constitucional, es que posibilita la participación de la ciudadanía mediante un referéndum, la cual debe de ser solicitado por una décima parte de legisladores de cualquiera de las Cámaras, lo

que deja a criterio del órgano legislativo el tomar la participación de la población es dicha reforma.

Del procedimiento especial, se encuentra citado en el artículo 168 de la Constitución vigente, el cual precisa que cuando se requiera proponer una revisión total o parcial al texto constitucional, esta deberá de ser votada por la mayoría de dos tercios de ambas Cámaras, dando lugar a la disolución de las mismas. Una vez que entren las Cortes designadas por el voto popular, se abocará al estudio del texto propuesto por las anteriores Cámaras, el cual tendrá que ser aprobado por dos tercios de cada Cámara.

A diferencia del procedimiento ordinario donde deja a criterio del legislativo someter a referéndum, en este caso, es obligatorio que se lleve a cabo dicho mecanismo de participación ciudadana. Y el hecho de que sea más complejo en esta etapa la reforma constitucional, es porqué del numeral citado, hace alusión que cuando la propuesta legislativa modifique el Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección primera del Título I o al Título II, que habla acerca de la forma de gobierno, los derechos fundamentales y libertades, y de la Corona.

Lo cual explica, el porqué de la rigidez en el proceso de reforma, ya que esto implica elementos, derechos y principios esenciales que repercuten en la conformación del Estado y de la sociedad. Cabe mencionar que hasta el momento no se ha llevado a cabo este mecanismo constitucional, el último de su naturaleza, fue en 1978, donde se elaboró la Constitución española vigente.

Aunado a ello, es importante acentuar, que se han llevado dos procesos ordinarios de reforma a la Constitución, esto fue en el año de 1992, donde se adiciona un artículo 13.2., referente al ejercicio del derecho del voto de los extranjeros en los comicios electorales.

La segunda fue en el año 2011, la cual reformó el artículo 135 que pretende garantizar la seguridad presupuestaria vinculada a todas las áreas de administración pública, adoptando el compromiso que tiene España con la Unión Europea, y con ello refrendar la sostenibilidad económica y social del país. En los dos procesos de reforma

enunciados, se abrió el plazo para que un número de legisladores solicitara el referéndum, a lo que no se tuvo respuesta y terminó por promulgarse.

Si bien en la historia de España no se han producido cambios sustanciales al texto de la Constitución desde que esta fue promulgada, esto no quiere decir que no hayan tenido circunstancias políticas que pudieran propiciar un cambio, ya que desde el 2018 con la moción de censura contra el entonces Presidente Mariano Rajoy, donde han existido fricciones entre las fuerzas políticas que han propiciado que desde el 2018 a 2023, se adelanten elecciones sin que llegue a terminar su mandato constitucional el Titular del Ejecutivo.

Finalmente, de un estudio realizado por el periódico EL PAÍS del 5 de diciembre del 2023, se estima que un 68.5% de los españoles tienen una valoración positiva de la Constitución, así mismo, *“un 20% apuesta por el inmovilismo total, frente a un 41% partidario de “reformularla ligeramente”, un 22% “profundamente” y un 8% que desearía elaborar de cero un nuevo marco constitucional. ...Los del PSOE se manifiestan muy mayoritariamente por la reforma “ligera” el 56% y los de Sumar por la “profunda” 43%.”*⁷⁴

De lo que se concluye, que, a pesar de las situaciones adversas en el escenario político, la comunidad preserva una vinculación y respeto por la Constitución, con lo que se traduce en que, en estos años, su texto original como fue elaborado desde 1978, siga estando íntegro y sin modificaciones sustanciales.

3.3. Crítica del Derecho Comparado

Explicados los procesos de reforma constitucional de Chile como de España, en donde se comentaron los antecedentes constitucionales, así como los elementos sociales, políticos y económicos que influenciaron sus textos constitucionales, desde sus inicios

⁷⁴ EL PAÍS <https://elpais.com/espana/2023-12-05/dos-de-cada-tres-espanoles-abogan-por-introducir-cambios-en-la-constitucion.html>. 5 de diciembre, 2023.

hasta la actualidad. De los dos países que se estudiaron demuestran que tienen sus particularidades, desde el contexto social que originó sus primeros cuerpos normativos; en este punto, España como país conquistador tanto de Chile y México, del cual, el punto principal fue el independizarse mediante movimientos armados, apoyados en parámetros jurídicos que dieran sustento a sus ideas y legitimara la causa de insurrección.

En caso de España es similar, surge la necesidad de imponer una solución a las demandas que surgieron y pusieron en peligro la estabilidad de la monarquía española, frente a los intereses de Napoleón, el cual, por su naturaleza de conquistador, atenta con la naturaleza política e institucional del país.

Es así que, de manera individual, tanto Chile, España y México, enfrentaron procesos normativos derivados en su mayoría de revueltas y hechos violentos; esto trajo un replanteamiento de sus formas de gobierno y de autoridades, que originó consensos de minorías o de una mayoría absoluta de la sociedad.

Chile, es el caso que, en la elaboración de su Constitución de 1980, la cual sigue vigente hasta hoy, es producto de la ideología de la dictadura de Pinochet, la cual estuvo encabeza por grupos minoritarios como fueron las fuerzas castrenses y aquellos grupos de derecha afines al gobierno, y que rechazaron todo pensamiento encaminado al socialismo.

Es preciso apuntar, que, si bien el texto constitucional se sometió a un referéndum hacia la sociedad, este fue 7 años después del Golpe de Estado producido en contra de Salvador Allende, y aunque fue aprobado el contenido de la Constitución de 1980 por la población, las circunstancias sociales y políticas fueron orientadas más en el cambio y rechazo hacia la permanencia de Pinochet que a la observancia sustancial del texto jurídico.

Respecto a España, su Constitución surgió de la muerte de Francisco Franco y con esto el término de la dictadura que mantuvo por más de 36 años, que dio como

resultado, restricciones a las libertades y derechos humanos de las personas, como al hecho de concentrar el poder en su persona.

Lo que dio como resultado, que se transita por un acuerdo de todos los partidos políticos para la elaboración de una nueva Constitución, que se basará en un Estado social, encaminado a garantizar la democracia y los derechos fundamentales de la ciudadanía; lo anterior no hubiera sido posible, sin el respaldo de la sociedad por medio de la participación a través del referéndum, que dio por sentado la entrada la promulgación y vigencia de la Constitución de 1978.

En el caso de México, se puede comentar que existieron constantes revueltas, insurrecciones que no ayudaron a la estabilidad económica, política y social de país, esto dio como resultado el origen de múltiples documentos normativos y constitucionales que no tuvieron un periodo de vigencia tan prolongado. Es así que con la llegada al poder de Porfirio Díaz en 1876, el cual duró alrededor de 35 años y que se caracterizó como toda dictadura, en las restricciones a la libertad de expresión y de reunión; la desigualdad salarial que repercutió en un tema de alimentación, vivienda y seguridad social por parte del trabajador; y sometimiento completo del sistema partidario, burocrático y democrático en su persona, género que en 1910 se organizara el movimiento armado conocido como la Revolución Mexicana.

En este contexto, la clase revolucionaria integrada por su mayoría por campesinos, obreros y personas de los estratos más bajos de la población, acompañados por un grupo reducido de la clase media del país, resultó con la renuncia de Díaz, y con el comienzo de establecer un gobierno que encabezará los caudillos de ese momento, tomando las causas de la revolución dentro de plan de gobierno.

Por lo cual, tuvieron que pasar alrededor de 6 años, para que el 5 de febrero de 1917 el poder constituyente elaborará la Constitución bajo el gobierno de Venustiano Carranza, y así promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hasta la fecha sigue estando vigente.

La elaboración de este texto, fue discutido por legisladores que adoptaron los principios e ideología (la no reelección; protección a libertad de expresión, imprenta y reunión; establecer a rango constitucional los derecho, sociales, como la educación, salud, trabajo, seguridad social y derecho a la tierra) surgida en la revolución, lo cual proyecta que su elaboración estuvo dirigida por clase revolucionaria solamente, la que incursionó de manera violenta al poder y que su continuidad fue aceptada por la mayoría de la población, transformándose en lo que hoy es nuestro sistema de instituciones y político.

De los tres países en comento, se puede apreciar que el origen en común para entender el contexto histórico-constitucional, es que se han presentados gobiernos e imposiciones que han terminado en dictaduras, en Chile con el Golpe de Estado dirigido por Pinochet; en España con Franco al salir victorioso de la guerra civil española; y Díaz, al ser electo Presidente y ganar la revolución de Tuxtepec.

De esta manera, lo que rodeó la elaboración de la Constitución de Chile, fue la dictadura de donde emano, y el descontento social que ponderó la figura de Presidente Pinochet y a su decisión de perpetuarse en el poder, lo que ocasionó dejar en un segundo plano los alcances o limitaciones que pudiera presentarse en el futuro dicho texto.

España que tuvo a Franco en el poder, y que para llegar a la formación de lo que hoy es su Constitución, tuvo a bien a la conformación legítima y común de la clase política y de la sociedad en general, para así elaborar y aprobar un nuevo cuerpo constitucional que representara verdaderamente los intereses de todos y poder transitar a una democracia plural y participativa, sin llegar a la necesidad de levantamientos armados.

De México, la raíz de nuestra Constitución surge del enojo de la población encausado en un movimiento insurrecto hacía el gobierno de Díaz, lo que se traduce en la obligación de fundar un cuerpo constitucional que representara las causas de los más pobres y de los ideales de la revolución. De los tres cuerpos constitucionales mencionados, España fue el único que su proceso constitucional fue consentido por una mayoría casi absoluta, ya que en Chile el interés general y legítimo era por la no

continuidad del Presidente; y en México, el cambio hacia una nueva constitución iba encaminado a dos puntos, el primero, la no perpetuidad de Díaz en el poder, y el mejorar las condiciones de vida del campesino, indígena y trabajador.

Aunado a ello, es pertinente enunciar que el órgano encargado de llevar a cabo la elaboración de los textos constitucionales; en el caso chileno fue una Comisión de ex presidentes, de comandos militares y civiles, quedando fuera el poder legislativo de este; dicho esto, fue sometido a un plebiscito quedando aprobado.

En España, se convocó a elecciones para la integración de las Cortes, no como órgano constituyente, sino como reformador para trabajar sobre el proyecto de una nueva Constitución, el cual fue aprobado vía referéndum. Del caso mexicano, se le dio la encomienda al Congreso constituyente de 1916-1917, el cual fue electo con la única finalidad de elaborar el proyecto de Constitución, una vez terminada su labor, quedó disuelto.

Entrando al aspecto formal de las constituciones en estudio, se puede comparar que, de las tres, sus textos establecen procedimientos especiales para la aprobación de reformas constitucionales, clasificándolas de naturaleza rígida; aunque en el caso de México, su Constitución en comparación con la de Chile y España, su proceso es más flexible.

De los elementos procesales desarrollados en los textos constitucionales comentados, se puede exponer lo siguiente:

- a) La Constitución de 1980 de Chile es la que contiene un procedimiento más largo, complejo y complicado, ya que su texto considera dos vías de inicio; la primera, reformas a la Constitución que el encargo es el poder legislativo; y la segunda; la formulación de un nuevo texto constitucional, que debe de elaborar un órgano específico para ello (constituyente originario).
- b) De Chile se puede enunciar que, de los tres textos, es el único que plantea el supuesto de cómo llevar el proceso para la elaboración de una nueva Constitución.

- c) Chile y España plantean un elemento adicional para el proceso de reforma, y este es la participación de la ciudadanía en el proceso de reforma; en el caso chileno mediante la figura del plebiscito, el cual es de manera obligatoria; mientras que, en el español, en su procedimiento ordinario constitucional, lo deja a criterio de las Cortes someter a referéndum la reforma.
- d) En las constituciones de España y México, plantea la facultad de que la ciudadanía presente iniciativa; en el primero se exige no menos 500,000 de firmas acreditadas (artículo 87, numeral 3° de la Constitución de España); y en el segundo caso, por lo menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (artículo 72, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- e) Respecto a la votación requerida para la aprobación de las reformas constitucionales, México contempla que la votación en cada Cámara sea atendiendo a los legisladores presentes, esto dependería del quórum existente para marcar el parámetro que se requiere para su aprobación; mientras que, en el caso chileno y español, lo marca que sea de la total de sus miembros, lo que resulta en un mayor número de legisladores para su aprobación.
- f) México contempla en su cuerpo normativo, que cualquier iniciativa que contemple modificar tanto el texto constitucional y la normativa secundaria, debe hacerse por separado.
- g) El texto constitucional español, contiene un procedimiento agravado, esto es que cuando se pretendan hacer modificaciones sustanciales respecto a la forma de Estado, gobierno, derechos humanos y de la Corona o en su caso que se haga una revisión total o parcial (que se pudiera suponer que sea el 50% del contenido) deberá atender primero que las Cortes lo analicen y una vez se desintegran, para darle paso a unas nuevas las cuales entrarán al estudio y aprobación, y de manera posterior, someterán de manera obligatoria a referéndum.
- h) La Constitución de México es la más antigua de las tres, pero la cual ha sido reformada 255 ocasiones, mientras que la española solo ha tenido dos reformas desde su promulgación a la fecha.

- i) Aparte de la Cámara de Diputados y el Senado de la República para la aprobación de una reforma constitucional en México, también se requiere de la mayoría de las Legislaturas Locales, un requerimiento que no tienen los otros países.
- j) Desde el contexto actual de cada país, se puede referir que las exigencias sociales llevaron a Chile a iniciar con los procesos para una nueva Constitución, atendiendo al descontento, en primera, por las prácticas inadecuadas de la clase política y del gobierno por su escaso apoyo derivado de los parámetros de su texto constitucional, y segundo, por emanar dicha Constitución de una dictadura.
- k) A pesar de las constantes elecciones que ha vivido España, ocasionada por el descontento entre la clase política y la sociedad, su texto supremo ha guardado la esencia desde que fue elaborado; mientras que México, ha sido una tendencia en cada periodo presidencial, el de reformar la Carta Magna como sello personal del Ejecutivo Federal.

Por último, se puede comentar que, del análisis de cada texto respecto al proceso de reforma constitucional, se han tenido más similitudes históricas; no obstante, que, en la nueva reconfiguración actual, México es el que he ha presentado más incisiones a su Constitución por intereses políticos y particulares, que por las causas sociales.

A pesar que su Carta Magna desde la perspectiva doctrinal sea tomada en cuenta como rígida, en la realidad, no lleva ninguna complicación, ya que históricamente, el partido en el gobierno a gozado de un mayoría que le ha permitido implementar las reformas que a su consideración pertinentes, y si no es el caso, ha llegado a consensos con los partidos políticos contrarios para llevarlas a cabo, aunado ello, a que también los Congresos Locales ha sido disciplinados al poder que representa el Ejecutivo Federal, o, simplemente, ha faltado interés en analizar y ser parte de la discusión de las reformas constitucionales.

CAPÍTULO IV

PROCESO DE REFORMA LEGISLATIVO A LA CONSTITUCIÓN EN MICHOACÁN DE OCAMPO

Sumario: 4.1. Desarrollo histórico del proceso legislativo en las reformas de la Constitución de Michoacán de Ocampo, 4.2. El Control constitucional vigente, 4.3 Reconfiguración del Control constitucional a priori en Michoacán para la efectiva defensa de la “naturaleza” de la Constitución y el fin social como condicionante de cambio.

4.1 Desarrollo histórico del proceso legislativo en las reformas de la Constitución de Michoacán de Ocampo

Para describir cómo se proyectaron los primeros elementos constitucionales en Michoacán respecto a sus reformas, debemos de hacer mención desde el momento en que da comienzo el movimiento de Independencia de 1810, y donde convergen las ideas sobre la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales del hombre (como en aquel momento se manifestaba); aquí, bajo las opiniones del “derecho de la nación, perteneciente a la ideología de los insurgentes, es que Miguel Hidalgo como jefe político expresó:

[...] el francés quiere ser gobernado por francés; el inglés, por inglés; el italiano, por italiano; el alemán, por alemán... entre las naciones cultas. Y entre las naciones bárbaras de América, el apache quiere ser gobernado por apache; el pima por pima; el tarahumara por tarahumara, etcétera; ¿por qué entonces a los americanos se les ha de privar de esta prerrogativa? Hablad, españoles

injustos, ¿por qué no queréis que gocemos lo que Dios ha concedido a todos los demás hombres? ⁷⁵

De aquí la necesidad de establecer desde los cuerpos normativos las garantías individuales que deberían tener las personas y con esto, la conformación de un Estado libre e independiente, dotado de legitimidad, razón por la cual no fueron en su momento aceptadas el compendio de las leyes de Indias y la Constitución de Cádiz (esta última, no bien vista por los líderes insurgentes).

Llegado el año de 1821 fecha en el que fue aceptada la independencia de la Nueva España, se produjeron dos marcos constitucionales importantes, la Constitución de 1812 emanada de las Cortes de España y la Constitución de 1814, redactada en Apatzingán. Es así que el primer documento jurídico como México independiente se da con la Constitución Federal de 1824.

Para la elaboración de esta ley suprema, se convocó a un congreso constituyente en 1821, bajo la Presidencia de Agustín de Iturbide, donde daba instrucciones que se eligieran diputaciones en cada provincia, una vez conformado el Congreso Nacional en 1823 y definida la ruta nacional, se elaboró una ley en 1824 para que se formen las Legislaturas Constituyentes en las provincias que fueron declarados Estado por parte del gobierno central, de lo que se enuncia lo siguiente:

“los estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz procederán a establecer sus respectivas Legislaturas, que se compondrán de al menos once individuos, y a lo más de veintiuno, en clase de propietarios, y en la de suplentes, no serán menos de cuatro ni más de siete”⁷⁶

Por lo cual, el primer Congreso Constituyente de Michoacán, inició el 6 de abril, quedando electos los siguientes: “diputados propietarios José María Rayón; Juan Martínez de Lejarza, Isidro Huarte, Juan Pastor Morales, José Antonio Macías, Juan Foncerrada y Soravilla, Pedro Villaseñor, José María Jiménez, Manuel González

⁷⁵ “Manifiesto sobre la autodeterminación de las naciones (en borrador)”, en Martínez A., José Antonio, Miguel Hidalgo, Documentos por la Independencia, México, edición conmemorativa de la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, 2003, pp. 131 y 132.

⁷⁶ Decreto No. 380, Soberano Congreso Constituyente Mexicano, 8 de enero de 1824.

Pimentel, José María Paulín y José Trinidad Salgado, y diputados suplentes, Manuel de la Torre Lloreda, Mariano Menéndez, Agustín Aguiar, teniente coronel Mariano Quevedo, Juan Gómez Puente y Manuel Chávez.⁷⁷”

Cabe señalar, que la organización política y estructural del poder federal dependió de manera valiosa con respecto a las Entidades Federativas, ya que, de acuerdo a la composición en federación de México, los Estados asignaban una parte de su presupuesto anual, así como de hombres para el ejército con el fin de darle sostenimiento a la nación, respetando la independencia de cada Estado con el poder central.

En este orden de ideas, el 19 de julio de 1825, el Congreso constituyente de Michoacán aprobó su primer ordenamiento fundamental, el cual fue publicado y se le dio la difusión correspondiente en la administración estatal de “Antonio de Castro”.⁷⁸ Esta Constitución estaba integrada por 223 artículos, distribuidos en nueve capítulos y 19 capítulos.

La estructura de dicho ordenamiento se distribuyó respecto a las atribuciones de Congreso y con esto a la formación y publicación de sus leyes; de las facultades y sus restricciones, y de las prerrogativas y obligaciones del Gobernador de Estado; de la forma del gobierno (político y económico); de las atribuciones y forma de los tribunales y de la función de los jueces; respecto al contenido de los títulos siguientes, hacía alusión al tema de la hacienda del Estado; instrucción pública; milicia del Estado; disposiciones generales y finalmente, de la observancia a la Constitución de Michoacán que estaba en el Título Noveno.

En este sentido, el constituyente de 1824-1825 de Michoacán, estableció en el Título Noveno, el parámetro que debería de observar la Constitución para su modificación, es así que, del artículo 213, le daba la potestad al ciudadano para que a través del

⁷⁷ Actas del Congreso Extraordinario Constituyente del Estado de Michoacán 1824-1825, Tavera Alfaro, Xavier (introd.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1985, t. I, p. 106.

⁷⁸ Constitución Política del Estado libre federado de Michoacán, 19 de julio de 1825.

Congreso o el Ejecutivo para que estos reclaman su observancia. En este orden de ideas, establece el proceso para iniciar las “reformas”⁷⁹.

Aunado a ello del artículo 216 enuncia: “Sólo el Congreso podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución”⁸⁰, de lo que se desprende que el legislador sólo prevé que sea él, el encargo del estudio de su texto constitucional, ya que en el caso por ejemplo de Chile, la Corte Suprema realiza un examen a priori y tiene facultad de obstaculizar cuando el proyecto es inviable.

En este orden, una condicionante que atiende a la temporalidad, es la que se encuentra en el artículo 217 de dicho, texto, el cual contempló lo siguiente: *“hasta el año de 1830, no se podrá proponer alteración, adición, ni reforma en ninguno de sus artículo”*⁸¹, de lo que se puede observar que el legislador ordinario tuvo una limitación por parte del constituyente michoacano para no hacer modificaciones, esto pudiera atender a que derivado de la inestabilidad política, social y económica que vivía el país, esto fuera tomado como un mecanismo para consolidar el sistema gubernamental local y fortalecer el sistema federalista en México.

Asimismo, en su artículo 218, se estableció la fórmula que, para hacer reformas a la Constitución, está debería hacerse *“... por escrito, y ser apoyada y firmada á lo menos por la tercera parte de los diputados que compongan la legislatura”*⁸², de esta parte se puede comentar que independiente que el legislador tuviera la facultad de presentar iniciativas, dejaba un impedimento especial para inicialmente ser presentada.

Una vez que se presentará la propuesta legislativa, esta seguía dos etapas procesales dentro de la cámara; la primera, se encuentra en el artículo 219 que dice: *“la reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de cinco días de una á otra lectura; y en la*

⁷⁹ “215. El congreso en sus primeras sesiones tomara en consideración las infracciones de constitución, que se le hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores. Herrera José, Arroyo, Jesús, *Las Constituciones Políticas de Michoacán en el Siglo XIX*, AMAZON, Morelia, Michoacán, México, 20217, p. 187.

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ *Ibidem*

⁸² *Ibidem* p. 188.

*última se delibera. Si ha lugar á admitirla á discusión*⁸³, en esta parte, para ser admitida a discusión, sólo bastaría con la “pluralidad absoluta de voto (artículo 220⁸⁴)”.

La segunda etapa del procedimiento, surgía con la siguiente legislatura, la cual conocía y tenía la comisión de analizar (artículo 222), la cual tenía que ser aprobada por las “*dos terceras partes de los diputados que compongan la legislatura*⁸⁵” (artículo 223), lo que se traduce como un requisito especial para la votación para aprobar las reformas constitucionales.

Finalmente, se puede apreciar que la primera Constitución de Michoacán estableció desde sus orígenes un control constitucional dirigido, dándole participación en la aprobación de reformas a diputados integrantes de legislaturas distintas, en este caso, una seguida de la otra.

En este sentido, cabe mencionar que Michoacán ha tenido tres Constituyentes, el de 1824-1825, 1857-1858 y el de 1917-1918, este último, tuvo un carácter doble, ya que fungió como órgano para “adaptar el texto constitucional local con la Constitución Federal”⁸⁶, y, laboro propiamente como lo establecía la normativa del Estado.

Cabe mencionar, que las Constituciones de Michoacán la de 1858 y 1918, relativamente guardaban lo mismo; se consideró como una nueva Constitución a la del 18, ya que del artículo 9° transitorio de dicho enuncia: “La presente Constitución sustituye a la del Estado expedida en 21 de enero de 1858”⁸⁷.

Respecto a los textos constitucionales de 1858 y 1918 respecto al proceso de reformas constitucionales, las variaciones que presentó la primera atendieron en que ya no se estableció una condicionante de temporalidad para hacer modificaciones (artículo 138), así mismo, de la fracción II de dicho numeral, una vez admitida la iniciativa a discusión, pasaría a la comisión respectiva que se encargaría del estudio, la cual sería compuesta por tres legisladores del Congreso.

⁸³ *Idem*

⁸⁴ *Idem*

⁸⁵ *Ibidem* p. 189

⁸⁶ Convocatoria para renovar los Poderes del Estado, arts.3°. y 4°, 12 de abril de 1917.

⁸⁷ Constitución Política de Michoacán, 5 de febrero de 1918.

Cabe señalar, que ya no se dejaba como lo establecía la Constitución del 25 para que fuera la siguiente legislatura la encargada de analizar y aprobar, ahora bastaría con las dos terceras partes de los miembros totales del Congreso en turno (artículo 138, fracción IV).

Del tiempo transcurrido después del constituyente del 24-25, hubo una cierta calma, al contrario del segundo constituyente, el cual estuvo sumergido en el Golpe de Estado que ponía en la Presidencia de la República a Benito Juárez. Uno de los elementos a resaltar de la Constitución del 58, es que tuvo la limitante para legislar en materia de “derechos del hombre” como se enuncia en la Constitución General de 1857, ya que “protegidos los derechos del hombre en materia federal, se pensó que era innecesario hacerlo en el ámbito local”⁸⁸.

Por otra parte, la Constitución michoacana del 18, se sitúa una vez que se consolidan los fundamentos revolucionarios en la Constitución Federal de 1917. El constituyente michoacano para la redacción de su texto constitucional, estuvo integrado por diecisiete diputados electos, los cuales fueron: “*Salvador Herrejón, Carlos García de León, Francisco R. Córdoba, Elías Contreras, Timoteo Guerrero, Miguel Reyes, Sidronio Sánchez Pineda, Joaquín Silva, Martín Castrejón, Félix C. Ramírez, Fernando R. Castellanos, Adolfo Cortés, Vicente Gutiérrez y J. Encarnación Vázquez*”⁸⁹.

Se puede considerar que de manera material la Constitución de Michoacán del 18, fue un nuevo texto en comparación con la del 58, ya que en la primera se formularon 176 artículos, y en la segunda estuvo compuesta de 138.

La Constitución de 1918 estuvo estructurada en 30 capítulos, el último que se denomina “De la observancia, adiciones y reformas de la Constitución del Estado”, contiene los elementos que se deben de presentar para modificar el texto constitucional, de las diferencias existentes con la Constitución de 1858 sobre este rubro, se desprende que: el texto de la del 18, establece que para el examen previo

⁸⁸ Herrera Peña, José, Michoacán. *Historia de las instituciones jurídicas*, UNAM/Senado de la República, México, 2010, p. 147.

⁸⁹ *Ibidem* p. 209.

para admitir a discusión una propuesta, esta deberá ser analiza por una Comisión formada por tres diputados (artículo 175, fracción II) ⁹⁰

Una vez admitida a discusión, la fracción III del numeral citado, establece que se le turnará al Gobernador para que en un lapso de un mes emita una opinión sobre ella, esto como control previo para entrar a un análisis de fondo. De la fracción IV y V, prevé como lo estableció la Constitución de 1825, que sea el siguiente Congreso quien se encargue de la aprobación de la iniciativa, no obstante que la variante del texto de la del 18, fue que esta tenía que pasar primeramente por una Comisión integrada por tres diputados que se encargaría de elaborar dictamen sobre si eran aceptadas o no las reformas planteadas.

Finalmente, respecto a la votación para la aprobación de las reformas constitucionales, cambio, ya que anteriormente se requería que fueran las dos terceras partes de los miembros totales, pasando a ser, solo de las dos terceras partes de los presentes, haciendo más flexible la aprobación de las iniciativas.

Es importante el hacer mención a los textos fundamentales de 1825, 1858 y 1918 en Michoacán, ya que cada uno fue impregnado con la ideología de los legisladores en su momento, así como de la influencia derivada en el contexto social, político y económico del Estado, y finalmente, que cada Constitución fue elaborada por congresos que tuvieron el carácter de constituyente.

Es así que, se puede distinguir que respecto al tema de reforma constitucional que se consideró en cada una de ellas, se estableció hasta cierto punto una complejidad en el proceso, ya que se basan de manera similar en los aspectos de: el requerimiento sobre el porcentaje de la votación para su aprobación de las reformas; la intervención del órgano legislativo en dos momentos, el parlamento donde se presenta, y, el próximo Congreso quien es el encargo de aprobar; y, la creación de una Comisión especial que se encargará del análisis de la propuesta constitucional.

⁹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo del 14 de marzo de 1918.

Ahora, de los cambios que se han presentado a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1918 a la fecha, respecto al proceso de reforma constitucional en el Estado de Michoacán, se debe de partir que antes de la reforma de 1960, los artículos que comprenden el procedimiento para modificar el texto de la Constitución eran los artículos 175 y 176.

Con la reforma de 1960, el procedimiento constitucional pasó a formar parte ahora en el artículo 164, bajo el TÍTULO DÉCIMO denominado “De las Reformas a la Constitución”, que hasta el momento se mantiene íntegro en dicho numeral, no obstante, que su texto ha tenido un total de cinco modificantes, las cuales persiguieron el siguiente fin:

- a) La primera reforma que fue la del 1 de febrero 1960, solo trato sobrepasar el texto del artículo 175 al 164
- b) La segunda con fecha de 31 de diciembre de 1982, que tuvieron que pasar casi 22 años, solo fue para adicionar una fracción VII para referir “Cuando se trate de adecuar esta Constitución a las reformas y adiciones de la Constitución Federal, bastará con la aprobación de una sola Legislatura.⁹¹”
- c) La tercera que se publicó el 28 de septiembre de 1983⁹², refiere a la letra la misma modificación que la anterior, no obstante que no se observan cambios sustanciales.
- d) La cuarta fue con fecha del 7 de septiembre de 1992, la cual hizo una reestructuración al texto, pasando de siete fracciones a cinco, enunciando cambios sustanciales en las fracciones; fracción II, “Que sea examinada por la Comisión respectiva del Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a admitir a discusión⁹³”; fracción III “Que el dictamen de adiciones o reformas se someta a discusión y se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los

⁹¹ Decreto Legislativo No. 240, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CV, Núm. 99, Morelia, Mich., 31 de diciembre de 1982, p. 21.

⁹² Decreto Legislativo No. 4, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CVI, Núm. 86, Morelia, Mich., 28 de septiembre de 1983, p. 2.

⁹³ Decreto Legislativo No. 190, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXVI, Núm. no legible, Morelia, Mich., 7 de septiembre de 1992, p. 2

miembros del Congreso⁹⁴”; fracción IV, “Que una vez aprobado en los términos de la fracción anterior, se someterá a discusión de los Ayuntamientos Municipales del Estado;...Si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamiento, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma⁹⁵”; y, fracción V, “Las adiciones o reformas que fueran aprobadas, se publicarán como leyes constitucionales y no podrá el Gobernador hacer observaciones acerca de ellas.”⁹⁶

- e) Aunado a ello, de la misma reforma, se adicionó un artículo segundo, en el cual expresa que el Decreto que contenía dichas reformas, tenía que ser aprobado por la siguiente Legislatura.
- f) Y finalmente, la quinta reforma con fecha del 16 de marzo de 2012, que alteró la fracción V para quedar de la siguiente manera: “Las adiciones o reformas constitucionales que fueren aprobadas, se publicarán dentro de los siguientes diez días hábiles y no podrá el Gobernador hacer observaciones acerca de ellas⁹⁷”.

De esto se puede apreciar, que el texto de la Constitución de Michoacán en cuestión al proceso de su reforma ha pasado por más cambios, en comparación con la Constitución Federal.

En conclusión, los cambios más significativos al procedimiento constitucional local, se produjeron con la reforma de 1992, donde dieron participación a los Ayuntamientos para el conocimiento de las reformas; la labor de una Comisión especial que se encarga del estudio para admitir a discusión; y, la facultad del Congreso de aprobar las modificaciones planteadas sin la necesidad de que estas quedan pendientes para la próxima Legislatura.

⁹⁴ *Idem*

⁹⁵ *Idem*

⁹⁶ *Idem*

⁹⁷ Decreto Legislativo No. 420, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIII, Núm. 89, Morelia, Mich., 16 de marzo de 2012, p.

4.2 El Control constitucional vigente

Una vez que hemos comentado el aspecto histórico y el derecho comparado de lo que ha sido las reformas al procedimiento constitucional en Michoacán, pasaremos a explicar en primer término, el mecanismo para la presentación y aprobación de iniciativas a los ordenamientos secundarios, y, como segundo punto, el proceso de reforma constitucional en el Estado.

La vida interna del Congreso del Estado de Michoacán, se rige por tres ordenamientos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; y, el Reglamento de Comisiones y Comités. En este orden de ideas, de acuerdo a lo establecido por el artículo 36 de la Constitución Local, establece quienes tienen el derecho de presentar iniciativas, estos son: el Titular del Poder Ejecutivo del Estado; las Diputadas y Diputados; al Supremo Tribunal de Justicia; a los Ayuntamientos, y los ciudadanos michoacanos, excepto en materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Congreso del Estado en su artículo 234 define lo que es una iniciativa de ley o de Decreto, el cual es: “el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico⁹⁸”.

De lo anterior, los requisitos⁹⁹ que se exigen para que sea presentada una iniciativa de ley por los funcionarios que precisa el artículo 36 de la Constitución Local, es que debe de estar dirigida al Presidente del Congreso, fundamentada de acuerdo a la normativa estatal correspondiente, integrada con una exposición de motivos donde refiera el

⁹⁸Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 234, 10 de noviembre de 2023.

⁹⁹ *Ibidem* art. 235

planteamiento de la proposición legislativa, la propuesta del artículo que pretende reformar, firmada por el proponente, y acompañada de una versión digital.

Dentro del proceso interno en el Congreso del Estado, no solamente se encuentra la iniciativa de ley como documento legislativo, sino también la Propuesta de Acuerdo que por su “naturaleza no tiene el carácter de Ley o de Decreto”¹⁰⁰; y el Posicionamiento, que es la participación de los legisladores “para establecer una postura personal o de grupo parlamentario relacionado con algún acontecimiento social, político o histórico”¹⁰¹.

Por lo consiguiente, tanto la Iniciativa de Ley como la Propuesta de Acuerdo una vez que se han presentado ante el Pleno del Congreso, se turnan a las Comisiones Dictaminadoras, en el caso de la Propuesta, dependerá si se presenta con carácter de urgente y obvia resolución, si es aprobada ya no tendrá que pasar por Comisiones; de lo contrario tendrá que pasar a un estudio.

Las comisiones que es el órgano interno para el análisis, discusión, elaboración de los documentos legislativos, información y control, se encuentran distribuidas en 30 Comisiones las cuales de acuerdo al artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso son: Asuntos Electorales y Participación Ciudadana; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comunicaciones y Transportes; Cultura y Artes; Derechos Humanos; Desarrollo Integral de la Familia; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente; Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda; Educación; Igualdad Sustantiva y de Género; Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales; Gobernación; Hacienda y Deuda Pública; Industria, Comercio y Servicios; Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán; Jóvenes y Deporte; Jurisdiccional; Justicia; Migración; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Protección a la Niñez y Adolescencia; Derechos Indígenas y Afromexicanos; Puntos Constitucionales; Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias; Salud y Asistencia Social; Seguridad Pública y Protección Civil; Trabajo y Previsión Social; y, Turismo.

¹⁰⁰ *Ibidem* art. 236

¹⁰¹ *Ibidem* art. 241

Adicionalmente a estas, la Septuagésima Quinta Legislatura de Estado (2021-2024), acordó crear tres Comisiones Especiales de manera temporal, las cuales son: Atención a Personas con Discapacidad; Investigación y Combate a la Desaparición de Personas y los Desplazamientos en el Estado de Michoacán; y, Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030.

Para el trámite de las propuestas legislativas, estas deberán de ser analizadas por las Comisiones, a convocatoria expresa de su Presidente o de la mayoría de los integrantes (artículo 65 LOPCEMO); las resoluciones que emitan tendrán que contar con la mayoría de los votos de sus miembros, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Una vez discutido el tema en Comisiones, pasa a ser enlistado en pleno para que sea sometido a una lectura o dos, esto, si se presenta con dispensa de su primera lectura, la cual deberá de estar fundamentada en una urgencia notoria, que de acuerdo al artículo 4°, fracción XIX de la Ley Orgánica del Congreso, se describe como la condición sobre *“hechos sociales, políticos y económicos que estén sujetos a términos, que su no resolución complique el funcionamiento de algún Poder, o se trate de sucesos que por su trascendencia social, exijan y requieran una resolución inmediata.”*

Para que sea aprobada la dispensa de la primera lectura de un dictamen de ley, se requiere que esta sea aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Pleno (artículo 246 de la LOPCEMO), después de la dispensa si fuere el caso, pasa a lectura, discusión y votación el dictamen, el cual se requiere una votación que de acuerdo a artículo 37, fracción III de la Constitución Política del Estado sea por mayoría absoluta de los diputados presentes.

En este punto, es pertinente referir que la normativa interna del Congreso del Estado no define de manera específica la mayoría absoluta, así que atendiendo al parámetro que maneja el Congreso de la Unión, esta votación se entiende que es contar con el 50 por ciento de una votación más uno.

Concluida la votación por el Pleno, si no es observada por el Gobernador del Estado en un lapso de quince días (artículo 37, fracción V de la CPELSMO), se deberá de promulgar y publicar de manera inmediata; en el supuesto de que hubiera observaciones por parte del Ejecutivo, éste será devuelto al Congreso, el cual deberá aprobar con las dos terceras partes de los legisladores presentes y volverá al Gobernador para su promulgación (artículo 37, fracciones VI y VII de la CPELSMO). Se debe de entender por publicación inmediata, conforme al artículo 37 constitucional del Estado, “a todo proyecto de ley o decreto, que no podrá exceder de un plazo mayor de diez días hábiles”.

Por otro lado, cuando se trata de reformas constitucionales, el proceso inicia en el seno de la Comisión de Puntos Constitucionales, que de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley Orgánica y de Procedimientos del Estado de Michoacán de Ocampo son:

- I. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Las iniciativas que la Legislatura acuerde presentar al Congreso de la Unión, respecto de reformas constitucionales y legislación que sean de la competencia de éste;
- III. Declarar si ha lugar a admitir a discusión las reformas a la Constitución;
- IV. Las reformas a la Constitución;
- V. Poner a consideración del Pleno la conveniencia de secundar las iniciativas hechas por las Legislaturas de otras entidades federativas ante el Congreso de la Unión, respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. Apoyar, cuando se le solicite, a las demás Comisiones en lo relativo a la constitucionalidad de los asuntos que estén tratando;
- VII. Las leyes orgánicas de dispositivos de la Constitución y los que la Constitución Federal le autorice reglamentar;
- VIII. Los que se refieran a ordenamientos encaminados a hacer efectivas las atribuciones que la Constitución otorga a los poderes de la Entidad;

IX. En su carácter de comisión de examen previo conforme a la ley de la materia, los concernientes a los juicios políticos; y,

X. Los análogos a los anteriores que, a juicio del Presidente del Congreso, sean materia del análisis de esta Comisión.

De esta manera, se puede contemplar que el trabajo a conducir de la Comisión mencionada, es vital no solamente para las reformas a la Constitución del Estado, también funge como un control previo para analizar proyectos de ley a la normativa estatal; asimismo, conoce de las denuncias de juicio político en contra de servidores públicos en conjunto con la Comisión de Gobernación

Y por último, forma parte fundamental en el proceso de reforma constitucional a nivel federal, ya que integra lo que se conoce como el Congreso permanente, esto es la Cámara de Diputados, el Senado de la República y las Legislaturas de los Estados, por lo cual el origen procede del artículo 135 de la Constitución General; se fundamenta en el artículo 164 de la Constitución de Michoacán, el que la dota como la encargada de dar seguimiento a las reformas constitucionales locales; y el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso, que le confiere de manera específica sobre que rubros que debe de atender.

El proceso de reforma a la Constitución en Michoacán, comienza en la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se integra entre 4 a 5 legisladores de acuerdo a la legislatura en turno; así mismo del artículo 89 de la Ley Orgánica, alude a que deberá de estar integrada preferentemente por Diputadas y Diputados con experiencia en la materia.

Dentro de este orden, cuando se presenta una Iniciativa que pretende reformar la Constitución local, pasa a un estudio previo para que se declare si ha lugar a admitir a discusión (artículo 89, fracción III de la LOPCEMO), el cual se entiende, aunque no esté establecido por ley, como el análisis y estudio que habrá de observar que la propuesta no contravenga con alguna disposición de la Constitución Federal, Tratados Internacionales y con el texto constitucional local.

Una vez que se enlista en la sesión de Pleno del Congreso el dictamen que contiene el sí ha lugar a admitir a discusión, este debe de ser aprobado con la mayoría absoluta de los miembros presentes; aprobado el dictamen, se regresa a Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y estudio de fondo, en este momento procesal, el turno puede incluir a varias Comisiones o solamente a la Comisión especial de reforma constitucional, siendo esta ultima la que encabezara los trabajos de investigación.

Cuando se tiene el dictamen de reforma a la constitución, y si este es solicitado con dispensa de su segunda lectura, también como en el caso de una reforma ordinaria, deberá de ser aprobado con las dos terceras partes de los legisladores presentes, en el supuesto que sea aprobada la dispensa de lectura, pasará a votación el dictamen el cual debe de ser aprobado con “el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”.¹⁰²

Aprobado el dictamen con las reformas constitucionales, es sometido al mismo tiempo de observación por parte del Ejecutivo, que con el proceso ordinario a la normativa secundaria. Llegado este punto, es enviado para la discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado (artículo 164, fracción IV de la Constitución de Michoacán), si pasa un mes de admitido el decreto por los Ayuntamientos, sin que se remita al Legislativo el resultado de su votación, se entenderá que aceptan las adiciones o reforma (afirmativa ficta).

Queda explicado que el proceso de reforma constitucional en el Estado de Michoacán, aunque tiene elementos similares al ordinario como es en el caso de la votación para su aprobación, se puede catalogar como un procedimiento especial, ya que se requiere del estudio por parte de una Comisión en dos momentos, uno para admitir a discusión, y el segundo, para aprobar el fondo de la propuesta, adicionando la participación de los Ayuntamientos para que sea sancionada la ley.

¹⁰² Artículo 164, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 13 de julio de 2022.

Adicionando a ello, desde que entró en vigencia la Constitución de 1918, se han publicado 124 decretos¹⁰³ de reforma constitucional (incluyendo la promulgación del texto original de la de 18); se tienen contabilizadas alrededor de 712 reformas¹⁰⁴ por artículo, esto sin contar los artículos de nueva creación; y refiriendo que el artículo que más se ha reformado, es el 44, que habla acerca de las atribuciones del Legislativo.

Ahora debemos abonar que, los Congresos Locales han sido parte fundamental dentro del constitucionalismo, y sobre todo como base para el planteamiento de nuevos paradigmas en cuestión de derechos humanos, estructura de los gobiernos locales y procedimientos especiales en la vida democrática de la sociedad.

Por tal motivo, es oportuno hacer mención de los procesos de reforma a las Constitucionales Locales en algunas Entidades Federativas, con el objetivo de conocer los mecanismos que estas llevan a cabo; para el caso, citaremos a la Ciudad de México, Chihuahua y Guanajuato.

En el caso de la Ciudad de México, dentro de su Reglamento del Congreso establece en su artículo 332 de la fracción primera a la quinta, el proceso para las reformas a su constitución, el cual como en Michoacán, parte de admitir ha lugar a discusión, y misma que es aprobada por la mayoría de los legisladores presentes. Aquí, el Congreso de la Ciudad de México, precisa que las propuestas de reforma deberán ser votadas en el siguiente periodo en el que se presentaron, y aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes presentes.

También, señala una sección (artículo 333 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México) que habla respecto a las leyes constitucionales, las cuales las conceptualiza como aquellas que traten sobre los poderes de la Ciudad, Alcaldías y en materia de derechos humanos y sus garantías.

¹⁰³Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Cronología de modificaciones a la Constitución, Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=DWrz+hTiTaqOJ/QJXbadk/EB/e9fVJde9OY9U2BoQce2JawLVBcFr4SHew1P3zDn>

¹⁰⁴Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Adicionalmente, establecen la figura del referéndum como un mecanismo de control, el cual funciona a petición del Congreso por el voto de las dos terceras partes de los legisladores (artículo 69, “denominado de las reformas a la Constitución” de la Constitución Política de la Ciudad de México), en el momento en que se aprueben las reformas o derogaciones constitucionales, el Legislativo iniciara el procedimiento de referéndum, el cual debe de contar al menos con el treinta y tres por ciento de la ciudadanía inscrita en la lista nominal para que sea vinculante.

Finalmente, del mismo articulado en su numeral 6°, enuncia que cuando existan adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución General, podrán ser aprobadas en el mismo periodo; y, en el supuesto que cuando una reforma constitucional, haya sido presenta en una legislatura y el dictamen correspondiente no se haya conocido en Pleno (artículo 186 del Reglamento del Congreso de la CDMX) de México), solo pasaran a la siguiente Legislatura, cuando por mandato constitucional se deba de expedir la ley o decreto en un tiempo determinado y por acuerdo del Congreso.

En otro sentido, en la Constitución de Chihuahua, en el artículo 202 de su Constitución Local establece el procedimiento que debe de seguirse para la reforma constitucional, dentro del cual se encuentra como elementos distintivos, que la votación para la aprobación de sus reformas debe ser con las dos terceras partes de sus integrantes, dejando la idea que esta corresponde a la integración total de su Congreso (fracción primera del numeral referido).

En este contexto, también el Legislativo de Chihuahua toma como parte del proceso a los ayuntamientos para que manden la respuesta a las modificaciones a la Constitución, y como en el caso de la CDMX, también trazan la ruta de establecer la figura del referéndum a solicitud del Instituto Electoral Estatal por el número que la Ley establece (actualmente la Ley Electoral del Estado de Chihuahua lo tenía contemplado en sus artículos 399 a 403 pero fueron derogados en el 2018).

Aunado a ello, cuando por el mecanismo fueran desechadas las propuestas de reforma, estas no podrán presentarse antes de dos años; y finalmente, cuando se

hagan adecuaciones al texto local con la Constitución Federal, sólo se requiere que estas sean aprobadas por más de la mitad del número total de los diputados que integran el Congreso (Artículo 50 de la Constitución de Chihuahua).

Por otro lado, la Constitución del Estado de Guanajuato establece en sus artículos 144 y 145 el procedimiento de reforma a su texto, de lo que se desprende como dispositivos diferentes al caso de la Constitución de Michoacán, es que, para que se aprueben las reformas constitucionales estas deben ser por el voto de cuando menos el setenta por ciento de sus miembros y aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos, entendido que en este supuesto no opera la afirmativa ficta.

También, establece el referéndum para las reformas constitucionales, pero con dándole el derecho tanto a los diputados, ayuntamientos y ciudadanos, estos últimos, cuando representen cuando menos el diez por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores del Estado; para que la resolución del referéndum sea vinculante, se requiere que cuando menos hayan participado el sesenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de la Entidad, y de ellos al menos el sesenta por ciento se manifiesten en un mismo sentido, cuando fuese desechado alguna reforma, esta no se podrá presentarse de nuevo dentro de los dos años contados al momento de la publicación del decreto.

Concluyendo, podemos decir que los procesos a nivel local para la reforma de sus Constituciones en los casos vistos, guardan similitudes con el proceso constitucional a nivel federal, ya que en ambos separan el proceso ordinario y especial; se requiere de una votación en su mayoría específica y rigurosa; son analizados por una Comisión en la materia, integrada preferentemente por legisladores con experiencia; y dan participación a los municipios, a nivel federal como hemos visto, son los Estados.

4.3 Reconfiguración del Control constitucional a priori en Michoacán para la efectiva defensa de la “naturaleza” de la Constitución y el fin social como condicionante de cambio.

La idea de Constitución ha tomado distintos caminos, fines y objetivos en cada sociedad, pero la regla en común sin importar el tiempo y espacio, es que es considerada como el ordenamiento de mayor jerarquía, importancia y cercanía con la persona, ya que de ella se desprenden los principios, ejes y derechos fundamentales por los cuales se ha de constituir el Estado.

Desde esta visión, debemos de partir de dos nociones, la primera, la Constitución como agente de cambio en el que, “el Gobierno y el pueblo, que gravitan en los asuntos públicos, reconocen y respetan como tal, lo que piensan que es¹⁰⁵”. Y que esto genera, que se entre a un estado de necesidad que conforme a la doctrina lo encamina:

“Una situación de necesidad, o circunstancia fáctica que exige una respuesta por parte del Estado;

El acto necesario para enfrentar la situación de necesidad;

El sujeto necesitado, que sería el Estado, cuyo comportamiento se requiere para adoptar y ejecutar el acto necesario; y

El derecho de necesidad, que atiende a la problemática jurídica de la situación de necesidad.¹⁰⁶”.

Por consiguiente, en torno a este elemento, es que da la existencia al debate sobre los consensos en que se debe de fundamentar el texto constitucional ¿Cuánto y qué hacer con él? La definición de consenso conlleva el acuerdo ya sea por mayoría de los legisladores o por unanimidad; de lo que se desprende que, para dar vida a una

¹⁰⁵ Pritchett, Charles Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, TEA, 1965, p. 1.

¹⁰⁶ Pedro Sagüés', Néstor, *La Constitución Bajo Tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016 pp. 58-59.

Constitución, o en su caso, para reformarla, se requiere de consensos totales o especiales para que lleguen a ser aprobadas.

Por eso, el hablar del constituyente originario y reformador, implícitamente hacemos alusión a que sus decisiones son tomadas por acuerdos que recaen en resoluciones soberanas como es el caso del originario, que tiene un poder ilimitado en la mayoría de los casos, o que, en sí mismo, se reglamenta, y genera parámetros normativos a futuro para que el órgano reformador entre en funciones; aunado a esto, se ha comentado que los procesos de reforma se sujetan a condiciones de tiempo, lugar y la adopción de sus determinaciones.

El segundo elemento, es el concerniente a la labor que realiza el legislador que va en actuar y producir; el primero, parte de que el resultado no se verá afectado de quien lo realiza; y el segundo, se conforma no por hacer una utilidad, sino la derivación que tenga está en la práctica; y es que el trabajo legislativo también encontramos elementos éticos que se van a pronunciar respecto a la “política como vocación¹⁰⁷”, como lo expresó Max Weber.

Ya que de este razonamiento hecho por Weber, se ejecuta la idea que el político por profesión es aquella persona altamente preparada y que esta para el auxilio para el caso que nos ocupa de los legisladores, ya que este vive “de” la política; mientras que el político que vive “para” la política, debe de tener ciertos valores que lo pongan al servicio de una causa; del mismo modo planteado por el autor expresaba que: *“la ausencia de finalidad objetiva le hace proclive de buscar la apariencia brillante del poder en lugar del poder real; su falta de responsabilidad lo lleva a gozar del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad”*.¹⁰⁸

En este orden, cuando el legislador entra en su papel esencial que es el discutir, negociar y deliberar para la aprobación o derogación de la normativa, o, designación de algún servidor público, se llega al punto de formular valores para tomar una decisión, las cuales son:

¹⁰⁷ Weber, Max, *El político y el científico*, trad. Raymondo Aron, Alianza, Madrid, 2007.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 156.

- I. “Revelar información privada o de los resultados probables: Para tomar una buena decisión el órgano legislativo, puede requerir la revelación de información privada, además de las consecuencias de aprobar el proyecto
- II. Disminuir o superar la racionalidad limitada: Aquí se entra en la complejidad de cuál es la mejor línea de conducta a causa de lo complicado del problema legislativo.
- III. Forzar o estimular un modo particular de justificar demandas o reclamos: Incluso las mayorías suelen justificar sus actos en términos del bien común y no en los estrechos intereses de grupo.
- IV. Legitimar ante el grupo la elección definitiva: Cuando existe consenso amplio, quienes participan en el procedimiento pueden sentirse más dispuestos a apoyar la implementación de lo decidido simplemente porque muchos de ellos están de acuerdo en que eso es lo correcto.
- V. Mejorar las cualidades morales o intelectuales de los participantes: mantener los juicios daría como fin el desarrollo de ciertas habilidades y virtudes a los participantes.
- VI. Hacer lo correcto independientemente de cualquier consecuencia: se especifica que lo que se trata es que el legislador decida en su propia consciencia, y esta no sea determinada por factores externos a la decisión, como el caso de ganar o perder popularidad con el electorado.”¹⁰⁹

Con estos elementos, se puede decir que el objetivo real de un legislador sería de formar leyes que atiendan a la necesidad y que lleguen a servir a la ciudadanía, para tener como resultado una “ejecución de posibilidades de éxito”.¹¹⁰

El trabajo del legislador conlleva una alta responsabilidad, ya que implica el atender el bien común de la sociedad reflejado en el parámetro normativo que tiene a su alcance para modificar; por lo que el ideal de “buen legislador” reside en “aquella persona que domina la técnica jurídica y la técnica legislativa, el que redacta unas leyes de acuerdo

¹⁰⁹ Sánchez Barroso, José Antonio, *La importancia de la ética jurídica en la labor legislativa*, México, Serie Roja Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, 2012 pp. 16-18.

¹¹⁰ Hayek, Friedrich August von, *The constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1963, pp.156 y 157. En toda organización cuyos miembros no sean instrumentos de organizador mediante mandatos sólo se determinarán las funciones que debe desarrollar cada miembro, los fines que haya que conseguir y ciertos aspectos generales de los métodos a emplear, dejando en manos de los individuos la decisión de los detalles sobre la base de sus respectivos conocimientos y habilidades. Hayek, Friedrich August von, *Law, legislation and Liberty*, vol. 1, Routledge & Kegan Paul London and Henley, 1973, pp.46-48.

con las perfección de su actividad, sino aquella persona que haciendo buenas leyes realiza en sí mismo, en su persona y en la de los demás, el bien¹¹¹."

Entonces resulta, que, para hablar del proceso de reforma constitucional a nivel local, no solo fue pertinente abordar los aspectos históricos, políticos, sociales que dieron origen y ruta, ni tampoco al proceso que en sí mismo se encuentra vigente en el Estado de Michoacán. El abordar este proceso tan importante, es partir inicialmente del patrón que, aunque los Congresos Locales fungieron en ciertos momentos de la historia como estancias que configuraron sistemas constitucionales diferentes al parámetro federal, no se desligaron de este, ya que en su mayoría estuvieron influenciados por las directrices que se marcaban desde el Congreso de la Unión. Aquí se debe de hacer el siguiente cuestionamiento ¿Si el modelo de reforma constitucional establecido por el Congreso de la Unión en primera instancia ha sido el más oportuno?

La historia nos ha referido que la integración para formular los textos constitucionales en su mayoría, a partido de una situación de algidez política y social; y que en este rubro, los constituyentes en las diferentes etapas de periodización, han mostrado mayor interés a la manera en cómo se distribuye las competencias de los órganos de gobierno, y se organiza al Estado, y, se garantiza los derechos fundamentales de las personas, dejando como tema secundario el proceso de reforma constitucional.

Si bien es cierto que, el proceso que sigue el Congreso de la Unión para reformar la Constitución Federal, parte en un principio, que, la Carta Marga de 1917 se originó de una revolución, la cual tuvo influencia de un grupo minoritario, ósea, los ganadores que de manera subsecuente se formaron en una clase burocratizada, mayoritaria y, sin el problema de tener a una oposición consolidada, lo que llevó a fortalecer el sistema presidencialista, quedando subordinado el legislativo, y más allá de eso, de la existencia de un partido hegemónico por muchos años.

En su momento, el sistema constitucional favoreció por muchas décadas al partido en el gobierno, quedando fuera los consensos e influencia de las minorías en la toma de

¹¹¹Sánchez Barroso, José Antonio, op. cit., nota 35, p. 24.

decisiones en la administración pública. Actualmente, desde el año 2000 a la fecha hemos tenido a tres partidos políticos diferentes, que han generado que los procesos para reformar a nuestro máximo ordenamiento, sea un poco más complejo, y no porque la normativa haya cambiado, sino por la configuración política del país, que ha derivado en que el parlamento tenga una mayor interacción entre una diversidad de partidos políticos que hace más difícil el ponerse de acuerdo.

Por lo cual, a pesar de que el sistema reformador constitucional siga operando de manera igual desde sus inicios, es menester decir que, aunque no es un procedimiento perfecto, ha generado la obligatoriedad de negociar entre las fuerzas políticas, y en contraposición, que cuando la participación ciudadana le da la mayoría a un partido (Caso MORENA en la primera mitad de la administración 2018-2021) se comenten inequidades legislativas y constitucionales, que dotan al partido mayoritario, de no realizar una interacción y entendimiento con los demás partidos.

Es así, que, el proceso que se vive a nivel federal para reformar la Constitución Federal, ha sido influenciado más por los cambios democráticos del país (las variaciones en la distribución de espacios de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión), ya que ha dado pie a que el procedimiento sea más tenso, complicado y hasta cierto punto más visible para la ciudadanía, esto gracias a los medios de comunicación que juegan un papel fundamental.

Así que ¿Oportuno o no el proceso? Podemos decir la pureza doctrinal, en relación con la esfera federal, el procedimiento de reforma es rígido ya que se distingue del ordinario, con lo cual posibilita que sea más difícil el reformar la Constitución; en la práctica, tenemos el resultado que nuestro máximo ordenamiento ha sufrido varias reformas, las cuales atienden al sello particular del Ejecutivo Federal en turno.

De lo anterior, también es importante enunciar que los Congresos Locales en su mayoría no han presentado un verdadero contrapeso tanto en la votación, como en el análisis de las propuestas que se discuten en el Congreso Federal, a pesar de que cada Entidad Federativa cuente con representantes dentro de su demarcación, y que esto suponga que por ende existen legisladores que representan a la ciudadanía y

Estado específico, estos juegan un rol distinto de acuerdo a lo que establece los artículos 72, 73, 74 y 76 de nuestra Carta Magna.

Y es por ello que atendiendo a la pureza del artículo 135 de dicho ordenamiento, las Legislaturas Locales persiguen si, el mismo fin, pero son el último filtro para la aprobación de las reformas constitucionales, con lo cual se aparta del proceso que siguen ambas Cámaras a nivel federal; y, observan también un componente distinto de acuerdo a sus leyes orgánicas respectivas.

El proceso de reforma Constitucional en México, como cualquier sistema o proceso, tiende a ser perfectible con el paso del tiempo, el enmendar errores o superar situaciones políticas o sociales; a lo cual, consideramos que se deben de plantear nuevos elementos al proceso constitucional de reforma; primero, atendiendo a la reconfiguración de los partidos políticos que han venido creciendo, como aquellos de nueva creación que poseen representación ante el Congreso de la Unión, se debe requerir que la votación se amplíe a un número mayor y que este se cuente no por los legisladores presente, sino de la totalidad de los legisladores que integran cada Cámara.

El segundo, la intervención sustancial de los Congresos Estatales en el análisis, estudio de las propuestas de reforma, ya que no se puede dejar en primer lugar, a que los Congresos solo voten la reforma como la plateo el Congreso Federal, sino deben de ser parte cuando menos de la discusión, ello, atendiendo al origen de nuestro sistema federal.

Por último, valdría los esfuerzos de constituir un proceso para la creación de una nueva Constitución (en este caso, no hay parámetro normativo donde se regule, como es el caso de Chile que si lo tiene contemplado), ya que esto pudiera ayudar a que exista un cuerpo constitucional que atienda a las necesidades actuales y reales del Estado como de la sociedad, ya que nuestra Constitución data de 1917, aunque, claro, con sus múltiples reformas que ha tenido, por lo que el planteamiento de un nuevo texto constitucional, podría traer que se respete la esencia y espíritu planteado por el órgano constituyente, y con esto evitar las excesivas reformas.

Además, se tendría que valorar la manera en cómo se conformaría el órgano encargado de elaborar el nuevo proyecto, ya que esto puede ser por un nuevo congreso encargado solamente de ello; o un congreso que tenga las funciones especiales y que una vez terminado el proceso, siga fungiendo en sus facultades ordinarias; y como complemento, si los Congresos Locales tendría intervención en el proceso, o en su caso, se designen ya sea por voto directo o indirecto a legisladores regionales para que formen parte del órgano constituyente, como representantes de los órganos legislativos de los Estados.

Llegando a este momento, el trabajo principal de los diputados, es el de crear, modificar o derogar nuestro sistema constitucional y normativo, el cual, debe de atender al interés de la sociedad, dentro del cual se encuentra una diversidad de grupos que piensan de forma distinta, que persiguen intereses generales y particulares, tanto públicos como privados, y que esto conforma la Soberanía.

Por lo que, las propuestas a la normativa vigente y al texto constitucional persiguen dentro de lo posible, el bienestar de la persona, y siendo la Constitución la directriz y máximo ordenamiento de un Estado, es que se debe de poner atención a sus modificaciones, ya que de esto deriva en los principios y bases de los límites en la división de poderes; la coordinación y competencias de los tres órdenes de gobierno; las funciones de los órganos del estado y sus funcionarios públicos y populares; y, la protección y alcances de los derechos de la población.

En torno a esto, y en relación con el proceso de reforma a la Constitución de Michoacán que ya se comentó, debemos de hacer alusión ¿Si este procedimiento atiende a los intereses de la sociedad? y para el caso, abordaremos algunos temas que se han presentado en el Congreso del Estado del 2018 al 2023, con el objetivo de dar respuesta a la interrogante.

Del tiempo manifestado, se tienen que dividir en dos rubros; las iniciativas presentadas por ciudadanos; así como las elaboradas por los partidos políticos y el tema que han desarrollado. En el primer caso, se han presentado dieciséis iniciativas ciudadanas; una para reformar la Ley del Consumidor a nivel federal en materia de obsolescencia

programada; que no es impedimento por parte del Congreso Local en que los ciudadanos presenten iniciativas a la Constitución Federal y leyes generales, nacionales y federales, para que el legislativo local sea el medio para que se envíen al Congreso de la Unión.

Las otras quince, fueron para reformar la Constitución del Estado, las cuales han ido en temas sobre la figura del diputado migrante y la binacionalidad; el mínimo vital, reducir la edad a 18 años para competir para el cargo de diputado local, presidente municipal y síndico; derecho a la protección de la vida desde la concepción; educación inicial; indulto; sistema estatal anticorrupción; atención a grupos vulnerables, difundir información de manera libre; y presupuesto adecuado para la U.M.S.N.H.

Del total de las iniciativas presentadas, solo una ha terminado su proceso, y esta fue la presentada por los ciudadanos Simón Baca Suarez y Gamaliel Esparza (la primera iniciativa de reforma constitucional-ciudadana en aprobarse de lo que va del 2015 al 2023), la cual reformó el artículo 139 de la Constitución de Michoacán, para que sea una obligación del Estado el promover los textos de la Constitución Federal, como el de la local. De lo que se puede señalar que es un porcentaje bajo la presentación de iniciativas ciudadanas, atendiendo en que Michoacán son más de 4, 748,46¹¹², aunado a ello, a que la población desconoce que tiene el derecho de presentar propuestas de reforma; y cómo se elaboran, sumado esto, a la falta de interés y apatía hacia el Congreso de Estado.

En este orden, se puede referir que los temas que han sido de interés para la ciudadanía van encaminados con la representación migrante, en donde el Estado, es uno de las principales Entidades Federativas en número de paisanos en Estados Unidos; y, en materia electoral que siempre ha tomado atractivo para la sociedad. Se puede apreciar que la mayoría de estas propuestas no son aprobadas porque presentan contradicciones con el marco constitucional vigente, y en su forma, carecen de una secuencia clara del planteamiento del problema.

¹¹²Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/>

En el segundo caso, dentro de la Septuagésima Cuarta y Quinta Legislatura del Estado de Michoacán, se han presentado un total de dieciséis decretos de reforma a la Constitución Local, dentro de los temas que han sido objeto de la LXXIV, se tiene el incorporar el derecho a la educación inicial e inclusiva; el ampliar el principio del interés superior del menor, derecho de petición, y el derecho de toda persona a decir libremente sobre la integración de su familia; el fomentar los contenidos de nuestro acervo constitucional; incorporar como facultad el que el Congreso conozca sobre los conflictos territoriales entre municipios; la creación del centro de conciliación en materia laboral; el cambio de nombre al título primero del texto constitucional de las garantías individuales, por, derechos humanos y sus garantías; incorporar el derecho a la alimentación; el establecer como requisito para ser fiscal del Estado el no estar inhabilitado para ejercer cargo público, y el fijar la concurrencia del gobierno estatal con los municipios en materia de la Guardia Nacional.

De la LXXV, se presentaron el incremento de penas a sesenta años; homologar los términos para la promulgación de las leyes; garantizar la protección de los periodistas y personas defensoras de derechos humanos; establecer que las sentencias del poder judicial en el Estado sean con perspectiva de género; integrar el derecho a la movilidad y seguridad vial; incluir el parlamento abierto, y, hacer una modificación en la conformación de las comisiones de los ayuntamientos.

De lo enunciado, se puede valorar que en su mayoría las propuestas siguieron la tendencia federal, para replicar derechos que ya están en la Constitución General como fue en materia de educación inicial, homologar la denominación del título a derechos humanos y sus garantías; el derecho a la movilidad y seguridad vial; paridad de género; materia laboral; Guardia Nacional; derecho a los alimentos; interés superior del menor; derecho de petición, el derecho a decidir libremente sobre el número de hijos.

De los otros proyectos, una parte atendió a cuestiones con lo referente a los procesos burocráticos y legislativos, como fue la homologación de los términos para la presentación de leyes y la integración de las comisiones de los ayuntamientos; la inhabilitación del cargo como requisito que se motivó por una acción de

inconstitucionalidad; el tema de la protección de los periodistas y defensores de derechos humanos, como instituir la figura del parlamento abierto, antecede a parámetros ya contemplados en la órbita de algunas Entidades Federativas.

En este panorama, solo dos iniciativas se pueden describir que son novedosas y las primeras sobre la materia en el marco constitucional tanto federal como el de los Estados, estas son; la primera presentada por Ciudadanos en cuestión de difundir los textos constitucionales; y la segunda presentada por el Diputado Erik Juárez Blanquet respecto a introducir el derecho de toda persona al disfrute pleno de la ciudad.

CONCLUSIONES

Como vimos, el proceso de reforma constitucional en el Estado de Michoacán, a pesar que ha tenido cambios sustantivos en su andamiaje histórico, refleja una debilidad en su naturaleza misma, ya que a pesar de que se distinguen dos procesos legislativos para reformar el marco normativo y constitucional en el Estado, en el proceso legislativo, atienden a una variante, y es que en la Ley Orgánica del Congreso se carece de una definición respecto a lo que se entenderá por “votación total de los miembros del Congreso”, lo que puede traer confusiones en su aplicación, e interpretación que puede utilizarse a beneficio del legislador.

Parte sustancial para la aprobación de las reformas constitucionales, son los ayuntamientos, ya que, por mandato constitucional, deben de conocer y de mandar el sentido de su voto ya sea a favor o en contra en el lapso de un mes, si no llegasen a mandar respuesta, se entenderá que acepta las modificaciones; se debe de puntualizar que existe una baja participación municipal respecto a mandar el voto, ya que en todos los casos opera la afirmativa ficta, porque no rebasa ni el número de quince ayuntamientos que mandan respuesta sobre los decretos.

En esta secuencia, otro elemento que queda flexible para su aprobación vía pleno, es el dictamen de ha lugar a admitir a discusión, ya que se establece en el artículo 164,

fracción II, de la Constitución Local, y aunque no enuncie la votación que debe de seguir, se interpreta de acuerdo al numeral 37, fracción III, de dicho ordenamiento, quedan aprobadas las reformas de leyes o decretos por la “mayoría absoluta” de los miembros presentes del Congreso, (así como el dictamen de si ha lugar a admitir a discusión, ya que tampoco en la Ley del Congreso marca la votación a seguir), esto puede variar, si por ejemplo se encontrarán 21 legisladores, solo bastaría con que 11 de ellos votarán a favor para que fuera aprobado.

Aunque el dictamen de ha lugar, forme parte del proceso especial de reforma a la constitución este sigue la misma votación que se requiere para aprobar una reforma a cualquier ordenamiento estatal, perdiendo la “esencia como procedimiento riguroso, tal como lo visualizan desde la doctrina.

El supuesto de “si ha lugar a admitir a discusión” aunque sea la primera instancia para conocer sobre una reforma constitucional, no se encuentra definido por lo que se puede tomar a discreción por parte del órgano legislativo la manera en cómo operaría el alcance de este documento, si se toma como un filtro meramente político, o si es un dispositivo jurídico que haga un análisis sobre la constitucionalidad de la iniciativa en estudio.

De lo que va del 2015 al 2023, el dictamen de “si ha lugar”, ha sido tomado mayormente como un filtro jurídico, en donde se presentan las premisas del porque legalmente se le debe de dar entrada a discusión a la propuesta, o en caso contrario, sustentar porque se debe de dar el no ha lugar.

Dicho esto, otro elemento que influye para el análisis de las propuestas al texto constitucional local, es la conformación de la Comisión de Puntos Constitucionales que va sobre dos puntos, el número de diputados que la integran; y la filiación partidista que tenga cada uno de ellos, de la temporalidad a la que nos referimos, del 2018 a 2021 la comisión estuvo integrada por cinco legisladores, presidiendo el PRD e integrándose los partidos del PRI, PAN, PT y MORENA, estando Michoacán gobernador por el Partido de la Revolución Democrática; del 2021 a 2023, la Comisión, se integró por 4 cuatro legisladoras, presidiendo MORENA e integrándose por los

partidos del PT, PRI y nuevamente MORENA; ahora la administración estatal a cargo del Partido de Movimiento de Renegación Nacional.

De esta configuración, la Comisión de Puntos Constitucionales se ha marcado, como al igual de la mayoría de las comisiones legislativas, por la agenda que marca la administración federal y el Gobernador en turno, así como también el partido o la alianza mayoritaria, que en el primer periodo estuvo conformada por PRD, PRI, PAN, PVEM y MC, caso contrario del siguiente periodo que estuvo integrada por MORENA, PT, y PVEM.

Partiendo de las ideas expuestas, se puede apreciar que el proceso para y de reforma constitucional en su esencia no aduce a intereses de la sociedad michoacana, ya que, como lo referimos en páginas anteriores, la mayoría de las reformas constitucionales atienden a homologar derechos o simplemente crear instituciones que ya la federación lo mandata (caso en materia laboral para la creación de los centros de conciliación), de ahí, solo es redundar en garantías que ya la Constitución Federal salvaguarda; o en caso, a los intereses de los grupos parlamentarios.

Respecto a la participación de la ciudadanía en el proceso de reforma a la constitución, se puede argumentar que “participan” de manera indirecta, ya que ellos votan por los representantes populares que quieren que lleguen al Congreso del Estado, sin embargo, de manera directa la sociedad tiene una nula intervención para conocer, formar parte de la discusión, y ser parte de la liberación de la propuesta, ya que no existe normativa que los contemple para que sean parte del proceso de reforma constitucional.

En por esto, que el proceso que actualmente se lleva para reformar la Constitución del Estado por parte de la Comisión, partiendo del marco jurídico vigente, marca como un procedimiento sólido, ya que se presenta en varias fases y votaciones distintas, esto con la participación de los ayuntamientos; pero en la práctica, el proceso se vuelve viciado, ya que desde el inicio, las iniciativas se les da el “ha lugar” por “cortesía política” y no atendiendo a lineamientos jurídicos de su constitucionalidad, lo que ya da por entrada un vicio en el actuar legislativo, porque el fin del legislador, es el hacer leyes que traigan el bien común de la sociedad.

Sometido el dictamen de “ha lugar”, este es aprobado por lo regular por un número de legisladores presentes que no pasa de entre 15 a 27; asimismo, muchos de los diputados desconocen el fin o la esencia del “ha lugar”, ya que dan por asentado, que contiene la reforma de fondo, y muchos se abstienen de votar o en su caso votan en contra.

Como se comentó, las reformas constitucionales reciben dos lecturas, que en el caso de las reformas que se han comentado, que son dieciséis, siempre se han solicitado la dispensa de la primera lectura, la cual, en muchos casos no atiende a una cuestión de urgencia sobre hechos sociales, políticos y económicos que estén sujetos a término o que complique el funcionamiento de algún Poder; sino a circunstancias políticas particulares de los diputados.

En el otro aspecto, como se dijo, la participación de los ayuntamientos ha sido nula para la aprobación de las reformas, y siempre opera la afirmativa ficta; se pudiera suponer que para la mayoría de los municipios no es de su interés el mandar su voto, ya que no es algo que llegue a afectar de manera directa su comunidad; también se supone, que desconocen el proceso, el término para hacer llegar su voto y la responsabilidad social y jurídica que implica su intervención en dicho asunto.

Finalmente se puede exponer, que el proceso que lleva a la Comisión carece en la práctica, de mecanismos reales que endurezcan que la Constitución no se reforme de manera constante, ya que en su mayoría, son reformas espejo con la federación; y no atienden a situaciones particulares en el Estado; aunado a que no existe una profesionalización por parte del Congreso, para dar continuidad al personal y dotarlos de las herramientas necesarias para apoyar en el labor que hacen los legisladores desde la discusión y análisis en comisiones, hasta la aprobación en el Pleno.

PROPUESTA

Por lo expuesto en el cuerpo de este trabajo de investigación se observa que aspectos se requieren mejorar en el proceso de reforma constitucional en Michoacán,

impactando en su cuerpo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en Ley orgánica del Congreso, concretamente en los tipos de votación que existen, y en particular en el caso de la “votación absoluta”.

De lo establecido por el artículo 164 del texto constitucional local, se propone:

Primero: que de la fracción II de dicho numeral quede establecido el objetivo del dictamen “de ha lugar”, que a nuestra consideración se puede definir como el documento técnico y jurídico, donde se desglosan los parámetros constitucionales sobre la viabilidad de la iniciativa, la cual no deberá de contraponerse con los tratados internacionales, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.

Segundo: dentro de la fracción enunciada en el párrafo anterior, del artículo 164 de la Constitución Local, se puede definir con la finalidad de que sea más minucioso el proceso, que el dictamen para “si ha lugar a admitir a discusión”, sea sometido a votación con el voto de la mayoría absoluta de los miembros totales del Congreso, esto es, tener 21 diputados a favor de los 40 que son en total.

Así mismo, proponemos dos ideas sobre el dictamen que contiene las adiciones o reformas a la Constitución; primero, que en el caso de que se solicite la dispensa de la primera lectura de dictamen, en este, se fundamente y haga llegar los requerimientos pertinentes que constate la urgencia sobre hechos sociales, políticos y económicos que estén sujetos a término o que complique el funcionamiento de algún Poder.

Segunda, vemos conveniente que se hagan dos lecturas, las cuales tendrán un intervalo de 30 días entre cada una de ellas; sometiendo el dictamen de reforma constitucional a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros totales del Congreso, es decir, 27 legisladores de los 40 que hay. Esto daría la obligación para que los grupos parlamentarios mayoritarios, o en su caso el Gobernador del Estado, dialoguen con todas las fuerzas políticas con la finalidad de llegar a consensos.

Tercera: otra condicionante sería, que dentro de los cuatro meses que restan para que termine la legislatura; no se podrán someter a votación en el Pleno reformas a la Constitución; y en dado caso que existiera algún proyecto de dictamen, este sería

turnado a la siguiente legislatura para que sea la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos del Congreso, que decida si es enviada al pleno para su aprobación, o se es devuelta a Comisiones. Esto lo planteamos, porque habitualmente se da que muchos legisladores casi al término de la legislatura, compiten para otro cargo, y entre que entra el suplente, hay mucho tiempo extinto que no permite tener las condiciones políticas y jurídicas para que sean aprobadas las reformas constitucionales con el análisis y estudio debido.

Cuarta: partiendo de esta noción, cuando sean reformas al TÍTULO PRIMERO y SEGUNDO de la Constitución, estas serán sometidas a referéndum una vez que hayan sido aprobadas por el Congreso, dicho procedimiento deberá de contar al menos con el treinta por ciento de la ciudadanía a favor de la inscrita en la lista nominal para que sea vinculante, sino alcanza la votación mencionada, esta quedará como desechada y no podrá presentarse dentro de los dos años, contando a partir desde el momento en que se presentó. Esto permitirá que la ciudadanía integre el proceso de reforma y que se encuentre involucrada sobre la información de la propuesta y evitar que las reformas persigan intereses particulares de las fuerzas políticas y atiendan al clamor social.

Quinta: respecto a la participación de los ayuntamientos, por la complejidad del número que son (112 municipios), lo viable es que exista un diálogo cercano y directo con el Congreso, para atender todas las dudas que surjan e informarles sobre lo importante que es su participación en los procesos de reforma constitucional, con el objetivo de que se pudiera llegar a establecer por mandato constitucional la operatividad de la afirmativa ficta, lo que daría por sentado, la aprobación necesaria de 56 ayuntamientos.

Quinta propuesta: Por último, también es conveniente que se formule desde la Constitución un apartado para la redacción de una Nueva Constitución; esto, para que no exista una vacío en la norma, y pueda generar el proceso para que el Congreso del Estado tenga el marco jurídico a seguir y no se deje simplemente a la interpretación del legislador

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Alexy, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª. Ed, Barcelona, Gedisa, 1997.
2. Aragón Reyes, Manuel, Estudios sobre el parlamento, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017.
3. Aristóteles, *Política* Introducción, traducción y notas de Manuel García Valdés, España, Gredos, 1988.
4. Bidart Campos, Germán J., *Compendio de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004.
5. Blánquez Fraile, Agustín, *Diccionario Latino –Español*, 5ª ed., Barcelona, Ramón Sopena, 1967.
6. Bryce, James, *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, 2a. ed. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú).
7. Carbonelle Sánchez, Miguel L. *et al.*, Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1, México, UNAM, 2015.
8. Cárdenas Gracia, Sergio, *El proceso constituyente chileno: de la esperanza al rechazo*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2023.
9. Cárdenas Jaime, *Los límites del poder de reforma a la constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 1, 2011.
10. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1983.
11. Chávez Hernández, Efren, *El derecho parlamentario estatal mexicano*. Análisis y propuesta de reforma, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016
12. Compte Nunes, Guillem, *Laicidad y religión civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

13. Dublán, Manuel y José María Lozano, "Reglamento del Soberano Congreso", *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la intendencia de la República, publicado en el Decreto del 25*, Edición oficial, de abril de 1823, México.
14. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", en *Memorias de El Colegio Nacional*, t. IX, núm. 4, México, 1982
15. Gamas Torruco, José L. et al., *La Constitución de Cádiz en México*, México, UNAM, 2014.
16. García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
17. Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
18. Hayek, Friedrich August von, *The constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1963.
19. Herrera José, Arroyo, Jesús, *Las Constituciones Políticas de Michoacán en el Siglo XIX*, AMAZON, Morelia, Michoacán, México, 2021.
20. Herrera Peña, José, Michoacán. *Historia de las instituciones jurídicas*, UNAM/Senado de la República, México, 2010.
21. Irigoyen Troconis, Martha Patricia, *De las Leyes de Marco Tulio*, Introducción, traducción, notas e índice alfabético por Pimentel Álvarez, Julio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
22. Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, trad. De J. Carlos Mexía, México, Oxford University Press, 1999.
23. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 2a., trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997.
24. Márquez Piñero, Rafael, "La jurisdicción constitucional", *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
25. Martínez A., José Antonio, Miguel Hidalgo, *Documentos por la Independencia*, Manifiesto sobre la autodeterminación de las naciones (en borrador), en México, edición conmemorativa de la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, 2003.

26. Megar Adalid, Mario, *Separación de poderes. Colección INEHRM*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2016.
27. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 9a. ed. México, Porrúa, 1992.
28. Patiño Camarena, *Constitución y reforma constitucional*, México, Flores, 2014.
29. Pedro Sagüés', Néstor, *La Constitución Bajo Tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016
30. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.
31. Platón, *Diálogos IV República*, Introducción, traducción y notas por Conrado Eggers Lan, España, Gredos, 1988.
32. Pritchett, Charles Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, TEA, 1965.
33. Rentería Luviano, José, Convocatoria para renovar los Poderes del Estado, 12 de abril de 1917.
34. Sánchez Barroso, José Antonio, *La importancia de la ética jurídica en la labor legislativa*, México, Serie Roja Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, 2012.
35. Solozábal Echevarría, Juan Jose, Sobre el principio de separación de poderes", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 24, 1981.
36. Suárez-Imiguez, Enrique "Las Ideas Políticas de Platón" *Estudios Políticos*, Cuarta Época, núm. 12, México, UNAM, Julio-Septiembre, 1996.
37. Tavera Alfaro, Xavier *Actas del Congreso Extraordinario Constituyente del Estado de Michoacán 1824-1825* (introd.), Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1985.
38. Valdés S, Clemente, "*MARBURY VS MADISON Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
39. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002.
40. Weber, Max, *El político y el científico*, trad. Raymondo Aron, Alianza, Madrid, 2007.

41. Zarco, Francisco, *CRONICA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE [1856-1857]*, Colegio de México, México, 1957.

Fuente Legislativa y Jurisprudencial

1. Constitución Política de Michoacán, 5 de febrero de 1918.
2. Constitución Política del Estado libre federado de Michoacán, 19 de julio de 1825.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 13 de julio de 2022.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo del 14 de marzo de 1918.
5. Decreto Legislativo No. 190, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXVI, Núm. no legible, Morelia, Mich., 7 de septiembre de 1992.
6. Decreto Legislativo No. 240, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CV, Núm. 99, Morelia, Mich., 31 de diciembre de 1982.
7. Decreto Legislativo No. 4, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CVI, Núm. 86, Morelia, Mich., 28 de septiembre de 1983.
8. Decreto Legislativo No. 420, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIII, Núm. 89, Morelia, Mich., 16 de marzo de 2012, p.
9. Decreto No. 380, Soberano Congreso Constituyente Mexicano, 8 de enero de 1824.
10. Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información
11. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 234, 10 de noviembre de 2023.
12. Reglamento de la Cámara de Diputados
13. Reglamento del Senado de la República.

14. Tesis: 1ª /J. 37/2017 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, mayo de 2017.
15. Tesis: 1ª /J. 80/2004 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2010.
16. Tesis: 2ª P. /J. 176/2010 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, diciembre de 2010.
17. Tesis: P./J. 73/99 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999.
18. Tesis: P./J. 98/99 *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999.
19. Tesis: P/J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2002, t. XVI, p. 1136.

Fuente electrónica.

1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Guía de Formación Cívica-La Constitución*,
https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45677
2. Cámara de Diputados, Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Decreto en orden cronológico, 6 de junio de 2023, [Reformas Constitucionales por Artículo \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)
3. Cámara de Diputados, Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Decreto en orden cronológico, 6 de junio de 2023 [Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)
4. *Colloquia* deriva de la palabra latín *colloqui* que significa reunión en que se convoca a un número limitado de personas para que debatan un problema, sin que necesariamente haya acuerdo. Real Academia Española.
<https://dle.rae.es/coloquio>
5. Congreso de los Diputados, *Constituciones Españolas 1812-1978*, [Constitución de 1876 - Congreso de los Diputados](https://diputados.gob.mx)

6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. [Const1824-33 \(unam.mx\)](#)
7. Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Cronología de modificaciones a la Constitución, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [Suprema Corte de Justicia de la Nación \(scjn.gob.mx\)](#)
8. Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [https://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx](#)
9. EL PAÍS [Dos de cada tres españoles abogan por introducir cambios en la Constitución | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](#) 5 de diciembre, 2023.
10. Garita Alonso, Arturo. et al., Proceso Legislativo y Reforma Constitucional, Senado de la República. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación [http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso](#)
11. Legislativa de la Secretaría de Gobernación [http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=154](#)
12. Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en línea [Iniciativa de ley o decreto \(gobernacion.gob.mx\)](#)
13. Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en línea [Proceso legislativo \(gobernacion.gob.mx\)](#)
14. Legislativa de la Secretaría de Gobernación. [http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=151](#)
15. Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020 [Número de habitantes. Michoacán de Ocampo \(inegi.org.mx\)](#)
16. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y LÍMITES A LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO, *Flexibilidad, rigidez, inmovilidad*. UNAM México, 2016. [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/12.pdf](#).