

## CAPÍTULO CUARTO

### LA REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### I. ANTECEDENTES GENERALES

Este capítulo tiene por objeto observar las soluciones que se han adoptado sobre la reforma constitucional en ciertos estados de la República con el propósito de contribuir también al estudio de esta materia; destacar ciertas instituciones que se han incorporado a los respectivos ordenamientos supremos por su interés para la teoría constitucional; y aportar antecedentes que permitan hacer realizar una propuesta para modificar el artículo 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Se han seleccionado para este estudio las constituciones de algunos de los estados de la República cuyas normas se han encontrado dignas de análisis por la variedad de las soluciones planteadas en materia de reforma constitucional. Al final del capítulo se señalan conclusiones respecto a las normas sobre reforma en las Constituciones estatales y se realizan algunas propuestas para perfeccionarlas.

Es interesante analizar las normas de las Constituciones de los estados que tienen modalidades distintas en materia de reforma, con mayores o menores rigideces, algunas establecen leyes con rango constitucional con un procedimiento especial para su reforma y que contienen procesos más o menos democráticos al menos en la letra de sus ordenamientos. Todos estos textos, además, deben respetar las prescripciones de la Constitución federal.

## II. LAS NORMAS SOBRE REFORMA EN CIERTAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

### 1. *Estado de Guerrero*

La Constitución Política del Estado de Guerrero fue publicada el 16 de octubre de 1917 y regula su revisión en el artículo 125 que estipula que puede ser reformada o adicionada por el Congreso del estado. La iniciativa corresponde a los diputados o al gobernador y para que sean aprobadas las enmiendas o adiciones se requiere el voto de la mayoría de los diputados presentes y debe además ser sancionada por la mayoría de la totalidad de los municipios de esta entidad federativa. El jefe del Ejecutivo tiene derecho a veto y cuando lo ejerza, las respectivas reformas no pueden ser analizadas hasta el siguiente período de sesiones. Si en este nuevo período, el Congreso insistiere en las reformas, el gobernador las promulgará sin más trámite. Esta ley superior no contiene mayores obstáculos para su modificación con la excepción del veto que se concedió al gobernador del estado.

### 2. *Estado de Jalisco*

La Constitución del Estado de Jalisco fue publicada en el *Periódico Oficial* de esa entidad federativa el 21, 25 y 28 de julio y 1o. de agosto de 1917. El Congreso del estado, por decreto número 15424, modificó en su artículo 1o., los artículos 1o. al 67 y en su artículo 2o, adicionó otras normas. De esta manera se modificó sustancialmente este ordenamiento que fue publicado el 13 de julio de 1994. Las normas sobre reforma de este texto fundamental están contenidas en los artículos 117 y 118 que dispone que sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura, se enviará a los ayuntamientos del estado con los debates que hubiere provocado; si del cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los ayuntamientos aprueban las enmiendas, se declarará que forman parte de la Constitución. En el caso de que los ayuntamientos no remitieren al Congreso el resultado de la votación, en el plazo de un mes a contar de su recepción, se entenderá que aceptan las reformas. Se está de acuerdo con

esta disposición, que existe también en otras constituciones de las entidades federativas, en el sentido de que pasado un tiempo prudencial sin que los municipios se pronuncien sobre la reforma constitucional se entiende que ésta se encuentra aprobada.

Cabe mencionar que no se señala en el ordenamiento supremo quienes tienen facultades para iniciar una reforma y la solución, en estos casos, generalmente consiste en que pueden hacerlo quienes tienen facultades para iniciar leyes. En el estado de Jalisco, conforme al artículo 28, son: los diputados; gobernador del estado; Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia; los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 5% del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia. Las iniciativas presentadas conforme a esta norma deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el Pleno a la comisión correspondiente. No obstante lo señalado, se estima preferible, en materia de reformas, que se legisle en forma especial sobre quienes pueden iniciarla y que se exijan mayores requisitos que para proponer un proyecto de ley. Debe señalarse como algo positivo, respecto de la norma aludida, que se está de acuerdo con la iniciativa popular para presentar iniciativas de ley y si ello se estima posible en materia de reformas constitucionales parece igualmente democrático.

Se establece que las reformas y adiciones realizadas podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, parcial o total, en los términos que esta Constitución y las leyes establezcan para las reformas, adiciones y creación de leyes que expida el Congreso, siempre y cuando, además de los requisitos ya establecidos por esta Constitución, los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado.

Cabe observar que las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del estado, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando lo solicite ante el Consejo Electoral del estado: un número de ciudadanos que represente cuando menos al dos punto 5% de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación siempre que estén radicados

de menos en la mitad más uno de los municipio de estado, o cuando lo solicite el titular del Poder Ejecutivo dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación. Además, las leyes sometidas a referéndum, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa al menos el 40% de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado y, de los mismos, más del 50% emite su voto en contra, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 34 de la Constitución del estado.

Por otra parte, los reglamentos y decretos que expida el titular del Ejecutivo estatal, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que establezca la ley, con excepción de las de carácter contributivo, podrán ser sometidos a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando así lo solicite ante el Consejo Electoral del estado: el porcentaje de ciudadanos a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior o el Congreso del estado. (47) El quórum de votantes que participen en el referéndum y que aprueben la derogación es el señalado también en el párrafo que precede.

Hay que concluir de que en la Constitución de Jalisco hay una serie de mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer su soberanía sin la intervención de otros poderes del estado tanto en el caso de reformas de este ordenamiento como en el caso de aprobación de ciertas leyes del Congreso estatal o decretos de cierta trascendencia del titular del Ejecutivo. La participación de los municipios en la reforma constitucional constituye igualmente un factor que contribuye a la democratización de la reforma.

Además, las reformas hechas en la Constitución de la República que afecten a esta Constitución, según el artículo 118, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin más trámite.

### *3. Estado de México*

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México fue promulgada el 8 de noviembre de 1917, ha sido modificada en numerosas ocasiones y en 1995, se realizó una revisión integral de la misma. Las disposiciones relativas a su reforma están contenidas en el artículo 148. Esta regla prescribe que el ordenamiento supremo puede ser adicionado o reformado y para ello se requiere que el proyecto respectivo sea aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados de la Legislatura del estado y por la mitad más uno de los ayuntamientos de esta entidad federativa. Dicha Asamblea o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de

los votos y la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones. Las normas sobre modificaciones de este texto supremo constituyen un caso generalizado en las cartas políticas de las entidades federativas y cuando existen variantes o modalidades, generalmente se parte de una base normativa semejante. Sin embargo, este ordenamiento supremo es omiso en el sentido de que no señala un tiempo para que se pronuncien los municipios del estado frente a una reforma constitucional, en circunstancias que es necesaria una norma que determine que pasado un determinado período sin que dichos ayuntamientos aprueben la reforma se entiende que ésta fue aprobada.

No señala tampoco el ordenamiento supremo quienes están facultados para presentar un proyecto de reforma y se entiende que son quienes pueden presentar iniciativas de leyes que, conforme al artículo 51 de ese texto son: el gobernador del estado; los diputados; el Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno; y los ciudadanos del estado, en todo los ramos de la administración. En el caso de éstos últimos no se ha señalado porcentaje alguno del padrón electoral por lo que queda entregada su decisión a lo que determine la ley reglamentaria.

#### *4. Estado de Morelos*

La Constitución Política de este estado fue publicada el 16 de noviembre de 1930 y ha tenido numerosas modificaciones. Las normas sobre la materia están contenidas en el título octavo sobre “Observancia y Reformas de la Constitución federal y local”, artículos 147 y 148. Estas reglas requieren para la aceptación de la reforma el voto de las dos terceras partes del número total de diputados. Una vez sancionada la revisión por el Congreso estatal, tanto las enmiendas como la discusión sobre éstas, se remitirá a los ayuntamientos que deben aprobarla por mayoría del total de los existentes en la entidad. Si los ayuntamientos no contestan dentro del mes de haber recibido el proyecto respectivo, se entiende que lo aceptan. Corresponde al Congreso del estado, realizar el cómputo de los

votos de los ayuntamientos y declarar que fueron aprobadas las adiciones o reformas.

El proyecto de reforma lo pueden presentar, según el artículo 42, relativo a la iniciativa de leyes y decretos: el gobernador del estado; los diputados del Congreso estatal; el Tribunal Superior de Justicia en asuntos relacionados con la organización y administración de justicia; los ayuntamientos, y los ciudadanos. Sobre la iniciativa popular, en materia de modificaciones constitucionales, la fracción III del artículo 19 Bis, dispone que los ciudadanos podrán presentar propuestas con al menos el 3% de los inscritos en el padrón electoral. El Congreso, en este caso, estará obligado invariablemente a dar respuesta a los solicitantes en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la recepción del proyecto.

El artículo 19 Bis, que fue adicionado el 1o. de octubre de 1999, reconoce ciertos medios de participación ciudadana y entre éstos acepta el referéndum. Este medio de consulta, de acuerdo con la fracción III de este artículo, es el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a las normas de la carta política estatal. Para poner en movimiento el referéndum se requiere que intervengan cualquiera de los siguientes órganos: el titular del Poder Ejecutivo; el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si se trata de reformas a la Constitución política del estado o el 5% de los ciudadanos de este padrón, tratándose de leyes estatales y reglamentos municipales, y el Congreso del estado a petición de un grupo parlamentario.

Corresponde al Instituto Estatal Electoral y al Consejo de Participación Ciudadana, que se instalará expresamente para estos efectos, preparar, desarrollar, vigilar y calificar el referéndum conforme a la Constitución y la ley de la materia. A este último Consejo corresponde, asimismo, calificar la procedencia o improcedencia del referéndum citado. El proceso mismo de esta forma de participación ciudadana, lo llevará a cabo el Instituto Estatal Electoral.

Cuando se trata de reformas efectuadas a la Constitución federal que afecten al ordenamiento supremo del estado, el Congreso las adoptará sin mayor trámite y como es lógico en este caso no hay posibilidades de referéndum.

Aunque existen ciertas rigideces para reformar la Constitución del Estado de Morelos, es loable que exista participación ciudadana en la ini-

ciativa para presentarla o en el propio proceso de aprobación, lo que ubica a este ordenamiento entre los más avanzados de la República en materia de reforma constitucional, aunque no se tenga conocimiento, en la práctica, de que se haya realizado tal intervención.

##### 5. *Estado de Nuevo León*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León fue publicada en el *Periódico Oficial del estado* el 16 de diciembre de 1917 y su última reforma corresponde al 11 de julio de 2008. Las normas relativas a su revisión están contenidas en el título XI, de las Reformas a la Constitución, artículos 148 a 152.

En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución, expresa el artículo 148, más las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión, y no podrán ser votadas antes del inmediato período de sesiones (artículo 149).

Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la legislatura (artículo 150).

Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores, se guardarán las mismas reglas que queden prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador (artículo 86, fracción III y de acuerdo al artículo 151).

Existen en Nuevo León una serie de leyes al que su ordenamiento supremo da el carácter de normas constitucionales y en su reforma, en términos generales, se guardarán las mismas reglas que en las de modificación de cualquier artículo de la Constitución estatal, pudiendo ser discutidas y votadas, a diferencia de las normas contenidas en la Constitución, en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso, según prescribe el artículo 152 que hace referencia a las disposiciones contenidas en los artículos 45, 63 fracción XIX, 94 y 118 que se refieren respectivamente a la Ley Electoral del Estado; a la que conce-

de conmutación de pena y rehabilitación de derechos en los casos y con las condiciones que disponga la Ley; a la que regula el Poder Judicial del Estado, y la que establece las prescripciones sobre la administración pública municipal. Finalmente, conforme al artículo 86, fracción III, no puede el gobernador hacer observaciones a las leyes constitucionales, es decir no tiene derecho a veto respecto de lo acordado, en estas materias, por el Congreso estatal.

Debe destacarse que esta Constitución, a diferencia de los ordenamientos supremos de otros estados de la Federación, no exige para su reforma la participación de los municipios, lo que implica un defecto porque parece más democrático que los ayuntamientos puedan opinar también si hay modificaciones a la carta fundamental de un estado. Además, el hecho de que el Congreso de Nuevo León pueda reformar la Constitución de esa entidad federativa, sin la intervención de los municipios, tiene el inconveniente de que dicho Congreso, que es un poder constituido, se atribuya facultades de poder constituyente y quede ese ordenamiento supremo sujeto a su sola determinación, lo que vulnera asimismo el principio de la supremacía constitucional. Ello significa, además, que se desconozca a los ayuntamientos de ese estado que tienen igualmente una parte importante de la representación de los ciudadanos y que constituyen la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas, en los términos del artículo 115 constitucional.

## 6. *Estado de Oaxaca*

La Constitución de esta entidad federativa, se aprobó el 15 de abril de 1922, su última reforma fue publicada el 26 de julio de 2008, y las normas sobre su reforma están contenidas en el artículo 141 que determina de que las iniciativas de revisión, deben ser suscritas por el diputado o diputados que las presenten, por el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial, o los ayuntamientos, en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, en los términos de las fracciones I, II, III y IV, del artículo 50 de esta Constitución.

Estas iniciativas de reforma se sujetarán a los trámites establecidos para la expedición de las leyes que norman los artículos 51 al 58, pero requieren de la aprobación de, cuando menos, dos tercios del número total de diputados que integran la legislatura.

Si la legislatura estuviere en receso, será convocada a sesiones extraordinarias, por su diputación permanente, para el efecto a que se refiere el párrafo que antecede.

Las normas sobre reformas a esta Constitución tienen escasas rigideces, conceden una amplia iniciativa, que no está totalmente reglamentada en su propio texto, pero no aceptan que los ciudadanos puedan presentar un proyecto al respecto, en circunstancias que tienen facultades para iniciar leyes.

Cuando se promulguen reformas a la Constitución General de la República, la legislatura del estado, inmediatamente, si estuviere en periodo ordinario de sesiones, acordará los términos de las modificaciones o adiciones que correspondan para que puedan incorporarse al texto de la Carta Política estatal.

### *7. Estado de Querétaro*

La Carta Política del Estado de Querétaro fue aprobada en 1825, ha experimentado en el transcurso de los años una serie de reformas, las más importantes de las cuales son las de 1991 y la publicada el 31 de marzo de 2008 en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado. Este ordenamiento supremo tiene una serie de características que permiten distinguirlo de la mayoría de las Constituciones de otros estados de la República. Lo primero que llama la atención es su interesante preámbulo que consta de treinta y cuatro puntos lo que es un acierto porque permite interpretar sus preceptos y su orden jurídico, en general, en mejor forma. También se ha agregado una explicación del contenido de los diversos artículos de este ordenamiento lo que puede facilitar el conocimiento de su contenido. De los puntos señalados hay que destacar los relativos a: la consagración de los ideales democráticos en forma amplia y el establecimiento de procedimientos de participación ciudadana; la declaración que se trata de una carta que no sólo contiene normas sin también principios; que consagra un sistema de valores de carácter abierto y amplio y en consecuencia, según señala, su interpretación es distinta a la de la ley.

Otra característica de este texto fundamental, en el artículo 18, consiste en que amplía la posibilidad de presentar iniciativas de ley estatales a los ayuntamientos y al Poder Judicial sobre cualquier materia. Este intento por democratizar las iniciativas de ley es errada en atención a que no

es función de los ayuntamientos ni menos del Poder Judicial presentar cualquier tipo de iniciativas legales sino sólo las concernientes a sus funciones. En cambio, esta apertura indiscriminada involucra politizar excesivamente la intervención de estas instituciones en perjuicio de sus funciones propias. En cambio, es positivo que se permita a los ciudadanos presentar iniciativas de ley en los términos de la legislación secundaria correspondiente porque ello contribuye a democratizar el estado.

Se compacta, conforme al artículo 33, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Gubernamental en un organismo especializado, imparcial y con autonomía operativa de gestión y decisión, lo cual constituye un error porque esta mezcla atenta contra la especialidad de funciones que internacionalmente y nacionalmente se reconoce a dichas comisiones.

Corresponde igualmente señalar el hecho de que se hayan reducido los 105 artículos de la Constitución anterior a sólo 40 disposiciones. Tesis con la que se coincide en la medida en que los ordenamiento supremos de las entidades federativas contengan el núcleo central de la respectiva normatividad y sean complementadas por leyes constitucionales respecto de las cuales exista algún grado de dificultad para aprobarlas. Respecto a la Constitución misma aparte de la aprobación por los dos tercios de los diputados en ejercicio y de los dos tercios de los municipios es conveniente que las reformas sean aprobadas a través de un plebiscito.

Se establece en el artículo 30. un sistema permanente de tutela, apoyo e integración social para los adultos mayores y las personas discapacitadas que se encuentren en condiciones de desventaja física, mental, social o económica, con el propósito de facilitarles una vida de mayor calidad, digna, decorosa y su pleno desarrollo, lo cual se encuentra muy positivo.

Corresponde destacar que el artículo 31 determina que la Auditoría Superior del Estado será autónoma y dispone que todos los poderes del estado o cualquiera persona que cualquier persona física o moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos debe rendirle cuentas. Esta Auditoría tendrá asimismo por misión velar por el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales. El informe del resultado de la revisión de la cuenta pública se entrega al presidente de la Legislatura del estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que se publiquen los informes de la misma. Desafortunadamente esta auditoría no es totalmente autónoma en cuanto es un órgano de apoyo al Poder Legislativo del estado y es conveniente

que este tipo de instituciones sean totalmente autónomas de los poderes del Estado para que sean realmente independientes y ajenas a las influencias de los partidos políticos.

Otros organismos autónomos aparte de los nombrados, son el Instituto Electoral del Estado, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado.

La facultad de la legislatura estatal para dictar leyes, de acuerdo al artículo 15, se establece en forma genérica con el propósito de concordar esta atribución con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución de la República que determina que las facultades que no estén específicamente entregadas a la Federación se entiende que corresponden a los estados.

Las modificaciones de la Constitución contienen mayores rigideces que las correspondientes a otros estados en tanto se exigen no sólo los dos tercios de los diputados en ejercicio sino también los dos tercios de los municipios del estado, los que deben fundar y motivar el voto favorable o contrario que emitan al respecto y se determina que transcurridos treinta días naturales sin que éstos se hayan pronunciado se entiende que aprobaron la reforma del caso. La legislatura del estado puede requerir a los municipios que participen en sus trabajos de estudio y dictamen sobre las propuestas de reforma. Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los ayuntamientos recibieron el proyecto de reforma sin que emitan el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las modificaciones fueron aprobadas. Por último, en este tema, se niega el veto del gobernador del estado. Correspondería haber incorporado una disposición que determinara también que sus modificaciones sean también aceptadas a través de un referéndum con el objeto de incorporar la participación ciudadana en esta materia.

Esta Constitución entró en vigor al día siguiente de su publicación con excepción del artículo 28 relativo a los requisitos para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que sólo tendrá vigencia a los diez y ocho meses después de la fecha en que se publicó.

Finalmente, se reitera que este ordenamiento supremo tiene una serie de novedades y virtudes que son dignas de destacar, como ya se ha expresado, y que la experiencia demostrará si fueron acertadas sus disposiciones; si es conveniente que sus complementaciones se realicen sólo a través de leyes ordinarias; o si en el futuro convendrá adiccionarla con una o más leyes de carácter constitucional.

## 8. *Estado de Veracruz*

La Constitución política de Veracruz fue publicada el 25 de septiembre de 1917 y las últimas reformas se aprobaron por la Diputación permanente por Ley 53, que reformó los artículos 1o. al 84 y derogó los artículos 85 al 141, modificando de esta manera en forma sustancial dicha carta política cuyo texto vigente fue publicado en la *Gaceta Oficial del Estado* del 3 de febrero de 2000.

Las normas relativas a su reforma están contenidas en el artículo 84, del título sexto, capítulo III que establece un sistema rígido de revisión, el cual dispone que puede ser reformada total o parcialmente por el Congreso del estado, el que debe aprobarlas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del estado. El proyecto de reforma, se tramita como ley o decreto, en el sentido de que se turna a comisión y una vez emitido el dictamen correspondiente se analiza por el Pleno con la participación del gobernador o de quién éste designe con el objeto de realizar observaciones, conforme al artículo 35.

Además, las reformas deben ser aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos, los que deberán analizarlas en sesión extraordinaria del cabildo, en el plazo improrrogable de noventa días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto. El Congreso y, en su caso, la diputación permanente, harán el cómputo de los votos, declarará que han sido aprobadas las enmiendas y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*. El titular del Ejecutivo no tiene derecho a vetar las reformas respectivas.

En el caso de reforma total o abrogación de las disposiciones de la carta política del estado, en los términos de su artículo 17, es obligatorio el referendo al que convoca el titular del Ejecutivo o el Congreso del estado en términos del artículo 49 fracción XI. Esta disposición es conveniente por ser democrática en tanto contiene la participación ciudadana en caso de que deba abrogarse el ordenamiento supremo. No obstante lo expuesto, hubiera sido conveniente agregar que para la aprobación de la nueva Constitución se requiere dicho referendo.

El sistema consagrado en este ordenamiento superior contiene ciertas rigideces, debido a las dificultades que establece para aprobar una reforma. También se encuentran normas sobre control de constitucionalidad porque el Tribunal Superior de Justicia tiene competencia en esta mate-

ria, a través de su Sala Constitucional y del propio Pleno, de acuerdo a lo prescrito por los artículos 64 y 65 de la Constitución del estado.

### III. COMENTARIOS SOBRE LAS NORMAS DE REFORMA CONTENIDAS EN CIERTAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En relación con las Constituciones de los estados de la república que se han analizado, el propósito fundamental de este estudio es tener antecedentes sobre como se soluciona el proceso de reforma en esos ordenamientos para contar con elementos para proponer una reforma a las normas federales. Otra finalidad consiste en describir en que consiste la normatividad respectiva e incluir sus semejanzas y diferencias y realizar algunas propuestas para mejorar la normatividad existente en materia estatal. Cabe señalar que hay ciertas normas sobre la reforma, ya sean éstas modificaciones, complementos o derogaciones, que son similares en todas éstas. Coinciden, por ejemplo, en el hecho de que para aprobar una reforma es necesaria la aprobación del Congreso del estado, el cual debe aceptarlas por el voto de los dos tercios de los integrantes. Igualmente es una norma prácticamente general el hecho de que deben aprobar las modificaciones la mayoría de los municipios del estado correspondiente sin que puedan hacer indicaciones al proyecto de reforma que se les ha enviado. Constituyen excepción a estas regulaciones lo determinado en la Constitución de Querétaro en tanto exige también la aprobación de los dos tercios de los municipios existentes lo que constituye una mayor exigencia en materia de reforma de ese ordenamiento supremo.

No es el propósito de este trabajo realizar propuestas detalladas para perfeccionar las normas constitucionales de las entidades federativas de la República relativas a reformas, entre otras razones porque no se han analizado todas ellas. Sin embargo, se estima conveniente realizar algunas propuestas de carácter general que emanan del análisis de los textos estudiados.

En primer término, es conveniente regular en forma expresa quienes pueden presentar una propuesta de reforma constitucional. La solución no puede comprender a las mismas instituciones o personas que pueden presentar proyectos de ley porque debe estar más restringida la posibilidad de presentar una reforma constitucional, para que exista una mayor seriedad, sin que por ello se atente contra la democratización de este proceso. En efecto, deberían poder presentarla: el gobernador del estado; al

menos cinco miembros del Congreso estatal; el Poder Judicial, los ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos, sólo en materias de su competencia; y un porcentaje de ciudadanos del padrón electoral que podría ser de al menos el 5%. No se está de acuerdo en que el Poder Judicial, los ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos puedan presentar proyectos en cualquier materia porque ello involucraría atribuirle funciones que no le son propias y se puede politizar excesivamente su intervención. De tal manera que deben limitarse a presentar iniciativas sólo en asuntos que correspondan a sus funciones o atribuciones. En la discusión misma del proyecto, ya sea en comisiones y en el Pleno convendría que quienes hayan presentado la iniciativa o se vean afectados por ésta puedan designar un representante para que señale las consideraciones que correspondan a sus intereses.

Sobre el quórum para aprobar las reformas, los dos tercios de los diputados del Congreso local y la mayoría de los ayuntamientos parece una mayoría suficiente. Es necesario señalar expresamente que el porcentaje indicado es del total de los diputados del Congreso y no de quienes se encuentren presentes para evitar que una débil y ocasional mayoría pueda imponer una reforma. Respecto a la aprobación de los municipios, es indispensable que se señale un plazo para que se pronuncien, que puede ser de sesenta días naturales, y si no existe una resolución dentro de ese término debe entenderse aprobada la reforma. No se estima conveniente que los miembros de los ayuntamientos puedan presentar indicaciones al proyecto de reforma, en atención a que corresponde que sólo ellos lo acepten o rechacen, porque una solución como la planteada puede involucrar el desquiciamiento del proceso de cambios constitucionales en los estados, especialmente cuando se trata de entidades federativas que tienen un alto número de municipios. El veto del Ejecutivo estatal no debe existir tampoco en esta materia debido a que los dos tercios de los diputados es un alto porcentaje para aprobar una reforma dentro del Congreso del estado y por razones de eficacia procesal ya que no tiene mayor sentido que el Ejecutivo insista en impugnar una reforma en un caso como el citado.

Cabe la interrogante sobre si es posible impugnar una reforma realizada a una Constitución estatal. Sobre la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la acción de inconstitucionalidad es procedente para impugnar reformas a las constituciones estatales al ser éstas normas generales que están subordinadas a la Constitución de la

República, según lo determina el artículo 105 constitucional fracción II. Estimar que las constituciones estatales no pueden ser impugnadas por esta vía implicaría que estos ordenamientos pueden escapar al control abstracto de constitucionalidad e implicaría transgredir los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, si bien los estados son libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior en ningún caso pueden contravenir las disposiciones del pacto federal. Así se resolvió en tesis.<sup>281</sup> En el mismo sentido, tesis relativa a la elección extraordinaria del gobernador del Estado Libre y Soberano de Colima, establecida en el artículo 55, segundo párrafo, del texto supremo de dicha entidad, el cual fue impugnado por contravenir el artículo 116, fracción IV, inciso E de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza la fijación de plazos suficientes para el desahogo de las instancias impugnativas.<sup>282</sup>

Sobre el tema señalado en el párrafo anterior, debe agregarse que una vez declarada la invalidez de una norma de la Constitución de un estado de la Federación se deben extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma impugnada aunque aquellas no hayan sido expresamente impugnadas, por el vínculo de dependencia que existe entre ambas. Lo anterior, no involucra que la Suprema Corte esté obligada a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida. En todo caso, para que las normas derivadas sean también inválidas se requiere que exista una relación clara entre la norma superior y la inferior y se advierta del estudio de la problemática planteada.<sup>283</sup>

Queda pendiente resolver el caso de modificaciones a la Constitución estatal que entren en contradicción con las normas o los principios fundamentales contenidos en éstas y que no vulneren normas de la Constitución federal. Por norma general será posible realizar modificaciones a las constituciones estatales, en virtud del principio de que una norma superior puede ser derogada, modificada o complementada por una posterior de la misma naturaleza. Sin embargo, desde un punto de vista político

<sup>281</sup> P./J. 16/2001, Pleno, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 447.

<sup>282</sup> Tesis P./J. 33/2006, Pleno, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 1174.

<sup>283</sup> Tesis del Pleno, Novena Época, núm. 176.056, t. XIII, febrero de 2006, Tesis P./J. 32/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 1169.

pueden existir restricciones para realizar ciertas reformas que puedan vulnerar normas o principios muy arraigados en una Entidad Federativa, aunque no estén respaldados por las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como en esta última no es posible, desde una perspectiva política, hacer modificaciones que trasgredan; por ejemplo, el principio de la división de poderes, situación semejante puede producirse en el entorno constitucional de un estado si se alteran disposiciones o principios específicos atinentes a dicha entidad porque se entraría en contradicciones contra el sentir de la población de la correspondiente entidad.

#### IV. LAS NORMAS SOBRE REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

##### 1. *Antecedentes históricos sobre el artículo 135 constitucional*

El artículo 135, en su redacción original, con leves variaciones de forma, es casi idéntico al artículo 127 de la Constitución de 1857. Conserva también, en la actualidad, el contenido de lo resuelto al aprobarse la Constitución de 1917, con la salvedad de que en 1966 se publicó una breve reforma como se explicará enseguida. El texto original prescribía lo siguiente:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.” Este texto es casi idéntico al contenido en el artículo 127 de la Constitución de 1857.

Por decreto publicado el 21 de octubre de 1966, que entró a regir tres días después de su publicación, en el artículo 5o., se adicionó el párrafo segundo y último del artículo 135 que quedó como sigue:

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. De tal manera que la modificación

consistió en agregar que el cómputo de las legislaturas podía realizarse también por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso; y, por otra parte, la última oración del párrafo único de esta disposición pasó a constituir el segundo párrafo con el agregado ya señalado. El 22 de octubre de 1988, se publicó una aclaración al decreto señalado que no incidió en lo que respecta a la norma que se analiza.

Esta norma sigue en parte igualmente, el modelo del artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América, que establece aún mayores obstáculos a la reforma.

## *2. Análisis de las normas relativas a la reforma*

El artículo 63 constitucional dispone, que las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer sus cargos sin la concurrencia, en cada una de éstas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Como los diputados son quinientos, se requiere la presencia de un mínimo de 251 para sesionar, y como los senadores son 128, se requiere como mínimo la asistencia de 65 para que haya quórum. De tal manera que para que sea aprobada por dos tercios una reforma constitucional en el Congreso se requiere al menos del voto conforme de 168 diputados y de 44 senadores, lo cual no constituye una exigencia inalcanzable. Como es lógico, si la asistencia de los congresistas es mayor subirá el número de aquellos que representan las dos terceras partes. A lo que debe unirse el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los estados. Como éstas son 31 conforme al artículo 43 constitucional porque el Distrito Federal no se considera estado, la mitad de las legislaturas son quince y medio y, en consecuencia, la mayoría tiene que ser de diez y seis y medio, o sea, se requiere de al menos el voto aprobatorio de 17 de las legislaturas estatales para que se entienda que ha sido aprobada una reforma.

El primer comentario que corresponde efectuar sobre el artículo 135 consiste en que establece un sistema rígido de reforma, lo que no ha impedido las múltiples modificaciones que se han realizado al texto supremo. Se refiere a las reformas o enmiendas a la Constitución dejando de lado las supresiones que han experimentado algunas normas. Hubiera sido preferible, en consecuencia, que se refiriera a las reformas en general, entendiendo por tales tanto las enmiendas, adiciones o supresiones de textos. Por otra parte, sólo establece expresamente un procedimiento para

reformular el ordenamiento superior, pero no contiene regulaciones para abrogar la Constitución y reemplazarla por una nueva. En la práctica, se ha observado que las posibilidades de reformar totalmente la ley suprema mexicana son posibles a través de la modificación, derogación o supresión de sus diversas normas, lo que podría realizarse por parcialidades, lo cual constituye una circunstancia no advertida por los constituyentes de 1917.

Otro comentario a que se hace acreedor el artículo 135 consiste en que se refiere impropiaamente a los dos tercios de los “individuos” presentes, en circunstancias de que debiera referirse específicamente a los diputados y senadores presentes en su respectiva Cámara porque las reformas deben aprobarse en cada una de éstas y no en conjunto.

Cabe agregar que el artículo 39, en su oración final, después de reconocer el principio de la soberanía popular establece que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Sin embargo, no hay otras regulaciones en la Carta Política que establezcan la forma directa en que debe ejercerse este derecho por el pueblo de México. Tampoco a través de una ley podría reglamentarse esta atribución y establecer, por ejemplo, que a través de un referéndum podría modificarse la forma de gobierno porque ni siquiera el artículo 73 fracción XXX que faculta al Congreso nacional para dictar las demás leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes federales, constituye una base suficiente para ello. Lo expuesto involucra igualmente que la modificación de la forma de gobierno no es posible en la normatividad nacional a menos que se acepte que el pueblo sólo pueda realizarla por la vía de facto. Por lo que hay coincidir con la tesis de que la parte final del artículo 39 es una disposición incompleta y que para aplicarse debería hacerse precisamente una adición al ordenamiento supremo o facultar expresamente al Congreso para aprobar una ley que complemente esta disposición y además regule el plebiscito y el referéndum que son formas de participación ciudadana que deben considerarse.

Hay que mencionar de que el artículo 41 constitucional prescribe en su primer párrafo:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por

la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.” Elisur Arteaga entiende que esta disposición complementa lo dispuesto en el artículo 39 y señala que la soberanía popular se ejerce sólo a través de los Poderes de la Unión y de los poderes estatales.

La norma citada, en concordancia con el artículo 39 constitucional no constituye una base favorable para argumentar de que en caso de modificación a la forma de gobierno se debe recurrir al pueblo soberano, por ejemplo a través de un referéndum, porque el artículo 39 es una disposición incompleta y en atención a que el artículo 41, concordando con lo expuesto por Arteaga, sólo se refiere a la forma en que se ejerce la soberanía popular.

Es preciso añadir de que el artículo 73, constitucional, fracción III, faculta al Congreso nacional para crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes y cuando existe oposición de las legislaturas de los estados implicados somete esta creación a un régimen aún más agravado que una revisión constitucional normal, en tanto exige no sólo el voto conforme de los dos tercios de los legisladores presentes, en sus respectivas cámaras, sino además la aprobación de los dos tercios de las legislaturas estatales. En cambio, si no existe oposición de las legislaturas de los estados involucrados, este último requisito se cumple con la aceptación de la mayoría de dichas legislaturas. Este caso, implica también una reforma del artículo 43 de la Constitución que enumera las entidades de la Federación porque debe agregarse el nuevo estado que se acuerde crear.

Otro caso que entraña una modificación constitucional, se encuentra en los artículos 44 y 73, fracción V en relación con artículo 122 de la carta política. La primera de estas normas estipula que la ciudad de México es el Distrito Federal y constituye la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y determina también de que en caso de que dichos poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del valle de México con los límites y extensiones que determine el Congreso de la Unión. Por el artículo 73, fracción V, la facultad de cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación se otorga precisamente a dicho Congreso, sin que se requiera en esa disposición una mayoría calificada para ello o sea se trata de un procedimiento no agravado. Si ocurre el cambio de residencia de esos Poderes, el estatuto jurídico que se ha asignado al Distrito Federal por el artículo 122 de la Constitución debería cambiar sustancialmente porque se transformaría en

un nuevo estado de la Federación y, en consecuencia, sería necesario modificar además los artículos 43 y 44 relativos respectivamente a las entidades federativas y a la sede de los poderes federales y demás disposiciones pertinentes.

### 3. *La iniciativa para presentar reformas*

Sobre quiénes están autorizados para presentar iniciativas en materia de reforma constitucional, el artículo 135 es omiso al respecto y no señala los requisitos que deben cumplirse sobre la materia y se entiende en este caso que es aplicable el artículo 71 de la carta política, relativo a quienes pueden presentar iniciativas de ley. Hubiera sido preferible señalar con precisión los órganos que tienen esta atribución e indicar en qué condiciones puede presentarse la iniciativa correspondiente para evitar excesos al respecto. Para obviar este inconveniente, se ha interpretado en forma amplia el término “ley” a que se refiere el artículo 71 constitucional y se acepta por la doctrina nacional que tienen facultades para presentar un proyecto de reforma el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, según agrega el párrafo final de la última norma citada. Además, existen antecedentes históricos que así lo afirman porque tanto las reformas de la Constitución de 1857, con base en el artículo 127, como las numerosas reformas del ordenamiento constitucional vigente, se han realizado, aceptando esta tesis. Algunos ejemplos servirán para demostrar lo aseverado.

En mayo de 1990, el entonces titular del Ejecutivo, por conducto del secretario de Gobernación, remitió un proyecto de reformas a los artículos 28 y 123 de la carta política, con fundamento en el artículo 71 fracción I, que concede a ese servidor público la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y en el 135 constitucional.

En agosto de 1989, un grupo de diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional, presentaron un proyecto de reformas a los artículos 5o., 41, 53, 54, 57, 58, 60, 63, 73 y 77 de la Constitución, en materia de política electoral, y fundamentan la reforma en el artículo 71, fracción II que les concede esta facultad.

Igualmente es posible que un solo parlamentario plantee una reforma, así, la senadora Georgina Trujillo Zentella del Partido Revolucionario Institucional, propuso en abril de 2004 una revisión de los artículos 74,

79, 110, 111, 116 y 122 de la ley suprema, la que basó igualmente en los artículos 71 fracción II y 135 constitucional. Sin perjuicio de lo acertado de estas reformas que fueron aceptadas, es conveniente meditar sobre la conveniencia de que un solo diputado o senador ponga en acción el mecanismo de revisión de la Constitución y mantenga ocupado al Congreso de la Unión en asuntos que no tengan tanta trascendencia. Parece preferible reglamentar esta facultad con el objeto de que se requiera un número mayor de representantes populares que tengan la iniciativa al respecto. Refuerza este planteamiento el hecho de que para que sea presentada una iniciativa de reformas a la Constitución federal por una legislatura local es necesario que la mayoría de ésta apruebe la reforma.

El Congreso de Jalisco con base en el artículo 72, fracción III presentó un proyecto de enmiendas al artículo 20 de la Constitución de la República a la LVIII Legislatura, en el periodo comprendido entre el 1o. de septiembre de 2000 y el 30 de abril de 2002, con el objeto de que el ofendido o víctima de algún hecho considerado por las leyes como delito, cuando así lo solicite y pueda ser careado con el inculpado en diligencia que se desahogará en presencia del juez o Ministerio Público.

Sobre las propuestas de revisión de la Constitución federal de las diputaciones locales, por ejemplo de un grupo parlamentario de un Congreso estatal, se entiende que éstas deben ser sometidas en primer término al respectivo Congreso, de acuerdo con la normatividad que los rija en cada caso, según estima Elisur Arteaga.<sup>284</sup>

Con base en el artículo 122 constitucional, Base Primera, fracción V, inciso ñ), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, puede presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en materias concernientes al Distrito Federal. Conforme a esta disposición, cabe plantear si dicha Asamblea podría además presentar proyectos de reforma constitucional referentes a esta entidad federativa. Si se observa que la disposición citada tiene una naturaleza similar a la contenida en el artículo 71, fracción III, que concede competencia a las legislaturas estatales para presentar iniciativas de leyes federales, al parecer la respuesta puede ser favorable. Sin embargo, corresponde a la Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, si hay litigio al respecto, determinar si es o no posible que dicha Asamblea pueda presentar una iniciativa de esa naturaleza.

<sup>284</sup> Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 119, p. 183.

Al entender el concepto de ley en sentido amplio, se ha aceptado también con base en el artículo 72 de la carta fundamental, de que el proyecto de reformas pueda presentarse originalmente en cualquiera de ambas cámaras, con la excepción de las iniciativas de revisión relativas a empréstitos, contribuciones e impuestos o sobre reclutamiento de tropas que deben discutirse en primer término en la Cámara de Diputados, según prescripción de esa misma norma.

#### *4. Las legislaturas de los estados en el proceso de revisión constitucional*

La intervención de las legislaturas de los estados en materia de reforma constitucional se refiere a dos aspectos. El primero de éstos, conforme a los artículos 71, fracción III y 135, consiste en la facultad que tienen de presentar proyectos de reforma a la Constitución federal. Cabe advertir en esta materia que las diversas constituciones de los estados para proceder a su propia reforma tienen un procedimiento rígido que implica en general la intervención de los dos tercios de la respectiva legislatura y la aprobación de la mayoría de los municipios. Sin embargo, no se contienen en estas leyes supremas disposiciones especiales que regulen el proceso de aprobación de una reforma a la Constitución federal por lo que ésta queda sometida internamente a las reglas para el trámite de una ley ordinaria estatal dentro del respectivo Congreso.

El segundo aspecto en que tienen participación los congresos de las entidades federativas, se refiere a los proyectos de reforma ya sancionados por el Congreso de la Unión. En este caso, las legislaturas de los estados sólo pueden aprobar o rechazar la propuesta, por la misma mayoría que corresponde a la sanción de una ley estatal, sin que tengan la posibilidad de realizar modificación alguna. Si se otorgara a las legislaturas estatales la posibilidad de proponer enmiendas al proyecto de reforma, se dificultaría y se atrasaría considerablemente el proceso de revisión. Por otra parte, siempre existe la posibilidad de que dichas legislaturas puedan rechazar una reforma que no estimen conveniente o bien, con posterioridad cuando ésta ya fue publicada, emprender un proceso de contrarreforma. Cabe agregar que el establecimiento de mayorías calificadas para sancionar una modificación a la Constitución de la República dentro de los congresos de los estados es igualmente inconveniente porque con antelación ya se re-

quirió una mayoría calificada para su aceptación en el Congreso de la Unión y no convendría agregar nuevas rigideces.

### *5. La Comisión Permanente y su intervención*

Una vez reunida la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los recesos de éste órgano legislativo, si se presenta un proyecto de reforma constitucional, corresponde a este órgano la facultad de remitirla a las comisiones que correspondan a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones, en los términos del artículo 78, fracción III y en atención, como ya se ha expresado, que el concepto de ley debe entenderse en sentido amplio, comprensivo de los proyectos de reforma.

Asimismo, en virtud de la modificación realizada al artículo 135 en 1966, le corresponde, en su caso, efectuar el cómputo de los votos favorables a la reforma de la Constitución de la República de las legislaturas estatales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Esta declaración se puede realizar por mayoría de los miembros de la Comisión que se encuentren en sesiones, en atención a que tanto la reforma aludida como el artículo 78 que regula sus atribuciones no establecen un quórum especial para ello. En cambio, si requiere la última norma citada, en su fracción IV, las dos terceras partes de los votos si la Comisión Permanente, por sí o a petición del Ejecutivo, cuando decide convocar al Congreso o a una sola Cámara a sesiones extraordinarias.

Hasta aquí las facultades de la Comisión Permanente en esta materia, cuya actuación está limitada temporalmente, en tanto sólo puede actuar cuando el Congreso se encuentra en receso; y tiene también controles materiales en tanto no puede ir más allá de lo determinado expresamente por la ley superior.

### *6. El veto del titular del Ejecutivo*

El veto del Poder Ejecutivo se encuentra normado en el artículo 72 en su fracción A, que prescribe que todo proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto a la Cámara de origen y para que el Congreso pueda insistir en el proyecto respectivo se requiere una mayoría de los dos tercios de los parlamentarios de ambas cámaras, caso en que el proyecto será ley o decreto y será devuelto al Ejecutivo para su promulgación. En la fracción J de la disposición men-

cionada, se señalan los casos en que no pueden hacerse observaciones a las resoluciones del Congreso o de una de sus cámaras que son, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a un alto funcionario de la Federación por delitos oficiales o cuando se trata del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que realice la Comisión Permanente. Como la palabra ley ha sido interpretada en sentido amplio podría argumentarse que como las reformas se tramitan como si fueran un proyecto de ley es procedente el veto del Ejecutivo. Sin embargo, un veto de esta naturaleza sería totalmente inoperante por el hecho de que las reformas constitucionales se aprueban precisamente por una mayoría de los dos tercios de los representantes de ambas cámaras y a esa mayoría calificada no pueden serle oponibles las observaciones del presidente de la República.

Arteaga ha sostenido al respecto que por economía procesal o por sentido común, en términos generales, no procede el veto contra las reformas constitucionales, porque aprobada una revisión por las dos terceras partes de los legisladores presentes de cada cámara es válido suponer que el veto se superó de antemano. Además, la aprobación de la reforma es atribución del Congreso nacional y de las legislaturas de los estados. Asimismo, por norma constitucional sólo pueden vetarse los actos del Congreso nacional cuando actúa como legislador ordinario. De tal manera que el veto es improcedente en el caso de reforma constitucional, en el supuesto general que determina el artículo 135, y en el caso específico de la creación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, según el artículo 73, fracción III. Sin embargo, el veto sería procedente, para este autor, en el caso de ciertas reformas constitucionales, en los supuestos señalados en el artículo 73, fracciones I y V relativos respectivamente a admisión de nuevos estados a la Unión y cambio de residencia de los poderes federales en virtud de que se trataría de actos de naturaleza legislativa que sólo competen al Congreso de la Unión y no requieren la intervención de las legislaturas de los estados.<sup>285</sup>

### *7. Límites a la reforma en la Constitución de 1917*

La problemática de los límites a la reforma de la ley suprema, como se ha observado, tiene connotaciones políticas, sociales y jurídicas de la

<sup>285</sup> *Ibidem*, pp. 320 y 321.

más alta trascendencia, incluso en Constituciones como la de 1917 que sólo establece límites procedimentales a la reforma, pero que no contiene restricciones materiales expresas sobre el particular, lo que ha producido todo género de arbitrariedades de parte de los poderes constituidos.

En México, Tena Ramírez estima de que el Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas son poderes constituidos, no obstante la unión de éstos, en su concepto, conforme al artículo 135 de la carta política, da origen a un “poder constituyente permanente” que tendría facultades para modificar y adicionar la Constitución, pero no para derogarla. Más adelante, este autor expresa que hay que admitir que el órgano constituyente que regula la norma citada puede reformar o adicionar la Constitución en cualquiera de sus partes y que nada escapa a su competencia con tal de que “subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución”.<sup>286</sup> La expresión “constituyente permanente” se ha popularizado desafortunadamente y es frecuente escuchar o leer a comunicadores de la prensa hablada o escrita o a políticos que, al referirse a los poderes constituidos, cuando reforman el ordenamiento supremo, los denominen por error de esa manera.

Es difícil coincidir con el maestro Tena Ramírez, que valiosos aportes ha hecho en otras materias, porque la suma de los poderes constituidos no puede transformarse en un poder constituyente soberano. Asimismo, hace falta precisar que entiende por “principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales” para que estemos en presencia de una Constitución, como expresa el mismo autor en su obra.

Arteaga, en relación con la doctrina señalada, expresa de que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en el artículo 135 integre un constituyente permanente porque esa norma sólo se refiere a una combinación de órganos que tiene la misión de reformar y que no pierden su identidad ni adquieren tampoco otra diferente.<sup>287</sup>

Agrega el maestro de la Escuela Libre de Derecho de que conforme al artículo 135, la reforma puede extenderse no sólo a asuntos de menor

<sup>286</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000, pp. 45, 46 y 58.

<sup>287</sup> Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 119, p. 569.

importancia sino también a temas sustanciales y de trascendencia. Las únicas limitaciones que tiene el poder de reforma son las de que la carta política subsista y de que se cumplan los requerimientos que dispone la disposición ya señalada. Negar esta posibilidad, implicaría condenar a nuestra ley suprema a la inamovilidad o aceptar como alternativa la violencia, opciones que entrañan desconocer un sistema jurídico. No obstante, señala otro requisito que llama la atención por su naturaleza política y es el de que la reforma responda a las relaciones de poder que existan en un momento determinado porque de otra manera ésta puede ser rebasada o desconocida. No respetar este requisito puede significar que se elabore un derecho ideal que sea ignorado reiteradamente o propicie intranquilidad o violencia.<sup>288</sup>

Este autor señala asimismo de que existe un error en la interpretación del artículo 39 constitucional, que establece de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana de éste y se establece en su beneficio, y de que el pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. En efecto, se ha pretendido que la parte final de dicha norma constituye una excepción a las amplias facultades de reforma que consagra el artículo 135. En efecto, los artículos 39 y 41, son útiles en tanto regulan la organización de los estados de la Federación, pero su presencia es innecesaria en tanto refleja una tendencia, para él ya superada, de atribuir al pueblo la suma de virtudes y facultades y contribuye a tornar inteligibles otras disposiciones de la ley suprema. A su juicio, no hay otra forma de reformar la Constitución mexicana que la establecida en el artículo 135 que sólo tiene como excepciones lo dispuesto en el artículo 73, en lo que respecta a la Constitución de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, para lo cual se requiere de una mayoría de dos terceras partes de las legislaturas de los demás estados, cuando existe oposición de las legislaturas de los estados dentro de los cuales se pretende crear una nueva entidad federativa. Si no existe esa oposición basta con la mayoría absoluta de los estados, es decir la mitad más uno.<sup>289</sup>

Independientemente, de la interpretación que pueda merecer el artículo 39, analizado desde el derecho positivo, no se está de acuerdo con la observación que hace el profesor Arteaga sobre el principio de la soberanía

<sup>288</sup> *Ibidem*, pp. 563 y 564.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 564.

nía popular que es un fundamento de la democracia representativa en México y, en general, del estado constitucional democrático, porque, nuestra carta magna, en el artículo 3o., fracción II, inciso a) relativo a la educación en el país y a los criterios que deben regirla, uno de los principios que determina es que debe ser democrática, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México”. Lo que se encuentra ratificado por lo dispuesto en los artículos 40 y 41. De manera que la Constitución de 1917 no es neutral en materia ideológica y su regulación no es sólo procedimental de la democracia sino comprende también el ámbito sustancial o material y es precisamente la democracia el núcleo fundamental de la legitimación de este ordenamiento. Cabe expresar, entonces, que no es un asunto menor la determinación del artículo 39 en el sentido de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y de que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. No obsta a lo expuesto, la pluralidad de voces e intereses que es posible apreciar en el seno de esa voluntad soberana. Distinta es la opinión que merece la segunda parte del artículo 39 que se caracteriza por ser una disposición vaga y trunca, según se apreciará. Además, pese a que esta norma tiene una redacción defectuosa, su importancia es manifiesta porque constituye una de las bases para establecer la diferencia entre gobernantes y gobernados y el deber de obediencia de estos últimos con relación a los primeros. Convendría, sobre el particular, completar esta regulación con el objeto de establecer como el pueblo puede cambiar la forma de gobierno, lo cual debería de exigir no sólo la intervención del Congreso y de las legislaturas estatales sino también un referéndum.

Burgoa también critica el contenido del artículo 39 porque restringe al poder constituyente, es decir al pueblo, al sólo otorgarle facultades para “alterar o modificar la forma de su gobierno” e impedirle que se pronuncie sobre los demás aspectos de la Constitución, lo que equivale a constituir un poder constituyente parcializado o limitado, lo que involucra una hipótesis que desde un ángulo teórico es inadmisibles.<sup>290</sup>

Salvador Nava, se pronuncia igualmente sobre la relación entre los artículos 39 y 135 constitucionales y expresa que de acuerdo a este último artículo, interpretado gramaticalmente, no se puede realizar una reforma

<sup>290</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 68, p. 269.

total de la Constitución, pero se permite una reforma de esta naturaleza si está emana directamente del pueblo de acuerdo al artículo 39, cuestión que no está regulada por lo que se produce un “círculo normativo sin solución”. También existen como impedimentos para la reforma total lo establecido en el artículo 133, que consagra la supremacía constitucional y que presupone que una vez aprobada la Constitución no hay autoridad ni norma que pueda abrogarla, y lo dispuesto en el artículo 136 que impide que una rebelión interrumpa la observancia de la misma. De tal manera que desde un punto de vista jurídico no se permitiría una reforma de esa naturaleza. Sin embargo, reconoce que, en la práctica, el exceso de cambios ha tenido como resultado que nuestra Constitución haya sido víctima de su propio proceso de revisión.<sup>291</sup>

Lo expuesto ha llevado a la mayoría de los autores nacionales a criticar las normas sobre reforma, la falta de seriedad y la manera prolífica con que las modificaciones se han efectuado. Sobre el particular, Valadés ha expresado: “En materia jurídica nuestro país se singulariza por la volatilidad de las normas, especialmente por las de naturaleza constitucional. Lejos de plasmarlas en bronce o en cantera, la Constitución y las leyes tienen que editarse en volúmenes con hojas sustituibles. No se trata de un asunto anecdótico; representa un problema de considerable magnitud.”<sup>292</sup>

En general, las normas sobre reforma vigentes en México han sido inadecuadas y han permitido un elevado número de modificaciones a la Constitución de 1917, por influjo de un presidencialismo exagerado y en ocasiones arbitrario, de un régimen de partido prácticamente de estado y de un congreso dócil y débil donde no cabía el análisis ni menos la discusión de las propuestas del titular del Ejecutivo. De tal manera que la estabilidad no ha sido el rasgo predominante de nuestra Constitución, al contrario, la multitud de reformas ha producido una falta de congruencia entre algunas de sus disposiciones y ha desdibujado la posibilidad de interpretar correctamente los principios rectores que la animan. Ello no impide la bondad de algunas o muchas de las reformas, como las que han establecido, por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona, también critican las excesivas reformas, algunas por ser innecesarias, otras porque se podían haber evita-

<sup>291</sup> Nava Gomar, Salvador, *op. cit.*, nota 257, pp. 250 y 251.

<sup>292</sup> Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, p. 4.

do con una buena interpretación y unas terceras porque merecían un debate más amplio; sin embargo, coinciden en que a través de estas revisiones se permitió la actualización de la Constitución, se perfeccionaron varias normas, se adicionaron nuevas instituciones que han resultado favorables y se incorporaron algunas tendencias que han permitido desarrollar nuestro derecho público.<sup>293</sup>

#### 8. *¿Es posible la inconstitucionalidad de una reforma?*

Una reforma sólo se puede declarar inconstitucional, según sostiene Tena Ramírez no por incompetencia del órgano establecido por el artículo 135 sino por haberse omitido las exigencias que señala esa norma o por haberse aprobado por una instancia distinta de aquel. Sólo en estos supuestos, se podría impugnar la validez de la revisión porque se comprobaría objetivamente el vicio de la reforma a través del juicio de amparo que es el medio, en este caso, para definir los vicios de inconstitucionalidad. E incluso, argumenta Tena Ramírez que la reforma constitucional de 1934, por el que se suprimió el amparo en defensa de la garantía de la propiedad en materia agraria, fue realizada de acuerdo a nuestra carta magna. Sin embargo, él reconoce que hay ciertos inconvenientes prácticos que derivan de esa doctrina que provienen más bien de la forma en que se organizó la función constituyente por el citado artículo 135. En este sentido, critica que las cámaras federales y de las entidades federativas o estados no se forman por individuos designados para una función constituyente, la que requiere de cualidades distintas a las que corresponden al legislador ordinario. Lo que produce como consecuencia de que los electores que no tuvieron la ocasión de nombrar a reales integrantes del poder constituyente sino a meros mandatarios no designados para ese propósito, pueden desconocer las reformas efectuadas por la falta de vinculación entre el pueblo y los que ejercen el poder de revisión. Es por esta razón de que el autor prefiere un sistema como el establecido por la Constitución mexicana de 1824 que determinaba que un Congreso sucesivo debía aprobar las reformas planteadas al Congreso en ejercicio, porque de esa manera el pueblo tenía conciencia de que los integrantes del nuevo Congreso jugarían el doble rol de poder constituyente y legislador ordinario.<sup>294</sup>

<sup>293</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 14, p. 113.

<sup>294</sup> *Ibidem*, pp. 60-62.

Corresponde incluso interrogarse si es dable que una reforma ya incorporada al texto supremo pueda ser impugnada por vicios de procedimiento. Debe recordarse en este sentido de que el 22 de agosto de 1996, se aprobó una reforma al artículo 122 constitucional, Base Segunda, fracción I, párrafo segundo, que entró en vigor al día siguiente, en que se determinó que para ser jefe de gobierno del Distrito Federal, se requiere, entre otros requisitos, no haber desempeñado anteriormente este cargo con cualquier carácter. Esta modificación, en la coyuntura política, tuvo por objeto impedir que Manuel Camacho Solís, que en el sexenio anterior había ejercido ese puesto por designación presidencial, pudiera presentarse como candidato.

Ante la demanda de amparo, la juez de distrito por auto del 30 de agosto de 1996, desechó la demanda de garantías por considerarla notoriamente improcedente pues a través de esa vía el quejoso pretendía combatir un precepto constitucional, esto es el artículo 122 de la Constitución Política de la República. Inconforme con este auto, la quejosa interpuso recurso de revisión 2996/96 que fue atraído y resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con una resolución de seis votos a favor y cinco en contra se revocó el auto mencionado, declarando fundada la acción, con base en que la quejosa no cuestionaba el contenido de la reforma, es decir el texto mismo, sino el procedimiento legislativo que culminó en esa modificación.

Los ministros que integraron la minoría argumentaron que el propósito del quejoso era en realidad obtener una sentencia favorable contra el artículo 122 constitucional y que además la acción de amparo no era procedente para cuestionar un procedimiento de reformas a la propia Constitución de la República. En el amparo 1334/98 de Manuel Camacho Solís, los ministros señalados se adhirieron a la mayoría, sin embargo elaboraron un voto en que señalaron que se pronunciaban sobre el fondo del asunto en acatamiento de la cosa juzgada que emanaba del amparo en revisión 2996/96, pero en el voto aclaratorio reiteraron que la idea del constituyente al crear el amparo como un mecanismo que sujetara al control judicial los actos de autoridad, incluso las leyes, pero que nunca se pensó en el amparo como un juicio que fuera apto para censurar los preceptos constitucionales o los procesos de reforma constitucional.

La sentencia que emitió al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en expediente 1334/98, negó en definitiva el amparo respecto de los actos reclamados relacionados con el proceso de reforma constitu-

cional por la ineficacia de los conceptos de violación. Sin embargo, es de relevancia jurídica en diversos aspectos tanto en materia de amparo como con relación al proceso de reforma constitucional, las que se señalarán en síntesis, en lo que a este último se refiere.<sup>295</sup>

El promovente demandó la protección de la Justicia Federal contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades con base en la discusión, aprobación y publicación de ciertas modificaciones al artículo 122 constitucional. El quejoso sostuvo en la demanda respectiva que la reforma impugnada no respetó los principios y procedimientos que establece la Constitución de la República para su reforma, por lo que en consecuencia se violaba en su perjuicio derechos de naturaleza individual, los cuales no son derechos políticos, así como la seguridad jurídica, por habersele privado del derecho que tenía como ciudadano para registrarse y presentarse como candidato para optar al cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sobre este caso, corresponde señalar, en primer término, de que se aceptó la posibilidad de que cualquier gobernado pueda impugnar los actos del poder que reforma la Constitución de la República cuando éstos se estiman violatorios de las garantías individuales. De esta manera, se resolvió que cuando se impugna el proceso de reformas de la carta federal, no es ésta sino los actos que integran el procedimiento legislativo que concluye en la reforma lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo por violación al principio de legalidad. Se agregó sobre el particular que aún cuando el proceso de reforma se hubiese elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría ignorar la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, de lo contrario no habría forma de remediar el incumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 135 constitucional ni podría restablecerse al agraviado en los derechos que se estiman violados, con lo que se permitiría la trasgresión de derechos fundamentales sin oportunidad de defensa. Además, si bien es efectivo que el contenido de la reforma resulta inimpugnable por medio de una demanda de garantías y sólo es atacable el proceso de reforma respectiva, debe concluirse que el interés ju-

<sup>295</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 1-27.

rídico del quejoso para promover el juicio contra ese proceso debe derivar en forma directa de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto de la Constitución ya que éstos son los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Entre las violaciones al procedimiento de reforma constitucional que argumentaba el quejoso, se encontraban las de que el proyecto de reformas fue presentado en forma conjunta por el presidente de la República, diputados y senadores ante la Cámara de Diputados. El Pleno determinó al respecto que no existía violación alguna en tanto el artículo 71, fracciones I y II consagra la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos a las autoridades citadas, y el hecho de que lo hubieran hecho en forma conjunta no pugnaba con el requisito de legitimación que éstas tenían. Sobre la intervención de los senadores ante la Cámara de Diputados, señaló que aún cuando éstos pudieran carecer de facultades para actuar en el caso, los restantes firmantes de la iniciativa si la tenían por lo que no podía haber violación procedimental al respecto. Además, la iniciativa conjunta del titular del Ejecutivo y miembros del Congreso, no constituye intromisión alguna de aquel en el ámbito de las atribuciones legislativas de dicho Congreso y, en consecuencia, no constituyó violación al principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 constitucional.

El Pleno acordó también que cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, es suficiente que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que ese acto es contrario a las garantías individuales para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicha norma sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la carta federal, más en ninguna parte del precepto se determina que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente en el mencionado procedimiento.

Todas las tesis señaladas de la Suprema Corte se dictaron en el amparo en revisión ya citado en septiembre de 1999 y por haber sido aprobadas por once votos en el Pleno, son idóneas para integrar tesis jurisprudencial.

Por último, hay que concordar con la tesis del Pleno en el sentido de que las normas del proceso de reforma deben ser respetadas y a falta

de acción especial al efecto, cuando éstas se infringen y además violan garantías individuales, el amparo sería la vía idónea para obligar a que se cumplan. E incluso debería existir un medio de control de constitucionalidad para que estas normas se respeten aún cuando no constituyan violación de dichas garantías porque todos los preceptos de la Constitución de la República deben contar con un medio de defensa para velar por la supremacía constitucional.

Debe tenerse igualmente presente que hay ciertos principios y valores que aunque no estén incorporados a la Constitución deberían ser respetados, desde un punto de vista cultural y político, porque están incorporados en nuestra conciencia nacional y además tienen vigencia a nivel internacional. De esta manera, a vía de ejemplo, no sería dable aceptar una reforma que concentre los poderes en una sola autoridad; que rechace la igualdad de géneros; que acepte la tortura como medio de interrogar a los indiciados; el establecimiento de tribunales especiales; o bien que desconozca la garantía de audiencia. Si bien es efectivo que cultural, política y éticamente una reforma de esta naturaleza es rechazable existe el problema de que cómo puede la Suprema Corte aceptar su impugnación desde un punto de vista jurídico. El planteamiento no debe considerarse meramente teórico porque en gobiernos autoritarios como los que se tuvieron en México en el siglo pasado hubiera sido posible aprobar algún desliz semejante y de hecho, por ejemplo, en algunos sexenios no existió una verdadera división de poderes. Por otra parte, no faltan las tentaciones autoritarias en una situación, como la actual, en que el crimen organizado se ha apoderado de vastas zonas del país y ha puesto en jaque a las propias autoridades.

Sobre la materia, Carla Huerta plantea, asimismo, si la Suprema Corte tiene facultades para revisar la constitucionalidad de una reforma en los casos que se ha respetado el procedimiento de reforma establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Señala esta autora, en síntesis, que esta atribución no la tiene expresa y parece no estar contenida en los artículos 103 y 105 constitucionales. Pero, en cambio, puede entenderse que tiene una competencia implícita de control de las normas constitucionales y sus reformas como intérprete último del ordenamiento supremo porque se trata de una atribución que se considera necesaria para el funcionamiento del orden jurídico. Además, todos los preceptos constitucionales tienen el mismo rango y fuerza y al formar una unidad deben ser interpretados de manera coherente y sistemática. Lo que puede

hacer el órgano jurisdiccional es tratar de resolver el conflicto a través de la interpretación, sin embargo dicha interpretación tiene límites. En definitiva, se concluye que en México no es posible hablar de la inconstitucionalidad material de una reforma.<sup>296</sup>

Al parecer, la salida del supremo tribunal para rechazar una reforma de esta especie podría basarse en los principios generales del derecho, argumentar que vulnera la conciencia nacional, los principios internacionales que rigen la convivencia de los pueblos y la unidad y congruencia del orden jurídico. Los argumentos señalados que tienen también carácter político, aunque discutibles, podrían ser aceptados porque otra posibilidad es dejar como válida cualquier tipo de reforma por deleznable que ésta sea si es que se ha respetado el procedimiento constitucional respectivo. Debe recordarse, asimismo, que las resoluciones de los tribunales constitucionales no sólo tienen naturaleza jurídica sino que están permeados por consideraciones políticas.

Lo expuesto en los párrafos anteriores plantea la conveniencia de que en las diversas Constituciones deba existir un núcleo estable que no puede ser reformado a menos que intervenga el pueblo a través de un referéndum. Dentro de este núcleo puede estar, por ejemplo, la democracia, la forma republicana de gobierno, el sistema representativo, el régimen federal, la división de poderes y el respeto irrestricto a las garantías individuales, salvo la excepción contenida en el artículo 29 constitucional para los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro hecho que ponga a la sociedad en grave peligro. De tal manera que las reformas constitucionales que se realicen conforme al artículo 135 constitucional, sean generalmente válidas si respetan el procedimiento que en esta regla se establece. Por excepción, no podrían ser válidas las reformas que atenten contra las disposiciones del núcleo estable que sólo puede ser modificado mediante referéndum ciudadano. Hay que aclarar que no se trata de establecer cláusulas de eternidad porque los ordenamientos supremos deben quedar abiertos a la evolución de los Estados.

<sup>296</sup> Huerta, Carla, "Retroactividad en la Constitución", *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), México, UNAM, 2007, p. 582.