

Reforma constitucional: revisión integral o nueva constitución*

Abog. José Enrique Capetillo Trejo

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán

Uno de los temas principales de la teoría constitucional es el de la reforma de la Constitución, en este sentido, James Bryce, tratadista inglés, las clasifica, atendiendo a su reformabilidad, en rígidas y flexibles, éstas son aquéllas cuya modificación no requiere de un órgano especial ni de un procedimiento distinto al legislativo ordinario. En Inglaterra el Parlamento posee, a la vez, los poderes constituyente y legislativo, ordinario y, por tanto, está investido de amplias facultades para modificar la estructura constitucional británica. Los ingleses llegaron a decir que su Parlamento lo puede todo, menos cambiar a un varón en mujer o viceversa,¹ en el presente, nada queda fuera del alcance de su órgano legislativo.

En la Constitución rígida, su reforma requiere de un órgano especial distinto al legislativo ordinario o de un procedimiento más complicado que el establecido para la legislación ordinaria, o bien, de ambos elementos; a ese órgano diferente en la doctrina se le denomina Poder Constituyente Permanente, pero también se le conoce como Poder Revisor de la Constitución, Poder Reformador Constitucional o Poder Constituyente Derivado.

En nuestro país, el artículo 135 constitucional consagra un constituyente permanente integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados que se encarga de la modificación de la Constitución a través de adiciones y reformas, para tal efecto es menester que éstas sean acordadas por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada cámara federal pues, en este caso, el legislativo funciona de manera separada y sucesiva para que, posteriormente, se sometan a la aprobación de la mayoría de los congresos locales. Es entonces una Constitución rígida.

¿Cuáles son los alcances del Constituyente Permanente? Al respecto, en la doctrina se distinguen dos grandes grupos:

Tesis en favor de la limitación del órgano revisor: en este bando se inscriben tratadistas como Carl Schmitt, Maurice Hauriou y, en México, Emilio Rabasa, quien por cierto antecede en el tiempo con su razonamiento jurídico a los conceptos formulados por los autores europeos.

- a) Tesis en contra de la limitación del órgano revisor: en este campo se advierte la presencia de autores que representan la moderna doctrina constitucional francesa como Carre de Malberg y León Duguit, así como el tratadista norteamericano Múnro²

En este orden de ideas, se clasifica a las constituciones según la limitación o ilimitación de sus reformas de la siguiente manera:

* *Versión corregida y actualizada del trabajo leído por su autor en el acto organizado por la Gran Logia de Estado "Chultún" el 5 de febrero de 2006 para conmemorar el LXXXIX aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917.*

2

¹ De la Madrid, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. I.C.A.P. 1982. pp. 59 y 60.

² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 1981. pp. 49 y 50.

- 1) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor. Constituciones francesas de 1791 y 1793.
- 2) Las que excluyen de la competencia revisora, los principios fundamentales de la Constitución. Constituciones griega de 1927 y checoslovaca de 1948.
- 3) Las que dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos. Constitución norteamericana de 1787.
- 4) Las que instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones y reformas. Constitución mexicana de 1917.³

En consecuencia, se acepta que en nuestra nación, por vía de reforma o adición, pueda el Poder Constituyente Permanente llevar a cabo cualquier modificación de la ley suprema. A favor de esta posición no debe olvidarse que, como dice Tena Ramírez, “La imposibilidad de revisión está relacionada estrechamente con la posibilidad de revolución.”⁴

Sin embargo, se advierte en este sistema los siguientes inconvenientes:

- a) Las cámaras federales y locales no se forman por individuos designados para una función constituyente.
- b) Los legisladores ordinarios pueden convertirse en constituyentes pero los electores no pueden elegir aceptar o no el acto reformado.
- c) La facilidad de realizar las reformas dentro de un solo ejercicio sin consulta anterior o posterior al pueblo

Nuestra Ley Fundamental vigente ha recibido, por períodos gubernamentales, reformas en su contenido de la manera que se observa en la tabla que se ofrece a continuación.³

³ Ibid. pp. 54 y 55.

⁴ Ibid. p. 60.

PRESIDENTE	TOTAL DE DECRETOS DE REFORMA	ARTÍCULOS REFORMADOS
1.-Alvaro Obregón. (1920-1924)	2	8
2.-Plutarco Elías Calles. (1924-1928)	2	18
3.-Emilio Portes Gil. (1928-1930)	1	2
4.-Pascual Ortíz Rubio. (1930-1932)	2	4
5.-Abelardo L. Rodríguez. (1932-1934)	9	22
6.-Lázaro Cárdenas Del Rfo. (1934-1940)	8	15
7.-Manuel Ávila Camacho. (1940-1946)	9	18
8.-Miguel Alemán Valdez. (1946-1952)	9	20
9.-Adolfo Ruiz Cortines. (1952-1958)	1	2
10.-Adolfo López Mateos. (1958-1964)	8	11
11.-Gustavo Díaz Ordaz. (1964-1970)	7	19
12.-Luis Echeverría Álvarez. (1970-1976)	11	40
13.-José López Portillo. (1976-1982)	11	34
14.-Miguel de la Madrid Hurtado. (1982-1988)	11	65
15.-Carlos Salinas de Gortari. (1988-1994)	15	55
16.-Ernesto Zedillo Ponce de León. (1994-2000)	16	77
17.-Vicente Fox Quesada. (2000-2006)	17	29 ⁵

4

De lo anterior se puede observar que el período presidencial en que más iniciativas de reforma constitucional se publicaron es el de Vicente Fox, con 17. El mayor número de artículos reformados, 77, se presentó durante el mandato de Ernesto Zedillo; por otra parte, la austeridad que caracterizó el régimen de Ruiz Cortines se manifestó también en el número de iniciativas y artículos modificados: solo un decreto con dos numerales reformados que, por cierto, resultó trascendental para la vida cívica del país pues fue a través de esta iniciativa que se concedió, en 1953, el voto a la mujer. Con Portes Gil igualmente solo se reformaron dos artículos mediante una iniciativa pero recuérdese que éste fue presidente interino por un breve tiempo. Mención especial requiere el período de Abelardo Rodríguez como presidente sustituto ya que entre 1932 y 1934 se aprobaron 9 decretos con un total de 22 preceptos modificados.

Del total de los artículos que contiene la Carta Magna nacional, 101 han sido modificados y, en consecuencia, sólo 35 permanecen sin cambio, éstos son los siguientes: 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136. No sólo han sido reformas, las adiciones se advierten fácilmente pues, según el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el texto original contenía 22,039 palabras y en la actualidad son más de 45,000. Doble trabajo para los estudiosos del texto constitucional vigente en la República.⁶

El artículo 73, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, es el más modificado con 52, le siguen en número de reformas los artículos 123, con 21; 27, con 16; 107 y 74, con 13; 115 y 89, con 11. No es fruto de la casualidad que el artículo 73 sea el que más enmiendas ha merecido o, más bien, el que ha sido más adicionado pues, como se sabe, el artículo 124 determina la distribución de competencias al establecer que las facultades que no están expresamente otorgadas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados por lo que, consecuentemente, toda

⁵ Véase la pagina electrónica de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx. Además en Cuadernos de Derecho No. 1-E. Vol. 90. diciembre de 2001. ABZ, Editores. Pág. 49

⁶ La Jornada. México, D.F. 3 de febrero de 2004.

nueva facultad que se le conceda al Congreso de la Unión significa una menos para las entidades federativas.

Conforme a la Cámara de Diputados, el total de reformas efectuadas a la Constitución hasta el 12 de febrero del 2007, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto de reforma más reciente, es de 443, divididas en la forma que se consigna a continuación: parte dogmática y orgánica, 432; artículos transitorios, 9; y, artículos transitorios de decretos de reforma, 2. Hemos indicado que nuestra Constitución es rígida, que tal si fuera flexible.⁷

Ya desde el gobierno de Luis Echeverría se hablaba de proliferación legislativa a nivel constitucional pero no se vislumbraba que todavía faltaba más. Se llegó a pensar que con los tiempos de mayor competencia política desde fines de los ochenta y, mejor aun, con las reformas constitucionales de 1993 y 1996 que redujeron, en el artículo 54, a 315 y a 300, respectivamente, el número máximo de diputados por ambos principios que puede tener un partido político, se reduciría la actividad reformatoria ya que, después de éstas, ningún partido puede por sí mismo aprobar una reforma constitucional pues para alcanzar el voto de las dos terceras partes requerido es indispensable el consenso con otras fuerzas políticas representadas en la cámara, sin embargo no ha sido así. La creciente proliferación de las reformas motivó que, el 4 de diciembre de 1997, un grupo de diputados federales integrantes de la LVII Legislatura presentara ante el pleno de la Cámara de Diputados el punto de acuerdo siguiente: "Proposición para que se integre una Comisión Especial que estudie y analice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se presente un anteproyecto que la actualice y modernice". Aprobado por unanimidad fue turnado a la Comisión de Estudios Legislativos la cual, dentro de la metodología de trabajo, precisó que se convocara a la realización de foros públicos de carácter estatal. En consecuencia, el 1º de abril de 1998, la Comisión citada convocó al Foro estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tenía por objetivo consultar a los convocados sobre la conveniencia de actualizar la Ley Suprema.

Tuvimos oportunidad de participar en dicho Foro presentando, en representación de la Facultad de Derecho de la UADY, el trabajo denominado "Hacia una Reforma Constitucional Integral"⁸ En el se propuso:

1.-Instrumentar una revisión integral del texto constitucional a fin de que se presente, como resultado de ésta, una sola iniciativa de reformas y adiciones que armonice su contenido con la realidad nacional y en la cual prevalezca, desde luego, su esencia social

2.-La creación de una Comisión Evaluadora de Reformas Constitucionales. Para estar en condiciones de proponer la modificación de las normas constitucionales se debe contar con elementos fehacientes y documentación que permita advertir las consecuencias y el impacto que las reformas provocaron en el campo específico de su aplicación.

La Comisión que se propone deberá recabar toda la información estadística que permita conocer en la práctica los efectos positivos y negativos que las reformas hayan generado. Estará integrada en forma multidisciplinaria y evaluará por materias: política-electoral, integración de la representación nacional, garantías individuales, agrario, laboral, educación, entidades federativas, Distrito Federal, municipio, etc.

3.-Después de concluidos los estudios relativos, el examen de las propuestas surgidas en los foros y los resultados de los trabajos de la Comisión de Evaluación se procederá a elaborar la iniciativa de reforma integral de la Constitución, la cual deberá presentarse en el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que a ese sólo efecto se convoque para su discusión, análisis y, en su caso, aprobación.

4.-Trasladar a un capítulo especial los artículos 25, 26 y demás de contenido económico. En este capítulo deberán quedar perfectamente especificados los fines del Estado sobre todo para garantizar el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, tal como establece en la actualidad el artículo 25 constitucional.

5.-Para asegurar la vigencia del texto constitucional ya actualizado resulta indispensable establecer mecanismos que impidan su inmediata modificación y en el futuro dificultar su reforma a través de prescripciones especiales con este objeto, en este sentido consideramos que se debe instituir lo siguiente:

5

⁷ Véase www.diputados.gob.mx.

⁸ Publicado en La Revista Peninsular. No. 485. 5 de febrero de 1999. p.24.

A) Determinar un plazo de cinco años, por lo menos, en el que exista la imposibilidad absoluta de reforma constitucional. Esto permitirá constatar en la práctica la eficacia de las disposiciones constitucionales y, por otra parte, no resulta un elemento extraño en nuestro derecho constitucional ya que en la Constitución de 1824 se estableció tal limitación.

B) Para evitar el defecto de que los integrantes del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados que forman el constituyente permanente no están investidos de facultades para el ejercicio de la función constituyente, la cual requiere de aptitudes diferentes a las del legislador ordinario y de que la facilidad de realizar reformas dentro de un sólo período legislativo ha sido la causa de la proliferación de las reformas constitucionales, deberá ser una legislatura la que proponga las modificaciones y otra la que las apruebe, de esta forma los electores sabrían que sus representantes ejercerían no sólo las funciones del legislador ordinario sino también las de constituyente. Este procedimiento se consignó en la Constitución de 1824 y en la de Yucatán de 1918.

C) El referéndum, como institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por el órgano legislativo, debe ser consignado como requisito necesario para la validez de las reformas constitucionales que afecten decisiones políticas fundamentales, por ser característico del régimen democrático al otorgar a los electores la facultad de ratificar o desaprobar lo que votaron sus representantes. En consecuencia, deberán especificarse con claridad cuáles son las decisiones políticas fundamentales consagradas en la Constitución.

En el trabajo se puso como ejemplo de fructífera revisión integral la de la Constitución yucateca de 1918 que, a iniciativa del gobernador Canto Echeverría, fue revisada y reformada en 1938. No se omitió mencionar que la Comisión encargada de revisar el texto estuvo integrada por tres juristas yucatecos de reconocido prestigio: los licenciados Rafael Matos Escobedo, Max Peniche Vallado y Hernán Canto Echeverría.

De época más reciente podemos extraer otro ejemplo: la Constitución de Veracruz fue objeto de una reforma integral, en efecto, la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en la Gaceta Oficial el 3 de febrero de 2000,⁹ presentada por el Ejecutivo, fue el resultado de una profunda revisión encomendada a una Comisión Especial del Poder Legislativo y a la Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución, está presidida por el distinguido constitucionalista Emilio O. Rabasa; producto de su esfuerzo es un ejercicio de compactación y supresión que redujo el número de preceptos constitucionales de 141 a 84 sin que esto impidiera la introducción de innovaciones que han trazado pautas en la evolución del constitucionalismo local mexicano: Tribunal Constitucional, democracia semi-directa, organismos autónomos, por ejemplo¹⁰

En el 2000, año de la alternancia en el poder, que no de la transición democrática; pues ésta sigue siendo asignatura pendiente, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que presidía Porfirio Muñoz Ledo llevó a cabo reuniones en las que se discutieron propuestas para la reforma integral de la Constitución de 1917. Jaime Cárdenas Gracia da cuenta de algunas de ellas:¹¹

Pablo Gómez, dirigente del P.R.D, propuso la adición de un título décimo con el artículo 137 que autorice al Poder Legislativo a convocar a la elección de un Congreso Constituyente unicameral con el propósito de redactar, aprobar y promulgar una nueva Constitución, misma que para entrar en vigor sería sometida a referéndum.¹²

Por su parte, Muñoz Ledo propuso la adición del artículo 39 para hacer efectivo el derecho del pueblo de cambiar la forma de su gobierno a través del Congreso de la Unión mediante la integración de una Comisión Constituyente de 25 diputados y 10 senadores con el objetivo de presentar un proyecto de cambio de texto constitucional que, una vez aprobado por el pleno, sea sometido a referéndum, figura que se establecería en el artículo 135 que, para tal efecto, también se adiciona.¹³

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) presentó un procedimiento para la reforma del Estado que podía desembocar en una revisión integral a la Constitución.¹⁴ Cárdenas Gracia hace una propuesta alternativa que pondera en cuatro planos: jurídico-formal, jurídico-material,

⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. 2000.

¹⁰ Véase: Astudillo Reyes, Cesar Iván. Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. México. UNAM. 2004.

¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime. El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917. En Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No.12. enero-junio 2005. I.I.J.UNAM. p.73.

¹² Ibid. p. 82 y 83.

histórico y político; alude, en ejercicio de derecho comparado, a las constituciones de Colombia, que prevé una Asamblea Constituyente; la de Costa Rica, que contempla la posibilidad de reforma general por una Asamblea Constituyente; la de Guatemala, que tiene una Asamblea Nacional Constituyente; la de Nicaragua, que admite reforma parcial y reforma total; y la de Uruguay que deja a cargo de la Convención Nacional Constituyente la reforma total de la Constitución.¹⁵

La propuesta de Cárdenas Gracia implica la reforma de los artículos 39 y 135 para establecer referéndum y procedimiento de reforma constitucional total, respectivamente. En referéndum se pregunta al pueblo si desea una nueva constitución, en caso afirmativo se convoca a una Asamblea Constituyente pero antes, prevista en el artículo 135, una ponencia constitucional integrada por un número de diputados y senadores semejante al de la Comisión Permanente elaboraría un proyecto de nuevo texto que, aprobado por el Congreso y las legislaturas locales, se sometería a la Asamblea Constituyente para su discusión. Una vez aprobada la nueva Constitución se sometería a referéndum.¹⁶

No obstante todo lo considerado anteriormente, en el régimen del ex-presidente Fox se mantuvo el proceso de reformas parciales de la Constitución; a continuación, respetándose el texto del encabezado del decreto, con la fecha de su publicación en el Diario Oficial y un breve comentario, se relacionan:

1.- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma el artículo 2º., se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Consagra la prohibición de todo tipo de discriminación. En materia de comunidades y pueblos indígenas reconoce y garantiza su derecho a la libre determinación otorgándoles autonomía para determinados aspectos. Faculta a las legislaturas locales para establecer las características de libre determinación y autonomía de acuerdo a las condiciones de cada entidad. Consigna obligaciones de las autoridades en favor de pueblos y comunidades indígenas.

2.- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación de Título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

Dispone la responsabilidad directa y objetiva del Estado por los daños que, en materia administrativa, cause en los bienes o derechos de los particulares. Antes la responsabilidad del Estado consignada en la legislación ordinaria era, si acaso, mancomunada, solidaria o subsidiaria.

3.- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002. Determina la obligatoriedad de la educación preescolar.

4.- Decreto por el que aprueba el diverso por el que se adiciona una fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo bases generales de coordinación de facultades concurrentes.

5.- Decreto por el que se aprueba el diverso que reforma el párrafo primero del artículo 63 y la fracción IV del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2003.

6

¹³ Ibid. p. 83 y 84.

¹⁴ Ibid. p. 84 y 85.

¹⁵ Ibid. p. 89 a 92.

¹⁶ Ibid. p. 93.

Implanta disposiciones en relación con las vacantes de diputados y senadores al Congreso de la Unión y fija plazo para expedir convocatoria de elecciones extraordinarias para cubrir vacantes.

6.- Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004.¹⁷

Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional y al Ejecutivo para preservar la misma materia en los términos de la ley respectiva.

7.- Decreto por el que se aprueba el diverso que reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veinte de marzo de 1997. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2004.

El artículo segundo transitorio de la citada reforma estableció un plazo de cinco años para que los que hubieran perdido la nacionalidad mexicana pudieran recuperarla debido a la adopción del principio de la doble nacionalidad. Ahora la solicitud en ese sentido podrá ser en cualquier tiempo.

8.- Decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.

Se fortalece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizándolo incluso para, en su caso, modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo.¹⁸

9.- Decreto por el que aprueba el Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución. Publicado el 2 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

Registra la ampliación del segundo período de sesiones ordinarias de las cámaras, a partir del 1º de febrero en lugar del 15 de marzo.

10.- Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona una fracción XXIX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2004.

Aquí está la fracción perdida. Faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de pesca y acuacultura.

11.- Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

Acepta la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, siendo el Ejecutivo federal quien podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocerla.¹⁹

12.- Decreto por el que se declara adicionado un párrafo tercero a la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2005.

Faculta a las autoridades del fuero común para conocer y resolver sobre delitos federales en los supuestos que las leyes federales establezcan en las materias concurrentes previstas en la Constitución. Adicionado a la fracción que faculta al Congreso para expedir el Código Penal Federal y el de procedimientos penales, se traduce como la intención de incorporar a las autoridades locales en la lucha contra el narcotráfico en áreas específicas como el narcomenudeo.

13.- Decreto por el que se reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XXII del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la

¹⁷ El lector, agudo observador, se habrá percatado de que la adición de esta fracción XXIX-M sigue a la fracción XXIX-K, saltando la L. No es error de imprenta, luego se publicó la XXIX-L. Es probable que la adición que se aprobó primero en el Congreso tardó más en ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

¹⁸ La Cámara de Diputados, en ejercicio de esta facultad, modificó el Presupuesto de Egresos 2005 enviado por el Ejecutivo y éste, olvidando aquello de que "el Presidente propone y el Congreso dispone", vetó el documento y promovió una controversia constitucional ante la Corte que, finalmente falló a favor del Ejecutivo por el apretado margen de seis contra cinco. No tiene desperdicio al respecto el voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel en contra de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, con el cual estamos totalmente de acuerdo. Véase en: Lex, Difusión y Análisis. No. 121. julio de 2005. Ed. Laguna. p. 6 a 46.

¹⁹ El Congreso del Estado aprobó la reforma de este artículo el 31 de marzo de 2005, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 9 de septiembre del mismo año, casi tres meses después de que la reforma constitucional había entrado en vigor. El 27 de abril de 2006 se publicaron en el Diario Oficial estatal los decretos por los que se aprobaron las reformas de los artículos 18, por un lado y 26 y 73 fracción XXIX-D, en ambos casos, como se puede constatar en este trabajo, las reformas ya se habían publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005.

Los convenios amistosos que celebren las entidades federativas por cuestión de límites requieren ahora de la aprobación del Senado y ya no del Congreso de la Unión. Se otorga facultad jurisdiccional al Senado para que resuelva en definitiva conflictos de límites entre estados en lugar de la Suprema Corte de Justicia.²⁰

14.- Decreto por el que se declara reformados los artículos 14, segundo párrafo y 22 primer párrafo. Y derogado el cuarto párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2005.

Declara la prohibición de la pena de muerte.

15.- Decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los dos últimos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005.

Establece bases constitucionales en materia de menores infractores, considerando como tales a los que tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años.

16.- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2007.

Adiciona un apartado B al artículo 26 para que el Estado cuente con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica con datos oficiales de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno y adiciona la fracción XXIX-D del artículo 73 para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

17.- Decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.

Faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Concede el mismo derecho a los organismos equivalentes en los estados y en el Distrito Federal en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente.

Si se considera que lo relacionado -17 decretos y 29 artículos reformados- es mucho, que se puede decir si se compara con el número de iniciativas de reforma constitucional que se presentan en las cámaras, a manera de ejemplo: en el primer año y medio de ejercicio de la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron 178 iniciativas de reforma constitucional de las cuales se dictaminaron sólo alrededor de 25 incluyendo 11 sobre el artículo 74 que se unieron en un mismo dictamen. Del total, la inmensa mayoría fue presentada por diputados integrantes de las diversas fracciones parlamentarias. 13 fueron presentadas por legislaturas de los estados sin que ninguna de éstas haya sido dictaminada.

¿Por qué tantas iniciativas? ¿Resultado de los nuevos tiempos surgidos con la alternancia en el 2000? ¿Falta de control interno dentro de los partidos que les impide presentar iniciativas como fracción parlamentaria? ¿Protagonismo de los legisladores? ¿Consecuencia de la filosofía política foxiana del “y yo porque”? Lo cierto es que la mayor parte de los decretos de reforma constitucional provinieron de iniciativas generadas en las propias cámaras. Para bien o para mal, en épocas pretéritas la mayor parte de las iniciativas presentadas en el Legislativo provenían del Ejecutivo. Tal vez ahora el Ejecutivo no se prodigó en la producción de iniciativas sabiendo que no contaba con el respaldo de la mayoría.²¹

En el presente, la situación no ha cambiado: en el período septiembre-noviembre de 2005 fueron presentadas ante el Congreso 497 iniciativas en general de las cuales 395 se presentaron ante la Cámara de Diputados y de éstas sólo se han aprobado 21 (5% del total). Mientras que en el Senado se presentaron 102 y ninguna se había aprobado. De las 497 iniciativas sólo 13 correspondieron al Ejecutivo federal.²²

7

²⁰ Qué bueno que se le otorguen a la Cámara de Senadores facultades que corroboran su calidad de elemento federativo, circunstancia que no se tomó en cuenta cuando se introdujo, en 1996, la representación proporcional en su integración.

²¹ En el pasado reciente, ante la LIV Legislatura (1988-1991) el Ejecutivo presentó 71 iniciativas de las que se aprobaron 70; la LV Legislatura, recibió del Presidente, 135 iniciativas y aprobó 133; durante la LVI Legislatura, el Ejecutivo presentó 91 y se le aprobaron 90; en el ejercicio de la LVII Legislatura (1997-2000) se remitieron 70 iniciativas por parte del titular del Ejecutivo, habiéndose aprobado 63, 2 fueron rechazadas y 5 quedaron sin resolver. En: Aguayo Quezada, Sergio. México en Cifras. F Fuente: Jeffrey Weldon. 2000.

²² Iniciativas. Tercer año, LIX Legislatura. Período septiembre-noviembre del 2005. Sistema de Información Legislativa. Página electrónica de la Secretaría de Gobernación.

Finalmente, nos encontramos como hace casi seis años, hablando de la revisión integral de la Constitución vigente o de la elaboración de una nueva Ley Fundamental. Condición indispensable para la reforma de Estado la transición democrática quiso ser pero no cuajó en la realidad al no concretarse el acuerdo nacional entre las diversas fuerzas políticas. México no tuvo, como España, su Pacto de la **Moncloa**.

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera Constitución política-social del mundo. Inauguró una nueva etapa en la evolución del constitucionalismo que se inicia, según Burgoa,²³ con la constitución exclusivamente política, es decir, que sólo se ocupa de la organización del Estado, luego con la influencia del liberalismo, se consigna en el texto constitucional el reconocimiento de los derechos individuales como limitación del poder público estatal y, cuando la corriente liberal-individualista deja de ser la ideología predominante, el contenido normativo de la Ley Suprema se enriquece al incorporar a su texto las garantías sociales que se fundamentan en el principio de que no puede haber igualdad entre desiguales y se otorgan en favor de grupos y sectores sociales económicamente débiles por un Estado social de derecho que en estos tiempos de neoliberalismo ha sido severamente cuestionado. Lo que en el pobre es paternalismo en el rico es rescate.

La esencia social no debe perderse, las garantías sociales no deben, de ninguna manera, reducirse, sino, por el contrario, deben incrementarse como hasta ahora ha sucedido al incorporar nuevos derechos sociales. Lo anterior debe ser el compromiso solemne previo para emprender la tarea de la revisión constitucional

Pero, ¿Qué debe hacerse? ¿Revisión integral o nueva Constitución? Esto depende de quien gane la próxima elección presidencial y de su capacidad para concertar acuerdos. Depende también de la voluntad de las fracciones partidistas que alcancen representación en el Congreso. No debe olvidarse que las constituciones de 1824, 1857 y 1917, las más representativas de nuestra historia, fueron resultado de sendas revoluciones que pretendían crear un nuevo orden político y social. Esta circunstancia debe tomarse en cuenta, es decir: ¿Se desea desconocer el orden jurídico-social actual del Estado mexicano? O es a partir de lo construido que se debe avanzar en innovaciones que redunden en un Estado que no renuncie a su papel de rector del desarrollo dentro de un clima de libertades públicas. Libertad más igualdad: justicia social. En palabras de Benedicto XIV: “Un Estado que no fuera dirigido según la justicia, se reduciría a una banda de grandes ladrones”

Para terminar, debemos recordar que en México nuestro principal recurso renovable es la esperanza, sobre todo la que se renueva, dentro de nuestras republicanas instituciones, cada seis años.

²³ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1989. pp 326 y 327.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Astudillo Reyes, Cesar Iván. Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. México. UNAM. 2004.

Cárdenas Gracia, Jaime. El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917. En Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No.12. enero-junio 2005. I.I.J.UNAM. Pag.73

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit.. Porrúa. 1981. pp. 49 y 50

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. 2000

La Jornada. México, D.F. 3 de febrero de 2004.

La Revista Peninsular. No. 485. 5 de febrero de 1999. Pag.24

www.diputados.gob.mx. Además en Cuadernos de Derecho No. 1-E. Vol. 90. diciembre de 2001. ABZ, Editores. Pág. 49