

FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Juan SALGADO BRITO

SUMARIO: I. *La votación en el Congreso de la Unión.* II. *Facultades de la Comisión Permanente.* III. *La intervención de las legislaturas de los estados.* IV. *Antecedentes constitucionales.* V. *Reflexiones.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue obra de un Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro para tal objeto, el 10. de diciembre de 1916 y concluyó sus funciones el 31 de enero de 1917. El 5 de febrero de ese propio año es la fecha de su promulgación.

La Constitución, ley fundamental del país, es una norma que se puede modificar. Si así no fuere, no podría regir la vida económica, social y política, de carácter esencialmente cambiante. Atendiendo a esa necesidad de evolución, por precepto constitucional se establece cómo puede ser reformada o adicionada.

Sin embargo, porque la Constitución no es una ley ordinaria, se requieren determinadas formalidades especiales para que las reformas o adiciones se incorporen a su texto. El artículo 135 determina que para que éstas sean aprobadas, se necesita el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes en el Congreso de la Unión, y además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Tal procedimiento tiene su razón de ser, ya que, a la vez que permite introducir cambios en la Constitución, para que esté de acuerdo con las nuevas necesidades del país, conforme al principio del pacto federal, obliga a que los legisladores de las entidades federativas participen en la aceptación o rechazo de la reforma o adición propuesta. Todo este sistema tiene por objeto que la legislación constitucional

posea mayor firmeza y no se pueda alterar fácilmente por razón de su misma trascendencia.

I. LA VOTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Constitución dispone que una reforma a ella misma debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Aunque con el lenguaje defectuoso porque por una parte, en el recinto de las cámaras no sólo están los legisladores, sino que se encuentran, además secretarías, auxiliares, funcionarios y personal administrativo, el texto está aludiendo en forma exclusiva a aquéllos; y, por otra, si se aplicara con apego estricto el texto constitucional difícilmente se aprobaría una reforma ya que sería imposible reunir el voto exacto de las dos terceras partes, no más, no menos, pues literalmente eso dispone el artículo. Un último defecto es el término voto, los redactores del artículo supusieron que fuera afirmativo pero tan es voto éste como el negativo. Hubiera sido muy fácil, para evitar malas interpretaciones, haber adoptado una fórmula que dispusiera simplemente: "...por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras...".

Pero haciendo caso omiso de la defectuosa redacción, no existe duda en que el precepto constitucional alude a las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara y no al número total de miembros de cada una de ellas.

El precepto no alude a un quórum especial; es aplicable el general que establece el artículo 63 más de la mitad:

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...

Esta regla tiene como únicas excepciones las previstas en los artículos 84 y con vinculación a éste el 85, en los que debe reunirse un quórum diferente:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino...

II. FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE

El proceso de reformas existente en la Constitución casi no ha cambiado desde 1857. Hay una variante; ésta es de importancia mínima. En 1966, el artículo 135 fue modificado para permitir a la Comisión Permanente realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y emitir la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas. Dicha Comisión no tiene asignado otro tipo de intervención.

El caso previsto en el artículo 76 fracción V, en que se exige una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión Permanente para poder elegir al gobernador provisional de un estado, en los supuestos en que el Senado hubiere certificado la falta absoluta de los poderes de un estado y que declare, con base en lo omiso del sistema normativo local, respecto a la suplencia, que es llegado el caso, nombrar al gobernador y esté, por falta de tiempo, imposibilitado para hacerlo. Contrariamente a ese caso, en la Constitución no se exige una mayoría especial, por lo que se aplica el principio de validez general de que en todo cuerpo colegiado las decisiones se adoptan, salvo disposición en contrario por simple mayoría.

A la Comisión Permanente le son aplicables, en lo que corresponde, los mismos principios que existen en esta materia para el Congreso.

III. LA INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

Las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma a la Constitución una doble intervención: una, potestativa; la otra obligatoria. La primera es el derecho de provocar la acción reformadora mediante una iniciativa (artículo 71, fracción III); la segunda, la de aprobar o no aprobar un proyecto de modificación que le envía el Congreso de la Unión.

El derecho de iniciar puede o no ser ejercido; normalmente no lo es. Pero, para el caso de que lo fuera, las legislaturas en su iniciativa tendrían que apegarse a lo que sobre el particular establece tanto la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, el Reglamento para el Gobierno interior del mismo, y la práctica parlamentaria. Sólo habría que resaltar que la iniciativa debe presentarse en la forma en que se pretende que se agregue a la Constitución; que la misma no se discute directamente por la asamblea, sino que pasa primero a la comisión y es ésta la que determina si la misma es susceptible de someterse a la consideración de los legisladores. La comisión o comisiones, cuando menos en el sistema

parlamentario mexicano, que siguen en esto a la práctica estadounidense, tienen un amplio campo de acción: no sólo están facultadas para determinar si la iniciativa entra o no a discusión, sino que pueden introducir a ella cuantas modificaciones consideren pertinentes o necesarias, sin importar su número, alcance y naturaleza.

Teóricamente, mediante este derecho que se confiere a las legislaturas, se compensa en algo la falta, en el sistema constitucional mexicano, del segundo procedimiento que existe en Estados Unidos de América para enmendar, aquel en que se establece la iniciativa y otorga un papel de primer orden a las entidades federativas.

Las legislaturas también intervienen una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado un proyecto de reformas. Entonces su papel es mínimo: sólo pueden aprobar o no aprobar. No pueden hacer nada para cambiar el proyecto que les es enviado. Lo aprueban o lo rechazan como un todo. Dado que la Constitución General no dispone nada respecto a la mayoría con que una reforma debe ser aprobada por una legislatura local, le es aplicable la regla general reguladora del funcionamiento de ésta.

La Constitución del Estado, en su artículo 151 regula la forma de aprobar las minutas correspondientes de reforma o adición aprobadas por el Congreso de la Unión, estableciendo para tal efecto que deberán aprobarse mediante votación nominal de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara presentes, lo anterior deviene, como es conocido, del ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 135 de la Constitución Política Federal, ya que este artículo dispone:

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

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como se puede observar, se trata de una mayoría del quórum, mismas que son coincidentes entre la Constitución del Estado de Morelos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No hay una votación especial y diferente, para que los legisladores locales, dispongan que las reformas deben ser aprobadas. Hay impedimento para que se dé intervención a otros poderes o a la ciudadanía en la adopción de la reso-

lución respectiva. La norma constitucional atribuye la función a las legislaturas de las entidades federativas, por lo mismo sólo ellas pueden intervenir. Están excluidos de esta función tanto el gobernador, como los ayuntamientos.

La función de una legislatura es decir sí o no. Si ha cumplido con su misión y de ello ha quedado enterado el poder que lo ha requerido, su función se ha agotado, la decisión se torna irrevocable. El ejercicio de la función que tiene encomendada, que, desde luego, no es de naturaleza local ni federal. Los congresos locales deben atenerse al trámite de lo que sus leyes y prácticas parlamentarias dispongan, con la salvedad de que se trata de un proceso legislativo especial.

La función reformadora como una actividad legislativa ordinaria, es constante y congruente en todas sus etapas, tanto el cómputo como la declaración correspondiente de “aprobación”, son realizados por el Congreso de la Unión; ambos hechos se consideran parte del proceso legislativo y que concluye con su publicación.

Todas las Constituciones locales conceden al gobernador la posibilidad de “veto”, en nuestro caso, la facultad del Ejecutivo estatal de “observar” se encuentra establecida en los artículos 47, 48 y 49, sin embargo, debe entenderse que esa atribución se refiere únicamente a actos de la legislatura cuando actúa como legislador ordinario en ejercicio de facultades derivadas de la Constitución del estado. Siendo que la intervención que tienen las mismas en el proceso de reformas proviene de la Constitución General en forma exclusiva, no existe la posibilidad de que un decreto emitido, por medio del cual se apruebe o no una reforma, pueda ser vetado por el Ejecutivo local.

Asimismo, el presidente de la República, mientras no le sea enviada una reforma para su publicación, no tiene nada que hacer. Una vez que ésta obra en su poder, ya como un decreto aprobado por el Congreso de la Unión, poco es a lo que se le faculta: publicarla en el *Diario Oficial de la Federación* para el inicio de su vigencia.

IV. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

De los puntos tratados con anterioridad, es necesario cuestionar de dónde deriva el texto constitucional, sus orígenes, los motivos que se tuvieron para su creación, su historia y en su caso, su evolución hasta nuestros días.

De los antecedentes que se registran, haremos mención sólo de los que sobresalen por el momento histórico o similitud con el texto actual.

El primer antecedente registrado de la facultad reformatoria de la Constitución la encontramos como el Punto 18 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, en 1811:

El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquiera negocio que interese a la nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el protector nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos.

El artículo 83 del voto particular de la Comisión Constituyente de 1842, respecto al primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año expresaba:

Para la reforma y variación de esta Constitución, se establecen las reglas siguientes:

I. Toda reforma relativa a los artículos de la Constitución que puedan variarse sin alterar la forma de gobierno, debe ser iniciada al menos por tres legislaturas.

II. Tomada en consideración, el Congreso General aprobará la reforma redactándola en términos precisos y del todo conformes con la iniciativa, y la remitirá a las legislaturas para que den su voto, reducido a aprobar o reprobar sencillamente la reforma.

...

Mariano Otero emitió voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la ciudad de México el 5 de abril, en el que expresó por cuanto hace a los límites del Poder general y de la soberanía de los estados, que era indudable que pudieran hacerse algunas modificaciones; pero que en ese evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos legislaturas, exigió el consentimiento de la mayoría de éstas, con el fin de dar a las libertades locales todas las garantías imaginables, revisiéndola de legitimidad.

Finalmente el penúltimo antecedente de nuestro actual texto constitucional lo encontramos en el artículo 127 (que originalmente se proyectó como 125), de la Constitución Política de la República Mexicana, sancio-

nada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, el cual estableció:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto, de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayorías 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.

El anterior texto, aprobado en la Constitución de 1857, representa prácticamente el que en la actualidad se encuentra en vigor como el artículo 135, sólo ha sufrido una reforma (1966), al haberse dado facultades a la Comisión Permanente respecto al cómputo de votos y la declaración de aprobación, lo cual ya fue comentado con anterioridad.

El Constituyente de 1857, analizó puntualmente el texto que aprobó, teniendo la convicción esencial de la necesidad de que las reformas constitucionales deberían de ser aprobadas también por las legislaturas estatales, a efecto de darle la legitimidad democrática y representativa que el país necesitaba.

Es por ello que reviste especial importancia, los debates que tuvieron lugar para la aprobación del texto constitucional de 1857.

El artículo 125 del proyecto presentado al Congreso Constituyente de 1856-1857 por la comisión de Constitución, en lo que al procedimiento de reformas se refiere, disponía lo siguiente:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerden que artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la Republica tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votan a favor de la reforma, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

El proyecto fue inicialmente discutido en la sesión correspondiente al 18 de noviembre de 1856 y, a decir de Zarco,

fue sucesivamente impugnado por los señores Villalobos, Moreno, Mata, Prieto, Ocampo y Zarco, quienes creyeron que era muy lento el medio que proponía y que en él se confundía la democracia pura y el sistema representativo. La comisión, en vez de defender su artículo, pidió permiso para retirarlo, y el Congreso se lo concedió.

Con posterioridad, en las sesiones correspondientes a los días 25 y 26 de noviembre de 1856, se insistió en la necesidad de eliminar la lentitud en los trámites de reforma, así: “El señor Moreno cree que el artículo establece moratorias inútiles, como si pretendiéramos que nuestros postereros aceptaran como buenas las leyes que legamos, que acaso no concurrirán a sus necesidades”. Zarco, por su parte, afirmó:

No se sabe porqué la asamblea actual ha de creerse más sabia que las venideras, ha de tener más confianza en su mandato y se ha de figurar que puede interpretar mejor la opinión pública y conocer con más acierto las exigencias del país. No se diga que las reformas SON MÁS IMPORTANTES QUE LA CONSTITUCIÓN MISMA. Si se consultara, pues, que la Constitución se sometiera al voto de los electores, esta idea pasaría o no, pero habría lógica y consecuencia en los señores de la comisión.

Derivado de los debates, la Comisión Constituyente presentó un nuevo proyecto en los siguientes términos:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada, mas que para las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En la Constitución de 1857 se procuró, según Melchor Ocampo, establecer un procedimiento que evitara reformas precipitadas y la existencia de una Constitución que fuera respetada más que las otras leyes.

Asimismo, Guzmán explicó que adoptado el sistema federal, siendo soberanos los estados y la Constitución el pacto de su alianza, es natural que las reformas necesiten de su aprobación, y por esto se busca el voto de las legislaturas.

El artículo quedó aprobado por 67 votos a favor y 13 en contra.

Por último en el Manifiesto a la Nación redactado por don Francisco Zarco y aprobado por unanimidad por los integrantes de la Asamblea Constituyente el 5 de febrero de 1857, se sostuvo:

Por esto se ha dejado expedito el camino a la reforma del código político, sin mas precaución que la seguridad de que los cambios sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país, ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para que devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la república, ni la deshonoran, ni ponen en peligro sus libertad y su existencia de nación soberana? Persuadíos, mexicanos, de que la paz es el primero de todos los bienes y de que vuestra libertad y vuestra ventura dependen del respeto, del amor con que mantengáis vuestras instituciones.

V. REFLEXIONES

Es preciso cuestionarnos si en la actualidad seguirán vigentes las circunstancias que prevalecían en aquella época, si los conceptos, las ideas o propuestas deben de seguir existiendo en la misma forma que antes. Es decir, estamos claros en que deben seguir prevaleciendo los principios fundamentales que le dieron vida a nuestra Constitución, principios que nunca deben de ser trastocados, que deben de prevalecer, por que éstos nos dan la conceptualización de libertad, de democracia, de legalidad, de vigencia del Estado de Derecho que toda sociedad necesita para subsistir en paz.

El Constituyente mexicano se inclinó por el punto de vista que la combinación de órganos establecida en la Constitución como competente para hacer modificaciones a la misma, lo que puede hacer sin limitación alguna que por el punto de vista de que existen determinados principios, los cuales no pueden ser tocados.

Si, de conformidad con el artículo 39, el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno y el artículo 136 niega el derecho a la rebelión, es lógico concluir que por la vía del artículo 135 pueden alcanzarse tanto reformas superficiales, como sustanciales y trascendentes. Negar tal posibilidad, por no existir otra vía, sólo quedarían dos alternativas: la inmovilidad o la violencia. Ninguna de ellas va con un sistema jurídico serio.

Los únicos límites a la actividad reformadora que se deducen del artículo 135 son que la carta magna subsista y que las reformas respondan a las relaciones de poder que existan en un momento determinado; de otra manera ella puede ser rebasada o desconocida. Sólo el tiempo, con el consiguiente triunfo o fracaso de quien detenta el poder, determinará si la actividad reformadora ha sido o no adecuada, puede suceder que se elabore un derecho ideal, que es desconocido reiteradamente, o propicia intranquilidad y violencia.

Que de acuerdo al nuevo federalismo, a los tiempos democráticos que vive el país, consideramos que es importante una mayor participación de las entidades federativas a través de sus legislaturas, en el proceso reformatorio de la Constitución, que su actuación no se circunscriba únicamente en un sí o un no a las reformas enviadas por el Congreso de la Unión; es verdad que el pueblo en general y los estados de la República se encuentran representados en nuestro Congreso General y que ellos son los que en primera instancia analizan, discuten, y aprueban las reformas, sin embargo, como parte de la democracia, las legislaturas locales representan en la especie y en forma por demás directa a los ciudadanos que nos eligieron, por lo que estas legislaturas, como expresión de un nuevo federalismo, deberían de tener una mayor facultad en la aprobación de las reformas constitucionales; que se les permita realizar observaciones o propuestas a las reformas desde la presentación del dictamen ante el Pleno y que esta facultad se vea plasmada en nuestra carta magna; que se prevean plazos para presentarlas y los procedimientos parlamentarios en el Congreso de la Unión para conocerlas y discutir las, y en su caso, aprobarlas.

Parafraseando al doctor Diego Valadés en su libro *Constitución y política*, podemos decir que: “Ya no se trata de ver el llano desde la montaña, sino de contemplar la elevación desde la planicie. Podrá decirse que es un mero retruécano caprichoso, pero también podrá demostrarse que se trata de una auténtica realidad jurídico-política”.

Sabemos que representaría un proceso legislativo nada fácil, pero que puede ser analizado para llegar a implementar uno que conlleve a darle mayor legitimidad y democracia institucional al proceso reformador constitucional, para que los intereses del pueblo se vean fielmente reflejados en los textos constitucionales y sigamos proyectando a la República con los más sólidos principios de democracia institucional y de nuevo federalismo, al tiempo que fortalecemos el constitucionalismo local.