

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL SENADOR RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Ricardo Monreal Ávila, senador de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno del Senado de la República la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

En el sistema mexicano el titular de la soberanía se reconoce originalmente en la voluntad del pueblo, quien cuenta con el poder de hecho para tomar decisiones y transformarlas en derecho. Al hacer uso de este poder, la soberanía del pueblo se constituye en Estado jurídicamente organizado al expedir su ley fundamental que conocemos como Constitución, mediante la cual se consigna la forma de gobierno, se crean los poderes públicos y se establecen las llamadas garantías individuales, subsumiendo en ella su propio poder soberano, por lo que se necesitaría la ruptura del orden constitucional para que aflorara la soberanía en su estado originario sólo bajo ciertos casos y determinadas condiciones.

Como se ve, la soberanía, una vez ejercida a través de la Constitución, reside exclusivamente en ella y no en los órganos o individuos que gobiernan. Como señala Hans Kelsen: "Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término". Así, la supremacía de la Constitución tiene su origen en ser expresión de la soberanía, y en que por serlo está por encima de toda ley y autoridad.

Todo ordenamiento jurídico tiene una fuente principal de la cual emanan las demás normas jurídicas. En el derecho positivo esa función le corresponde a la Constitución Política de cada Estado-Nación, ya que es a través de ella que se establecen los principios y bases para el funcionamiento del sistema jurídico.

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, ya que es expresión de la soberanía del pueblo. Más su supremacía presupone dos condiciones que ella misma debe prever: 1) que el poder constituyente sea distinto de los poderes constituidos; y 2) que la Constitución sea rígida y escrita<sup>2</sup>. Esto significa que si los órganos creados por la Constitución reciben de ella sus facultades, por ser una fuente superior, el poder redactor de la Constitución es diferente a ellos, ya que se encuentra jerárquicamente por encima y recibe el nombre de Poder Constituyente, en tanto que los órganos establecidos por él se les conoce como poderes constituidos.

Al ser la Constitución la norma suprema, va a convertirse en punto de referencia para todas las demás normas existentes dentro del sistema jurídico en que tiene vigencia, lo que implica que la ley fundamental será la fuente de los órganos primarios del Estado, la demarcación de sus competencias y el sustento original de todo el ordenamiento jurídico.

El principio de supremacía se basa en que la Constitución representa la unidad del sistema normativo y se encuentra en su punto más elevado. Por lo tanto, como ya se mencionó, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados, y así dichas normas primarias constituyen el fundamento de validez de todas las demás que por eso se han llamado secundarias y que forman el derecho positivo en general. En términos de José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las postrimerías del siglo XIX: "Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo".

El principio de supremacía constitucional se consagra en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, que señala que la Constitución será la ley suprema de toda la Unión<sup>3</sup>. Algunos otros artículos también prevén el principio de supremacía constitucional: el 40, que establece que la forma de estado y la forma de gobierno deberán estar a los principios de la Ley fundamental; el 41, que prescribe que las constituciones de los estados integrantes de la federación no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; el 128, que dispone que todos los funcionarios públicos deberán al tomar posesión de su cargo protestar guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; y el 116, que señala como deben organizarse las constituciones estatales.

Otra forma de entender la supremacía de la Constitución, es a partir de la pirámide kelseniana de jerarquía normativa. Esta formulación doctrinal establece que habrá un sistema jurídico cuando exista jerarquía y unidad, y en la cúspide de la pirámide se encuentra la Constitución, seguida en el peldaño inmediato por las leyes ordinarias, en el que sigue por las disposiciones reglamentarias y en peldaño inferior por los actos jurídicos concretos. En esta lógica, un acto jurídico tiene su fundamento en una norma reglamentaria, y ésta a su vez en una ley, y esta última su fundamento en la constitución, por lo que hay una congruencia en el sistema al existir una relación de dependencia en el ordenamiento. Para que una norma tenga validez debe encontrar su sustento en la norma inmediata superior, por lo que existe una relación de subordinación de la primera con la segunda.

La Constitución es una norma jurídica. Toda norma jurídica pretende ser cumplida. Siguiendo al profesor Luis López Guerra<sup>4</sup>, la Constitución tendrá sentido como norma jurídica mientras tenga validez y eficacia, ello en tanto que toda norma lo que busca es su cumplimiento, para lo cual necesita de un mecanismo que opere en caso de su incumplimiento para defender los mandatos que se contienen en su texto.

Las amenazas que pueden poner en riesgo la vigencia efectiva de la Constitución son de dos tipos: 1) la destrucción por la vía de hecho del ordenamiento constitucional; y 2) el incumplimiento de sus disposiciones.

En el primer caso, se trata de la destrucción de la Constitución por vías antijurídicas, como la insurrección o un golpe de Estado; en el segundo, se busca su olvido e irrelevancia por quienes están obligados a cumplirla – gobernantes y gobernados.

Ante estos dos tipos de amenazas, la misma Constitución ha establecido procedimientos para su defensa, a los cuales el autor anteriormente referido ha acertado en llamar defensa extraordinaria y ordinaria de la constitución. Estos consisten en que en tiempos de normalidad, el control de la constitucionalidad mantenga vigente la norma fundamental; y para tiempos de violencia directa y frontal a la constitución, los poderes extraordinarios garanticen el mantenimiento del orden democrático-constitucional.

En nuestro país contamos con tres procedimientos principales para garantizar la supremacía de la constitución respecto de la legislación ordinaria:

- 1) El juicio de amparo es un instrumento procesal para proteger jurisdiccionalmente los derechos fundamentales contenidos en la Constitución. El juicio de amparo es un procedimiento cuyo único objeto es imponer a la autoridad el respeto al derecho o derechos del quejoso, dentro del marco de su reclamación, a fin de restablecer el orden jurídico según el régimen establecido por la constitución; en dicho procedimiento se determina si la autoridad responsable ajustó sus actos a los preceptos constitucionales de respeto a los derechos que sean aplicables al caso concreto.

- 2) La controversia constitucional es un procedimiento para garantizar el respeto del marco de competencias establecido en la constitución. Están legitimados para vindicar sus competencias los poderes u órganos que gozan de autoridad, en ejercicio de las facultades que les han sido otorgadas por la Carta Magna. Mediante la controversia la Corte busca constreñir su actuación a lo establecido en la Constitución, dado que alguna de las partes invadió la esfera competencial de la otra.

3) La acción de inconstitucionalidad trata de un procedimiento a través del cual se plantea la posible contradicción entre una norma ordinaria de carácter general y la Constitución.

Los procedimientos antes descritos tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el juicio de amparo se encuentra previsto en los artículos 103 y 107; las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en el artículo 105 de nuestra ley suprema.

De acuerdo a su origen y función en congruencia con el principio de supremacía, la Constitución no puede ser modificada a través del procedimiento legislativo ordinario, por lo que se necesita de uno distinto para poder reformar la ley suprema de nuestro país.

El origen de la norma fundamental es el pueblo. El pueblo hace y aprueba constituciones, mientras que el poder legislativo –los representantes del pueblo– sólo están autorizados a hacer leyes ordinarias<sup>5</sup>.

La función de una Constitución es establecer la relación entre el individuo y el Estado, y la organización del Estado. Por tanto una Constitución no puede estar a merced del poder público ordinario al que pretende controlar mediante un marco de competencias. Además la constitución establece el sistema de fuentes del derecho, y uno de los valores que animan a dichas fuentes es la seguridad jurídica.

Toda Constitución como norma fundamental del sistema jurídico en que opera debe ser estable para que no exista incertidumbre jurídica; es por ello que el Poder Constituyente determina los métodos para asegurar esta estabilidad y así, al agravar los requisitos necesarios para modificar su contenido busca darle certidumbre jurídica a lo previsto en ella. Sin embargo, la estabilidad de cualquier Constitución depende no tanto de su forma, como de los factores sociales y económicos que la apoyan y sostienen y, por lo tanto, resulta importante señalar que el sistema jurídico de un país debe cambiar tal y como lo hace la sociedad en la que tiene vigencia, debido a que la transformación social que sufre cada pueblo necesita del continuo avance de su norma fundamental, que debe ser dinámica para no quedarse estancada con supuestos jurídicos que ya no se adecuen a la realidad social en la que opera. Y es por ello que cada constitución cuenta con un procedimiento para mantenerse al día, debido a que la sociedad en la que tiene aplicación va evolucionando a través del tiempo.

Según el método de reforma adoptado, las Constituciones se clasifican en rígidas y flexibles<sup>6</sup>. En el primer caso se trata de Constituciones que establecen métodos especiales y en ocasiones órganos extraordinarios para lograr hacer cambios en el texto constitucional; mientras que por lo que hace a la segunda clasificación no se requiere de ningún procedimiento especial para poder cambiar el texto constitucional, ya que éste puede ser modificado a través del proceso legislativo ordinario previsto para la creación y reforma de leyes.

Existen varios sistemas para reformar una Constitución, algunos de ellos establecen mayorías especiales para que sean aprobadas las iniciativas de reforma, otros plantean además de la mayoría especial un quórum específico para poder discutir las iniciativas, así también hay los que prevén la posibilidad de la iniciativa popular o aquellas que necesitan de un referéndum para poder ser ratificadas y convertirse en parte del texto constitucional.

La Constitución mexicana vigente es una constitución rígida, ya que su reforma se hace por medio de un órgano compuesto por el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales. Este poder reformador recibe en la doctrina el nombre de "Constituyente Permanente", considerando que participa de la función soberana del pueblo ya que puede alterar la constitución<sup>7</sup>, su función es necesariamente constituyente; y como sobrevive al poder constituyente, se le puede calificar de permanente. Este órgano, a pesar de encontrarse previsto en la constitución se encuentra por encima de las poderes constituidos previstos en ella, como lo son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, toda vez que por tratarse de la norma fundamental del país, el constituyente determinó que fuera un órgano superior a los que la misma Constitución establece, ya que de lo contrario se dejaría al arbitrio de los poderes constituidos, y bajo los mismos procedimientos utilizados en el ejercicio de sus atribuciones, el modificar la voluntad del constituyente. Por ello, para poder realizar cambios en la constitución

se necesita de un órgano superior al conocido como legislador ordinario, el cual a través de procedimientos especiales y con facultades determinadas puede reformar el texto constitucional, de acuerdo a lo previsto en el artículo 135 de nuestra norma fundamental.

Existen varios autores que han tratado de definir al poder constituyente, la de Linares Quintana parece ser la más adecuada al señalar que "es la facultad soberana del pueblo para otorgarse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario a través de una Constitución"<sup>8</sup>. Es decir, el poder constituyente es la atribución de estructurar libremente una Constitución, de constituir un orden jurídico a partir de una norma jerárquicamente superior a todas las demás.

El poder constituyente debe ser estudiado desde diferentes ángulos, entre los cuales destaca el que tiene que ver con su titular, es decir, quién debe realizar la función que se le encomienda. De acuerdo con Reinaldo Vanossi éste no es un problema jurídico sino más bien ideológico, dependiendo del régimen político que se trate de construir. Sobre esto mismo Sánchez Agesta agrega que el titular del poder constituyente no será quien quiera o crea estar legitimado para ello, sino quien esté en condiciones de dar una decisión eficaz, por lo que según este autor, el poder constituyente puede ser un dictador, un tirano, una clase social o bien, el pueblo.

Dentro de la teoría democrática el titular del poder constituyente no puede ser otro que el pueblo, puesto que dicho poder "pertenece originaria y esencialmente al pueblo, y no se puede ejercer de un modo satisfactorio sin su directa intervención". Es importante señalar que para que el poder constituyente logre su objetivo, se requiere que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar.

Del análisis expuesto por Pedro de Vega en su libro, "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente", tenemos que un Estado constitucional cuenta con dos principios fundamentales: uno, el principio político democrático, que señala que es facultad del pueblo como titular de la soberanía, el ejercicio de poder constituyente, y dos, el principio de supremacía constitucional, que considera que la constitución es ley superior que obliga a gobernantes y gobernados.

De acuerdo con la teoría del pacto social de Rousseau, el pueblo es soberano, y al ser la soberanía inalienable, el pueblo sólo debe obedecerse a sí mismo, ejercitando de forma directa el poder político, de lo que entendemos que la única democracia capaz de satisfacer estos requisitos de la soberanía ejercida por el pueblo de forma directa, es la democracia directa o de identidad, lo que nos lleva a que cualquier intento de limitación de poderes resulta incongruente, toda vez que no sería posible limitar al pueblo por ser el titular de la soberanía, por lo que la idea de una constitución como mecanismo de control resulta impensable en este orden de ideas. Es por ello que para la viabilidad de una constitución como instrumento organizador y limitador de los poderes del Estado, se hace necesario el imperativo impuesto por la realidad y por la historia de la democracia representativa, por encima de la teoría contractualista.

Al admitir el principio democrático de la soberanía popular como legitimador del Estado, y a la democracia representativa como la única forma viable de organización para la comunidad política, se establecen las bases sobre las que surge el poder constituyente. La democracia representativa implica la distinción entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados, y es así que la suprema autoridad del pueblo frente a la del gobernante, plantea el establecimiento de una constitución que obligue por igual a gobernantes y gobernados. La democracia constitucional como organización para la comunidad política debe observarse también como un límite que el pueblo se auto impone en ejercicio de su soberanía, para cuidarse de sí mismo, de pasiones momentáneas infladas por demagogos, lo que en inglés se conoce como "mob rule", y que se entiende como el gobierno de las masas.

En contraposición de los poderes constituidos, ordenados y limitados en la constitución, aparece de este modo como poder previo, ilimitado y total, el poder constituyente cuya naturaleza es la de un poder absoluto y total, lo que nos lleva a la conclusión de que a diferencia de los poderes constituidos, que tienen su fundamento en la

constitución y desde ella justifican su modo de actuación, el poder constituyente se justifica a sí mismo, y por tener un carácter pre-jurídico no sólo es ilimitado en los contenidos de su voluntad, sino también en las formas de su ejercicio.

La forma como el pueblo debe ejercer su derecho a la soberanía ha tenido dos sistemas diferentes: el americano, que requiere siempre de la participación directa del mismo pueblo como efectivo titular de la soberanía, y que sometía cualquier proyecto de constitución elaborado por las convenciones designadas al efecto a la ratificación popular a través del referendo; y el europeo, conforme al cual se incorpora el principio representativo a la mecánica del poder constituyente, al sustituir el concepto de la soberanía del pueblo por el de la soberanía de la nación, y al ser ésta una entidad abstracta necesita para poder expresar su voluntad de representantes, por lo que la voluntad constituyente solo podrá concretarse a través de representantes. Una vez terminada y aprobada la Constitución, el poder constituyente desaparece.

Ahora bien, encontramos que la Constitución no tiene su fundamento de validez en una norma, sino en una decisión política que toma un ser político sobre el modo y la forma del propio ser; así entendido, el poder constituyente pertenece al mundo del ser, ya que no se encuentra sometido a formas o procedimientos jurídicos sino que actúa siempre en estado de naturaleza. De lo anterior podemos resumir que el poder constituyente se encuentra dentro del campo de estudio del ser, pero con una especial importancia para el conocimiento del derecho constitucional.

Al ser el poder constituyente una expresión de la soberanía con el propósito de crear su norma fundamental existen, de acuerdo con el maestro Sieyès, tres circunstancias en las que puede ser convocado el poder constituyente (dos de las cuales pueden ser ejemplificadas a través de la historia de nuestro país):

- 1) La primera circunstancia, supone que una Colonia o reino dependiente alcanza su independencia y así asume su soberanía que se encontraba sometida y por ello convoca a un congreso constituyente.
- 2) El segundo caso, se refiere a la existencia de una trasgresión al orden jurídico que rige en un Estado constituido, y que con el triunfo del movimiento revolucionario, el grupo que obtiene la victoria convoca a un Congreso constituyente.
- 3) El tercer caso, necesita que la Constitución vigente en determinado Estado prevea un proceso constitucional, que tenga el propósito de modificar la ley suprema o sustituirla con otra convocando a un Congreso constituyente.

En la doctrina resulta muy importante distinguir entre poder constituyente y el de asamblea o congreso constituyente y, en algunos casos el de asamblea proyectista. El poder constituyente es el pueblo que decide un orden jurídico, que construye una Constitución.

La asamblea o congreso constituyente (modelo europeo), es la designada por el pueblo con el objeto de discutir y aprobar una Constitución<sup>9</sup>. En el caso mexicano, fue un congreso constituyente el que dicto y aprobó nuestra Carta Magna.

Jurídicamente el poder constituyente no tiene límites ya que, como se dijo antes, opera dentro del campo del ser, es decir ante la nada jurídica; sin embargo, ya en el siglo XX y XXI el derecho internacional y algunas razones históricas pudieran ser un límite a ese poder, como por ejemplo restringirse al territorio del Estado internacionalmente aceptado.

En términos prácticos resulta imposible que el pueblo como unidad, como seres humanos se sienten todos a elaborar, discutir y votar una constitución. Es por ello que como explicaba anteriormente se elige un cuerpo de representantes populares al que denominamos congreso constituyente para que en ejercicio del poder soberano del pueblo elaboren una Constitución en su nombre. Este cuerpo legislativo es diferente al poder constituyente,

ya que sólo es depositario de ese poder, por lo que se requiere que sean auténticos representantes todos aquellos que formen parte del congreso constituyente, para que así sea la voluntad de la nación la que se encuentre presente para elaborar el texto con toda la legitimidad necesaria.

Los poderes constituidos son aquellos poderes o instituciones públicas que derivan de la Constitución, es decir son establecidos por ella. En el caso mexicano se trata de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a los cuales la misma ley suprema les concede facultades y competencias, por lo que inferimos que se encuentran limitados ya que sólo pueden actuar conforme a lo establecido por la Carta Magna. También aquí se ubican los órganos constitucionales autónomos de última generación: El Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para empezar diremos que los poderes constituidos derivan de la Constitución, por lo que son limitados, siendo que cuentan con facultades explícitas. Cualquier materia que no se encuentre prescrita dentro de ellas, no la pueden ejercer.

Estos órganos obtienen sus poderes de la Constitución; en ella se encuentra previsto de forma expresa, por ejemplo, que le corresponde a los poderes de la Federación y qué a los Estados federados, siendo las facultades de los primeros explícitas porque están de forma concisa dentro del texto constitucional, en tanto que aquello no otorgado a la Federación, se entiende reservado a los estados.

Tena Ramírez señala: "El origen de la distinción entre las dos clases de poderes se encuentra en la organización constitucional norteamericana. La teoría de la separación de los tres poderes de Montesquieu, además de plantear ya de por sí la división del poder público, suponía lógicamente la necesidad de un poder más alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia. Esto no lo alcanzó a advertir Montesquieu, ni se dio cuenta tampoco de que la unidad del Estado, quebrantada por la división de los poderes, se reconstruía en la obra del constituyente"<sup>10</sup>.

Algunas diferencias entre estos dos poderes son:

1. Cronológicamente el poder constituyente es anterior a los poderes constituidos;
2. El poder constituyente desaparece una vez terminada su obra, la Constitución, en tanto que los poderes constituidos una vez promulgada la Constitución empiezan a existir; y
3. El poder constituyente no gobierna, sólo expide la norma en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos.

#### **+ El proceso de reforma Constitucional en México.**

Las Constituciones que han regido en nuestro país pueden ser consideradas como rígidas, ya que el procedimiento previsto para su reforma es un método especial.

#### **- Constitución Política de la Monarquía Española.**

El primer antecedente en nuestro país del procedimiento de reforma constitucional es el que establecía la Constitución de la monarquía española de 1812.

Se trataba de un procedimiento muy complejo, ya que para que una iniciativa pudiera convertirse en parte de la Constitución transcurrían por lo menos tres diputaciones o legislaturas, con una vigencia de dos años cada una, lo cual necesariamente tenía como resultado que se necesitaran seis años para hacer una modificación al texto

constitucional. En cada una de las legislaturas se requería que la aprobación de una iniciativa de reforma fuera aprobada por una mayoría calificada cada vez que se sometía a discusión.

Es de hacerse notar que el procedimiento anteriormente descrito, a pesar de ser muy complicado, no presenta lagunas ni deja lugar a interpretaciones por parte del llamado constituyente permanente, toda vez que de manera puntual señala las reglas necesarias para reformar la Constitución.

El artículo 377 establecía la facultad de iniciativa, que era exclusiva de los diputados y tenía que presentarse por escrito y firmada al menos por veinte diputados. Una vez presentada la iniciativa era leída tres veces ante el pleno con un intervalo de seis días entre cada lectura y al terminar éstas se deliberaba sobre si se aceptaba a discusión o no; en caso de ser aceptada seguía el mismo trámite que todas las leyes ordinarias para su aprobación, con el requisito de que debía aprobarse esta iniciativa por las dos terceras partes de los votos de los diputados. Esta aprobación tan sólo era un requisito para que pudiera volverse a discutir la iniciativa en la diputación siguiente.

Una vez aprobada por la primera diputación, la segunda diputación que conocía la iniciativa debía seguir las mismas formalidades referidas que la diputación anterior; en el segundo año de sus sesiones si así lo aprobaban las dos terceras partes de los votos de la segunda diputación, debía hacer la declaración de otorgamiento de poderes especiales a la siguiente diputación para hacer la reforma.

Hecha esta declaración, se mandaba a publicar y comunicar a todas las provincias y, de acuerdo con el tiempo en que se hubiere hecho, las Cortes determinarían si los poderes especiales se le concedían a la siguiente diputación o a la inmediatamente posterior a esta última. Los poderes especiales eran otorgados por las juntas electorales de provincia en la convocatoria que expedían para elecciones, y una vez en funciones la nueva diputación, se discutía otra vez la iniciativa en los mismos términos que en las dos anteriores diputaciones, y si era aprobada por las dos terceras partes de los votos, entonces la iniciativa se tenía por ley constitucional, por lo que era publicada por las Cortes y una diputación se la hacía conocer al Rey para que este la publicara y circulara a todos los pueblos de la monarquía.

En esta Constitución, el Rey tenía el derecho de vetar las iniciativas de reforma constitucional, ya que al seguirse el procedimiento legislativo ordinario previsto en los artículos 132 a 153 de este ordenamiento se le otorgaba esta facultad, y como no se trata de un órgano superior a los poderes constituidos el que aprueba la iniciativa, sino que estos mismos con algunos requisitos especiales son los que dan forma al procedimiento de reforma, pues es de entenderse que toda iniciativa de reforma constitucional era objeto de un posible veto por parte del monarca como cualquier otra iniciativa de ley.

### **- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).**

El segundo antecedente es el que se encuentra previsto en la Constitución de 1824, promulgada justo después de que nuestro país lograra su independencia de la Corona Española.

En este ordenamiento el procedimiento de reforma constitucional es realizado por el Congreso General, pero se le permite cierta participación a las Legislaturas estatales, y aunque también se hace referencia al procedimiento legislativo ordinario como parte del procedimiento de reforma constitucional, de forma expresa se encuentra señalado que el Ejecutivo no cuenta con facultad de veto.

En esta Constitución en sus artículos 165 a 171 se establecía que no se podían hacer observaciones o reformas al texto constitucional sino hasta 1830, y en su caso éstas tenían que provenir de las Legislaturas estatales para que el Congreso General las analizara, y si las calificaba de pertinentes emitía una declaración que el Presidente estaba obligado a comunicar y publicar sin hacer observaciones. El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones se ocupaba de las observaciones contenidas en la declaración del Congreso anterior, quedando como regla que ninguna reforma constitucional debía ser calificada y decretada por el mismo Congreso.

Las observaciones hechas con posterioridad a 1830 serían consideradas por el Congreso en el segundo año de sesiones, y si se calificaban de necesarias, se hacía la declaración para que el siguiente Congreso se ocupara de ellas. El artículo 170 de esta Constitución establecía que para las reformas y adiciones posteriores al año de 1830, se debía seguir el procedimiento legislativo ordinario para reformar la Constitución, pero con la disposición expresa en el mismo artículo de que el Presidente no podía hacer observaciones a estas iniciativas de reforma constitucional, es decir, no tenía la facultad de veto.

Lo que resulta más trascendente de este procedimiento es que el artículo 171 limita el poder del Constituyente Permanente, ya que señala una serie de principios que no pueden ser objeto de reforma, como lo son la independencia y libertad de la nación, así como la división de poderes en la Federación y los estados y algunos otros, que sujetaban a cualquier intento de reforma a respetar estos principios fundamentales que integraban la Constitución.

Es importante señalar que ningún artículo establecía la facultad de iniciativa en materia de reformas a la Constitución, salvo como se precisó en el párrafo anterior la posibilidad de las Legislaturas estatales de hacer observaciones; sin embargo, es posible que así como se seguía el procedimiento legislativo ordinario en la discusión y aprobación de las iniciativas de reforma al texto fundamental, también se tuviera como facultados para presentar este tipo de iniciativas a los mismos que podían presentarlas en materia de leyes secundarias. Así tampoco se establece una mayoría superior a la requerida para aprobar una ley, por lo que podemos concluir que no se trata de un órgano superior a los poderes constituidos, sino que se trata de ellos mismos pero con algunas salvedades como la comentada sobre las limitaciones del artículo 171 y otras descritas anteriormente.

#### **- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).**

El último antecedente histórico federal de reforma constitucional es el que se encuentra previsto en el artículo 127 de la Constitución de 1857, el cual señala la posibilidad de hacer reformas o adiciones a la Carta Magna y establece el órgano facultado para hacer estos cambios.

El artículo 127 señala que el Constituyente Permanente en este caso, es un órgano superior a los poderes constituidos, ya que integra al Congreso de la Unión con las Legislaturas estatales para reformar la Carta Magna, así también se establece que la mayoría con la que debe ser aprobada la iniciativa de reforma en el Congreso de la Unión debe ser calificada, es decir, dos terceras partes de los votos de los individuos presentes, y que una mayoría simple de las legislaturas estatales deben dar su consentimiento para lograr hacer la reforma. El cómputo del voto de las Legislaturas estatales era realizado por el Congreso de la Unión.

Es importante señalar que en esta Constitución el Congreso de la Unión era unicameral, toda vez que sólo existía la Cámara de Diputados y no así el Senado. La reforma hecha en 1874 incluyó de nuevo al Senado, pero el artículo 127 no se reformó para adecuarse a la nueva realidad con un Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras.

Este artículo deja lagunas jurídicas con respecto al procedimiento, ya que no establece quién tiene facultad de iniciativa, tampoco señala cual debía ser el trámite que debía seguir una iniciativa de reforma dentro del Congreso de la Unión para reformar la Constitución, tan sólo se limita a establecer al órgano y señalar requisitos necesarios para lograr la reforma.

A pesar de lo anterior y a través de la interpretación sistemática de la Constitución, se logró subsanar estas omisiones del Poder Constituyente y se determinó seguir el procedimiento legislativo ordinario para la consecución de las reformas, así como la facultad de iniciativa prevista para las leyes secundarias; sin embargo, se dejó sin regulación el procedimiento a seguir en cada una de las Legislaturas Estatales para aprobar las iniciativas de reforma que les eran enviadas por el Congreso de la Unión.



Otra observación a este artículo es que por tratarse del procedimiento legislativo ordinario el que se ocupa en el trámite que se le da a las iniciativas, no deja de saltar a la vista la posibilidad que queda abierta a interpretación, de que el Ejecutivo haga observaciones a una iniciativa ya aprobada por el Constituyente Permanente, lo que significaría que un poder constituido hubiera podido hacer observaciones a un proyecto que se encuentra fuera de sus facultades, toda vez que no puede situarse el Presidente por encima del Constituyente Permanente.

### **- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).**

La disposición constitucional que actualmente regula el procedimiento de reformas a la Constitución, es una copia del artículo 127 de la Constitución de 1857, que analizamos en el inciso anterior, por lo que se heredaron los inconvenientes que presentaba aquella norma, ya que la única adición que se le ha hecho al vigente artículo 135 de nuestra Carta Magna, es el establecimiento de que puede ser la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la que realice el cómputo de los votos de las Legislaturas estatales.

Como se menciona respecto del antecedente inmediato, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, los facultados para iniciar una reforma constitucional son los mismos que pueden hacerlos respecto de leyes secundarias, es decir, son aquellos señalados en el artículo 71 de nuestra Constitución. Una vez presentada, la iniciativa sigue el mismo trámite previsto en el artículo 72 de la norma fundamental para su discusión en el Congreso de la Unión, con el requisito previsto en el artículo 135 de que la aprobación deberá ser de dos terceras partes de los individuos presentes en cada Cámara.

Una vez aprobado un proyecto de reforma por el Congreso de la Unión, se envía a las Legislaturas estatales para que emitan su voto, ya sea a favor o en contra del proyecto de reforma constitucional, en tanto que el Congreso de la Unión o durante sus recesos la Comisión Permanente hace el conteo de los votos emitidos por las Legislaturas locales. Una vez aprobado el proyecto por la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los Congresos Estatales, se envía al Ejecutivo federal para su publicación.

### **+ Derecho Comparado**

#### **- Estados Unidos de América.**

Los norteamericanos cuentan con un sistema complejo para realizar enmiendas a su Constitución. Aunque establecen dos procedimientos alternativos para reformarla, no dejan ambos de ser rígidos al necesitarse mayorías específicas para la aprobación de las iniciativas, así también en este sistema se toma mucho en cuenta a las legislaturas estatales como parte del procedimiento de reforma.

Este procedimiento, al ser de carácter rígido por requerir de mayorías específicas para reformar la constitución, le ha dado a la norma fundamental norteamericana una gran estabilidad a lo largo de su historia, aunque no es bastante clara por lo que hace a la discusión y aprobación de la iniciativa, por lo que deja a juicio del legislador estos asuntos de no menor importancia.

#### **- Italia.**

El procedimiento de reforma constitucional previsto en la Constitución de la República Italiana es rígido, ya que establece un procedimiento para la creación y reforma de leyes ordinarias, y otro para la reforma de su carta magna, esto es, el órgano facultado es el mismo para ambos procedimientos, pero la reforma constitucional necesita de la votación mayoritaria de todos los miembros de ambas cámaras, en tanto que la legislación ordinaria permite su aprobación incluso a través de comisiones por lo que no necesita de todos los miembros de las cámaras; fuera de este requisito los pasos a seguir para reformar la Constitución y cualquier ley son los mismos. La iniciativa popular se encuentra prevista para ambos casos, así como el referéndum de existir la solicitud por parte de los votantes o de los consejos regionales; resulta importante señalar que en este caso al no crearse un órgano superior para la reforma constitucional, el Presidente tiene la facultad para hacer

observaciones a un proyecto aprobado por las Cámaras, aunque éstas tengan la posibilidad de no atenderlas en caso de volver a aprobar el mismo proyecto. Los artículos 138 y 139 del ordenamiento italiano dejan muchas lagunas en cuanto al procedimiento en sí, que se subsanan a través de la interpretación de la ley fundamental.

### **- España.**

El procedimiento de reforma constitucional que se encuentra previsto en el texto fundamental español, establece dos tipos de reforma: la parcial y la total, en el primer caso se trata de cualquier enmienda que se proponga introducir al texto constitucional; y en el segundo caso se refiere a un cambio total de la Constitución.

El procedimiento previsto en la Constitución española parece ser uno bastante completo, es decir, no le permite al Poder Revisor de la Constitución mayor interpretación. En cuatro artículos detalla de manera general pero muy precisa cuáles deberán de ser las condiciones para reformar el texto constitucional, y tan sólo deja a interpretación el sistema que deberá seguir la iniciativa durante su discusión en ambas cámaras, además la Constitución en sí no prevé la posibilidad de hacer observaciones a los proyectos aprobados por las cámaras por parte del Rey o el Presidente del Gobierno; sin embargo, señala las mayorías con que deberán ser aprobadas las iniciativas y así también quién tiene facultad de iniciativa.

### **- Alemania.**

La reforma constitucional en Alemania es rígida como en casi todas las constituciones escritas. Precisa de mayorías especiales para su aprobación, aunque no se necesite un órgano distinto al poder legislativo ordinario para sacar adelante las iniciativas presentadas.

El análisis de los artículos que establecen el procedimiento de reforma en la Ley Fundamental Alemana nos permite darnos cuenta de que no se hace referencia a la facultad de iniciativa, así tampoco se establece qué procedimiento se debe seguir para la discusión de un proyecto de reforma en ambas cámaras, más bien se dan requisitos que deberá cumplir la iniciativa para poder entrar en vigor. Por lo que hace a la figura del veto pareciera no existir dentro del sistema jurídico alemán, por lo menos no en los términos que lo conocemos en el sistema presidencial de nuestro país.

### **- Francia.**

La Constitución francesa se caracteriza por tan sólo establecer principios mínimos dentro de su texto, dejando el mayor trabajo para la legislación secundaria y los poderes constituidos. El procedimiento de reforma constitucional no es la excepción y tan sólo establece algunas normas básicas para ello.

Del estudio de su articulado se puede ver que se trata de un sistema rígido de reforma, ya que se prevén procedimientos extraordinarios para aprobar una iniciativa que pretenda modificar el texto constitucional, además de que en caso de considerarlo prudente el Presidente puede convocar al Parlamento en Congreso para hacer la aprobación de un proyecto, lo que significa un órgano superior al legislativo ordinario al funcionar ambas cámaras en asamblea única.

Como ya se dijo anteriormente, la Constitución francesa tan sólo señala principios básicos, por lo que no establece el procedimiento a seguir en las cámaras para la discusión de la iniciativa o sobre la publicación y promulgación del decreto que modifique el texto de la Carta Magna; por lo que hace al veto, al no hacerse mención al respecto se considera que la figura no se encuentra prevista dentro del ordenamiento jurídico.

### **- Costa Rica.**

Por tratarse de un sistema rígido establece requisitos especiales distintos al procedimiento legislativo ordinario para lograr la modificación del texto fundamental, así también prevé la reforma total de la Constitución y su procedimiento.

Resulta importante resaltar que la Constitución costarricense sostiene varios aspectos básicos sobre cómo debe ser el procedimiento de reforma constitucional, por ejemplo, señala quien tiene la facultad de iniciativa, así también remite al procedimiento legislativo ordinario durante el proceso de discusión y aprobación del proyecto de reforma, aunque estableciendo las mayorías específicas para cada caso, así como los tiempos para la consecución de la reforma; en este caso también se prevé la posibilidad de someter a referéndum el proyecto de reforma una vez aprobado pero antes de entrar en vigor. Por lo que hace a la reforma total de la constitución de Costa Rica, resulta ilustrador el hecho de que se encuentre previsto de forma explícita, ya que en constituciones como la nuestra, no se tiene señalamiento alguno sobre la posibilidad de una reforma total, por lo que se deja a la interpretación una cuestión tan trascendental como ésta.

Como ya se ha señalado a lo largo de esta iniciativa el procedimiento de reforma constitucional es un medio de defensa ordinario para garantizar la supremacía de la constitución. Al establecer un método agravado para poder introducir cambios en las normas constitucionales, se garantiza que ningún poder constituido pueda reformar nuestra norma fundamental por sí mismo, sino que se necesite de un método especial para estar en posibilidad de cambiar en alguna parte el texto constitucional.

Actualmente hay temas que dejan lugar a la interpretación del procedimiento de reforma constitucional, que deben ser corregidos, más aún cuando se ha puesto de "moda", impugnar los cambios a nuestra Carta Magna, por la vía del Juicio de Amparo, donde algunos jueces han interpretado equívocamente el artículo 135 de la Constitución Mexicana.

El artículo 135 constitucional no hace referencia alguna a los individuos facultados para presentar una iniciativa de reforma a nuestra Constitución. Es por ello que a través de la historia el poder revisor de la Carta Magna ha interpretado que los facultados para presentar iniciativas de reforma constitucional, son los mismos que prevé el artículo 71 de la norma fundamental, entre los que se encuentran el Presidente de la República, los diputados y senadores, así como las legislaturas de los Estados. A tal conclusión se ha llegado a través de una interpretación sistemática de la Constitución, por lo que habría también que sumar a esta lista de facultados para iniciar una reforma constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en asuntos relacionados con este ente jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 122 de la misma norma fundamental.

La falta de previsión en el artículo 135 respecto de la facultad de iniciativa ha generado que sea a través de la interpretación hecha por el Constituyente Permanente, la forma como se ha subsanado esta laguna.

En el caso particular de los senadores y diputados, creo que debería de requerirse un número determinado de legisladores que apoyen una iniciativa de reforma constitucional, ya que al permitirse la presentación de forma individual por parte de un legislador, lo que genera es que no se le dé la importancia suficiente al no contar desde un inicio con un apoyo sustancial que le permita abrirse paso en la agenda legislativa del Congreso de la Unión.

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es omiso en cuanto al procedimiento a seguir para una iniciativa de reforma constitucional durante su trámite en el Congreso de la Unión, ya que se limita a señalar tan sólo la mayoría con que debe ser aprobado en dicho órgano colegiado, más nunca hace referencia alguna sobre las reglas que deberá observar en alguna de las Cámaras.

De lo expuesto en el párrafo anterior surgen varias incógnitas: una de ellas es la posibilidad de que el Congreso de la Unión actúe como asamblea única por tratarse de una reforma constitucional, y no en Cámaras separadas como lo hace en el procedimiento legislativo ordinario. Esta duda encuentra su origen en la Constitución de 1857, ya que su artículo 127 es el antecedente inmediato del artículo 135 actual, y en aquella Constitución el

Congreso de la Unión solamente se encontraba integrado por la Cámara de Diputados, ya que el Senado no había sido considerado por el Constituyente del '56, aunque en una reforma posterior a la Constitución se incluyó de nueva cuenta al Senado de la República como integrante del Congreso; más esa modificación nunca se puntualizó en el artículo referente a las reformas constitucionales, por lo que al referirse al Congreso de la Unión en la Constitución del '57 se trataba exclusivamente de la Cámara de Diputados.

Al igual que en el caso de la facultad de iniciativa, el poder revisor de la Constitución ha tenido que interpretar sistemáticamente nuestra norma fundamental para subsanar esta omisión cometida por el Poder Constituyente al redactar el artículo 135, y es por ello que se usa el proceso legislativo ordinario previsto en el artículo 72 constitucional, para darle seguimiento a una iniciativa presentada en cualquiera de las dos cámaras. Así, la propuesta de reforma es discutida en ambas cámaras de forma separada pero sucesiva. Para subsanar esta laguna se debe adicionar el artículo 135 para que haga referencia expresa a que el trámite de discusión se seguirá en los mismos términos que señala el artículo 72 de la norma fundamental, así como en los artículos relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.

Derivado de la interpretación hecha por el poder revisor, tenemos que el artículo 72 de la norma fundamental mexicana es el que rige el trámite que se le da a una iniciativa de reforma constitucional presentada en cualquiera de las dos cámaras. De la lectura del mismo artículo encontramos la figura del veto presidencial, o facultad del Poder Ejecutivo de hacer observaciones, así como la promulgación las cuales están previstas para el procedimiento legislativo ordinario. Pero no debiera aplicarse para el caso de una reforma constitucional, toda vez que no se trata del poder legislativo constituido y normado por la Constitución sino que se trata del poder revisor de la misma, por lo que resulta equívoco pensar que este poder pudiera verse sometido a la voluntad de un poder constituido como lo es el Ejecutivo Federal. Es por ello que las figuras del veto y la promulgación no tienen cabida en el procedimiento de reforma constitucional.

A pesar de resultar obvia la solución a la problemática planteada anteriormente, no deja de ser posible que el Ejecutivo federal en uso de las facultades que le confiere el artículo 72 de la Constitución, intente vetar un decreto de reforma constitucional, aprobado por el Congreso de la Unión a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Debe considerarse también que técnicamente se encuentra superado este obstáculo del veto, debido a la votación requerida para la aprobación de una iniciativa de reforma constitucional, que es la misma que debe obtener un proyecto de ley ordinaria para superar las observaciones hechas por el Presidente.

Tal y como se configuraba en la Constitución de 1824, la solución a este problema sería señalar de forma expresa que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Constituyente Permanente, y que no es necesaria la promulgación ya que se trata de no someter a un poder constituido la voluntad del constituyente permanente.

Como ya se mencionó anteriormente, el poder revisor de la Constitución se encuentra integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas. Sin embargo, el artículo 135 no señala cuál es el procedimiento a seguir en dichas legislaturas por lo que se refiere a quórum, discusión y aprobación. Lo único a que hace referencia el artículo que norma el procedimiento de reforma en nuestra Constitución, es que el proyecto de reforma deberá ser aprobado por la mayoría de las Legislaturas estatales. Conforme con la presente iniciativa vale la pena recordar que también deber participar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entendiendo que a pesar de que el Distrito Federal es un ente jurídico con una naturaleza diferente a los Estados, no existe ningún impedimento para que participe en el procedimiento de reforma a la Ley fundamental.

Otra laguna en el procedimiento de reforma constitucional, es la que se refiere a la contabilización de los votos emitidos por las legislaturas estatales, con respecto a la aprobación o no de un proyecto de reforma enviado a ellas por el Congreso de la Unión.

El problema que surge respecto de esta parte del procedimiento, es que el artículo respectivo sólo señala que para formar parte de la Constitución un proyecto de reforma deberá ser aprobado por la mayoría de las legislaturas estatales, más no especifica si es necesario contabilizar el voto de todas las legislaturas o si con el solo hecho de conseguir el voto de la mayoría de ellas, ya no sería necesario esperar la determinación que tomen las demás con respecto del mismo proyecto de reforma enviado por el Congreso de la Unión.

El plazo cuando deberán emitir su aprobación o rechazo a un proyecto de reforma no está establecido, y se ha dado el caso de que una reforma de este tipo se queda detenida durante mucho tiempo en las legislaturas estatales, por lo que resulta importante también establecer un plazo específico para que las legislaturas se pronuncien respecto del proyecto enviado a ellas para el caso de no hacerlo dentro del previsto se les tendría por aprobado, ya que se busca crear un consenso alrededor de una reforma constitucional.

El plazo del que se habla en el párrafo anterior para que las legislaturas se pronuncien respecto de un proyecto de reforma constitucional podría ser de seis meses, ya que existe un antecedente en el artículo 73, fracción III, inciso 3° de la misma Constitución, en el cual se establece un plazo igual a los Congresos Estatales para enviar un informe al Congreso de la Unión respecto de la formación de nuevos estados dentro del territorio de los ya existentes, lo que implica una reforma a la Constitución Federal, por lo que podría ser una buena referencia para establecer un plazo para que las Legislaturas locales se pronuncien respecto de un proyecto enviado a ellas, que pretenda reformar la Constitución.

Conforme al actual procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución, las Legislaturas estatales sólo se encuentran facultadas para dar su voto negativo o afirmativo respecto del proyecto enviado por el Congreso de la Unión.

Como se sabe nuestro sistema tiene un carácter federal, siendo una de sus principales características la distribución de competencias que se establecen en el artículo 124 de nuestra Constitución. Esto indica que lo que no se encuentra expresamente establecido para el poder federal, se entiende reservado a los estados.

Es en esta materia donde el procedimiento de reforma constitucional tiene una laguna, ya no de carácter técnico como los señalados párrafos arriba sino de fondo, al no permitir que las Legislaturas estatales puedan hacer observaciones a un proyecto de reforma constitucional cuando afecte alguna materia de su competencia, y que por lo mismo tenga alguna opinión trascendente sobre el equilibrio del pacto federal. Al no permitirse más que la aprobación o rechazo del proyecto, se deja en situación de indefensión a las entidades federativas en materias que les corresponden de acuerdo a lo establecido en la Constitución general.

No deja de observarse que el hecho de permitir las observaciones de las legislaturas estatales hace más complejo el procedimiento de reforma, por lo que creo que sólo se les debería obligar a emitir de forma razonada su voto, ya sea de aprobación o rechazo, a pesar de no ser vinculatorio para el Congreso de la Unión, no deja de ser trascendente para nuestro sistema federal la participación más activa de ellas dentro del procedimiento de reforma constitucional.

Otorgarle mayor relevancia a la participación de las Legislaturas de los estados en el procedimiento de reforma constitucional, es necesario en tanto que en el constitucionalismo federal mexicano del siglo XIX y buena parte del XX, esta participación se encontraba encomendada al Senado de la República como Cámara de representación territorial.

Pero a lo largo de la vida constitucional mexicana se fue diluyendo la representatividad territorial del Senado.

En la Constitución de 1824 los senadores de la República eran elegidos por las legislaturas de sus respectivos estados<sup>11</sup>, lo que les otorgaba a estos últimos una gran participación en el procedimiento de reforma de la Constitución federal.

Como ya se mencionó anteriormente en la Constitución de 1857 no se contempló al Senado como integrante del Congreso de la Unión, por lo que la representación territorial del Senado no existía, a pesar de que en 1872 se reformó la Constitución para reintegrar a la Cámara Alta al Congreso de la Unión.

La Constitución actual reconoce al Senado como Cámara de representación territorial, y estableció un sistema electoral uninominal donde los estados eran la unidad geográfica electoral, lo que implicaba una representatividad territorial fuerte. Sin embargo esta vigorosa representatividad del Senado se ha venido diluyendo principalmente por dos adiciones y reformas a la Constitución: la primera de ellas es la introducción de la representación proporcional como sistema electoral para integrar el Senado, al establecerse una lista nacional. La segunda causa que mengua la representación territorial del Senado, es su organización interna en grupos parlamentarios de partidos políticos nacionales, con disciplina de voto. Por lo que en vez de representar a sus estados, representan posiciones nacionales partidistas<sup>12</sup>.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta Asamblea la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes **de cada una de las Cámaras, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal. Las Legislaturas locales contarán con 6 meses para enviar su aprobación o rechazo, señalando las razones en que fundan su resolución; de no hacerlo dentro del plazo señalado se entenderá que su resolución es en sentido aprobatorio.**

**Tendrán facultad de iniciativa en esta materia los mismos sujetos señalados en el artículo 71 de esta Constitución pero las iniciativas presentadas por legisladores federales deberán ser suscritas por un diputado o un senador, según corresponda; de igual manera lo podrá hacer la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos señalados en la Base Primera, fracción V, inciso ñ), del artículo 122 de este mismo ordenamiento.**

**Estas iniciativas se tramitarán ante las Cámaras del Congreso de la Unión bajo el mismo procedimiento previsto en el artículo 72 de esta Constitución, con las salvedades de que las adiciones y reformas que se aprueben conforme a este artículo no podrán ser vetadas ni requerirán de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.**

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas. **Una vez realizado el cómputo de las legislaturas de las entidades federativas, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.**

### **Transitorios**

**Primero.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de la declaratoria hecha por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente de haber sido aprobada.

**Segundo.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para conocimiento general.

## Notas

1. Kelsen, Hans, Teoría general del Derecho y del Estado, México, 1949, pp. 404.
2. Cfr., Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, 2003, pp.12.
3. Artículo 133. 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, será la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.
4. Cfr. López Guerra, Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant lo blanch, Valencia, España, 1994, pp. 193.
5. Cfr., Quiroz Acosta, Enrique, Teoría de la constitución, Porrúa, México, 2005, pp. 125-129.
6. Cfr. Bryce, James, Constituciones flexibles y constituciones rígidas, Instituto de estudios Políticos, Madrid, 1952.
7. El poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, es el que sigue en orden al Poder Constituyente, por lo que podría definirse paralelamente diciendo es un poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el Poder Constituyente, bien entendido que dentro del vocablo reformas quedan incluidos los conceptos de adición y supresión de principios o normas. De la Cueva, Mario: Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa, México, 1982, pp.143.
8. Quiroz Acosta, Enrique, Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 50.
9. Cfr. Op. Cit. Quiroz Acosta, Enrique, pp. 94-95.
10. Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp.12-13.
11. Constitución Federal de 1824, 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.  
Artículo 27. Cuando falte algún senador por muerte, destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviere reunida, y no estándolo luego que se reúna.
12. Cfr. Von Beyme, Klaus, Los partidos políticos en las democracias contemporáneas (traducción al español de Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz), Madrid, CIS, 1800, pp.

Dada en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los 5 días del mes de enero de 2010.

Senador Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)