

**ANÁLISIS DEL DÉFICIT DE
REGULACIÓN DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL A NIVEL
ESTATAL: UN SÍNTOMA DE LA
DEBILIDAD DEL FEDERALISMO
MEXICANO**

**PABLO LATORRE RODRÍGUEZ;
JORGE HUMBERTO VARGAS RAMÍREZ**

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II LA IMPORTANCIA DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. III. FEDERALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN NORMATIVA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HACEN DE SU PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA DE LA CPEUM. V. PARTICIPACIÓN EMPÍRICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL: ESTUDIO PRÁCTICO. VI. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 18.02.2023
Fecha aceptación: 04.09.2023

ANÁLISIS DEL DÉFICIT DE REGULACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL A NIVEL ESTATAL: UN SÍNTOMA DE LA DEBILIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO

PABLO LATORRE RODRÍGUEZ¹; JORGE HUMBERTO VARGAS RAMÍREZ²

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de reforma constitucional han sido objeto de un análisis abundante tanto en la doctrina nacional como internacional. No obstante, el caso de la reforma en los ámbitos locales de los estados federales³, como México, ha sido poco estudiado⁴. Cabe destacar, sin embargo, que todas las constituciones locales regulan de

¹ ORCID: 0000-0002-1660-8948. Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza (España); profesor-investigador en la Facultad de Derecho Mexicali de la UABC (México). Correo postal: Abejera #463, Privada Campestre 1, Mexicali, Baja California, México. Correo electrónico: platorre@uabc.edu.mx

² ORCID: 0000-0002-7738-970X. Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); profesor-investigador en la Facultad de Derecho Mexicali de la UABC (México). Correo postal: Magdaleno #98, Mexicali, Baja California, México. Correo electrónico: jvargas@uabc.edu.mx

³ No se debe confundir con la reforma a las constituciones locales, sino que nos referimos a la participación de las entidades federativas en los procesos de reforma constitucional federal, y su regulación por las constituciones locales

⁴ Hace unas dos décadas se despertó cierto interés por la materia: la UNAM organizó congresos de derecho constitucional estatal, en las universidades mexicanas comenzó a impartirse la asignatura de derecho constitucional local, incluso algunas constituciones locales se reformaron fuera del esquema tradicional de copiar a la CPEUM (comenzando por la de Veracruz en 2000, que, -como señala Serna de la Garza, José María (2015) «Evolución y caracterización del sistema federal mexicano» en Barceló Rojas, Daniel et. Al *Percepciones sobre el federalismo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 42: «abrió la puerta a lo que podría calificarse como una nueva etapa en el

manera rigurosa *sus* procesos de reforma constitucional (de *su* constitución local)⁵ y omiten o norman escasamente, como comprobaremos, su participación en la reforma a la Constitución Federal, como si esta no fuera de su competencia.

Este trabajo es resultado de un proyecto de investigación⁶ llevado a cabo por los autores, que, partiendo de la detección de un déficit regulatorio de la participación de los estados en la reforma a la Constitución Federal, termina por evidenciar la debilidad del federalismo mexicano.

II. LA IMPORTANCIA DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Toda constitución, por su naturaleza normativa, debe prever su proceso de reforma. Fix Zamudio y Valencia Carmona nos recuerdan que «una Constitución nace, se desarrolla, e incluso puede perecer»⁷. De hecho, toda norma es elaborada en coyunturas históricas determinadas, las cuales se ven alteradas con el transcurrir de los acontecimientos y el paso del tiempo, y por ello, deben también modificarse⁸. Como sostiene Wong Meraz: «La reforma es el método que la misma Constitución establece para adecuarse a la realidad»⁹. Por ello, este aspecto ya se incluía en las primeras constituciones (la estadounidense de 1787 y en Francia a partir de su Constitución de 1793), y las causas de que así fuese quedan condensadas por Carbonell en dos razones de carácter connatural: adaptar el texto constitucional a la cambiante realidad política, y colmar las lagunas de las que pueda adolecer el mismo¹⁰.

Pero es que, además, la reforma a la Constitución reviste especial relevancia pues se trata de introducir cambios en la obra primigenia del poder constituyente, la misma que estableció un paradigma de organización jurídico-política, base de la

constitucionalismo local», siendo seguida posteriormente por Coahuila (2001), Guanajuato (2001), Tlaxcala (2001), Chiapas (2002), Quintana Roo (2003), Nuevo León (2004), y Estado de México (2004)). Sin embargo, el referido interés se ralentizó hasta apagarse.

⁵ También debemos destacar que casi todas las constituciones locales reproducen, con las particularidades y adaptaciones del caso local, los pasos del proceso de reforma constitucional federal, inclusive ubicando el artículo respectivo en el lugar correspondiente al federal. Por ejemplo, el artículo que regula la reforma a la Constitución General de la República es el 135 de un total de 136, es decir el penúltimo; y el artículo que regula la reforma a la Constitución de Baja California es el 112, de un total de 113: también el penúltimo, y así la inmensa mayoría de las demás constituciones locales.

⁶ «El Proceso de Reforma Constitucional ante las Legislativas de los Estados» (ref.: UABC 104/2498)

⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador (1999) *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa. p. 93.

⁸ «No se puede atar la voluntad popular para siempre», *Ibid.* p. 101.

⁹ Wong Meraz, Víctor Alejandro (2010) *Constitución mexicana. Reforma y mutación*. México. Porrúa. p. 95.

¹⁰ Carbonell Sánchez, Miguel (2008) *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. México. Porrúa. p. 219-220.

sociedad que rige¹¹. También, y por si fuera poco, la reforma constitucional se erige como la principal herramienta para la defensa de la propia Carta Magna¹², de modo que la posibilidad de que una Constitución sea reformada entraña «una de las mejores y más acabadas expresiones de su propia legitimidad»¹³.

Debido a la trascendencia recién apuntada, y en relación al riesgo de fondo que se plantea a la hora de abordar la regulación de las modificaciones constitucionales, Benjamín Constant en su obra *Principes de Politique*, de 1815, establece que lo que realmente aleja de la arbitrariedad es la observancia de las formas, pues éstas «son las divinidades titulares de las asociaciones humanas, las formas son las únicas protecciones del inocente, las formas son las únicas relaciones de los hombres entre sí. Fuera de ellas todo es oscuro, todo queda entregado a la conciencia solitaria, a la opinión vacilante»¹⁴. Las observaciones de Constant fueron secundadas por James Bryce¹⁵, el cual consideraba que la regulación del procedimiento de reforma constitucional era la parte más importante de cualquier carta fundamental. A partir de estas reflexiones, reiteramos la importancia de estudiar no solamente el qué de la creación normativa (fundamentalmente el debate sobre su esencia jurídica o política¹⁶), sino también el cómo: es decir, el aspecto procedimental —dentro del cual se encuentra y destaca el procedimiento de reforma constitucional— del que deriva la concepción del Estado democrático, en el sentido más kelseniano del mismo¹⁷.

Dicha forma de organización implica imponer en la Constitución respectiva requisitos que constituyan valores sin los cuales las normas no puedan ser creadas. De hecho, la importancia de los aspectos procedimentales ha producido un nivel progresivo de su regulación, así como una mayor rigidez de ésta; de manera que la

¹¹ Imprescindible a este respecto De Vega García, Pedro (1985) *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos.

¹² Wong Meraz, Victor Alejandro (2014) La reforma constitucional como defensa de la constitución de 1917. Un análisis desde la problemática del poder constituyente y las ideas de libertad y democracia, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, 18, pp. 195-226. p. 197.

Wong Meraz, Victor Alejandro (2015) «La reforma constitucional como defensa de la constitución de 1917. Un análisis desde la problemática del poder constituyente y las ideas de libertad y democracia», en Carbonell Sánchez, Miguel; Fix-Fierro, Héctor; et. Al. (Coords.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 887-928. p. 888.

¹³ Carbonell Sánchez, *Op. Cit.* (2008). p. 218.

¹⁴ Carbonell Sánchez, Miguel. (Comp.) (2008) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa. p. 242

¹⁵ Bryce, James. (2015). *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

¹⁶ A este respecto Heller observa que es precisamente en torno a la reforma constitucional dónde el elemento jurídico y el político conviven en el derecho constitucional. Heller, Hermann (1983) *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica. p. 120.

¹⁷ «Sólo en el caso de una legislación democrática se necesita de disposiciones que regulen el procedimiento legislativo, lo que aquí significa, que regulen la participación en las asambleas populares, o en las elecciones parlamentarias, el número de componentes, la forma en que adopta sus decisiones, etc.». Kelsen, Hans (1982) *Teoría Pura del Derecho*. México, UNAM. p. 235.

regulación del procedimiento de elaboración de normas es cada vez más detallada y se extiende a un mayor número de tipos normativos.

Regresamos a Bryce para exponer su criterio de clasificación de las constituciones en función de la dificultad de su reforma en rígidas y flexibles. El británico parte de la idea de que las normas contenidas en una constitución son de rango superior a la contenidas en el resto de sistema jurídico del Estado de que se trate¹⁸. Esta idea tiene su origen en el constitucionalismo, para el que la supremacía constitucional es una de las piedras angulares del sistema social, político, económico y jurídico de un país y que se plasma en la institución que lo funda, que lo constituye: precisamente, su Constitución.

En este sentido la norma constitucional, al tener mayor jerarquía que las demás normas, no podría ser modificada salvo por un órgano y un procedimiento diferente al del resto de las normas del sistema. Esto, acorde con el discurso de la jerarquía del orden normativo, requeriría de un órgano y procedimiento especial, al nivel constitucional. Bajo esta lógica, las constituciones flexibles serían aquellas que puedan ser modificadas por el mismo órgano que reforma las leyes comunes; y las rígidas, las que necesiten un órgano y un procedimiento específico, diferente al de las demás normas del sistema, el cual, generalmente, resulta agravado; es decir, exige mayores requisitos que el propio de las reformas a las leyes comunes.

Según Carpizo¹⁹, Bryce, en su búsqueda de un criterio certero para clasificar las constituciones, encontró elementos característicos para las antiguas y las modernas —Bryce escribió en el tránsito del siglo XIX al XX—. Las primeras son fluidas y cambiantes y no hacen distinción en el proceso de su reforma con el de las leyes comunes; las segundas son estáticas y sólidas y exigen un órgano y procedimiento especial para su reforma.

Lo interesante de la propuesta de Bryce es que su clasificación se funda en la idea de que las normas contenidas en una constitución son de rango superior a la contenidas en el resto de sistema jurídico del Estado en cuestión. Dicho de otro modo: el paradigma de supremacía constitucional implica que cualquier norma que se encuentre en una constitución debería ser reformada a través de un procedimiento no solo diferente, sino con mayores exigencias de las que se estipula para modificar las leyes comunes. Esta severidad, lejos de suponer un vestigio de restricción debe ser entendido como un signo de refuerzo democrático de la propia organización social²⁰.

¹⁸ Bryce, *Op. Cit.*, p. 26 y ss.

¹⁹ Carpizo McGregor, Jorge. (1980) «La clasificación de las constituciones. Una propuesta». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, nueva serie, año XIII, núm. 38, mayo-agosto de 1980, pp. 359-380, p. 360.

²⁰ Carbonell Sánchez, *Op. Cit.* (2008). p. 217.

III. FEDERALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

La forma que adopta un estado en cuanto a su propia configuración interna va más allá de su articulación político-territorial, y también afecta a otros aspectos que *a priori* no parecerían inherentes. Tal es el caso de la reforma constitucional.

A partir de la fundación de los Estados Unidos de América como un estado federal, su organización y estructura constituyeron el ejemplo y modelo de estado federal por excelencia, el cual sería seguido por los demás países que escogiesen el federalismo como forma de estado. Esto resulta particularmente evidente en los países latinoamericanos emancipados en el Siglo XIX que adoptaron y adaptaron el modelo de estado federal norteamericano²¹, y, de manera muy señalada, en México²².

El sistema federal se caracteriza, ya desde su origen estadounidense, por una tensión entre las distintas entidades territoriales federadas y el poder central; tiende éste a apropiarse de más atribuciones y los estados, según sea el caso, a resistirse o adueñarse también de facultades, en detrimento de las facultades o atribuciones de la instancia federal o central. En este orden de ideas, resulta relevante para el análisis de los equilibrios entre los órdenes federales y locales atender a las circunstancias que dieron origen al estado federal de que se trate.

En el caso de México, y en virtud de los escasos reclamos de autonomía de las antiguas provincias de la Nueva España²³ podemos decir que el modelo mexicano es de desagregación²⁴, opuesto al modelo agregado que se ejemplifica con los Estados Unidos²⁵. En efecto, en México, el Estado Federal nace en la Constitución de 1824 (Art. 4) más por una decisión del congreso fundacional, y no por impulso unánime de los incipientes estados²⁶.

²¹ Moreno Díaz, Daniel (1993) *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa. pp. 347-351.

²² Barceló Rojas, Daniel A. en (2016) *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, expone los orígenes históricos del federalismo mexicano haciendo constantes alusiones a su relación-herencia con el federalismo estadounidense (p. 18-33), justificando la adopción de éste de la forma que sigue: «(...) interesa subrayar que la teoría política del federalismo, integrada en las Constituciones Estatales norteamericanas y su Constitución Federal, era perfectamente comprensible en México pues había una herencia cultural compartida entre las élites ilustradas de ambos países». (p. 29); y prosigue «La teoría federal mexicana continuará nutriéndose enormemente hacia la mitad del siglo XIX de la norteamericana». (p. 32).

²³ Se registran los casos de Yucatán, Oaxaca, Jalisco y Zacatecas. Tena Ramírez, Felipe (2022) [1944] *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa. p. 110.

²⁴ Gamas Torruco, José (2001) *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 253-254.

²⁵ «(...) si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originalmente unitarios, como México». Tena Ramírez, *Op. Cit.* p. 108.

²⁶ Así lo ilustran Fix-Zamudio y Valencia Carmona, en *Op.cit.* (1999), cuando explican la gestación de la Constitución de 1824: «La alternativa entre federalismo y centralismo hizo que se fragmentara la Asamblea. El grupo federalista tuvo distinguidos representantes como Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farias, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón y José María Covarrubias (...) [finalmente se impuso] la adopción de esta forma de Estado [la federal, ya que] era conveniente para el bien general» (p.81-82). Valadés por su parte en Valadés Ríos, Diego (1987) *Constitución y política*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM. p. 60 explica que «de

Valadés señala a este respecto, que «el federalismo tradicional más que una organización potestativa fue una organización necesaria»²⁷.

Lo establecido en el párrafo precedente nos da la clave para el posterior desarrollo del sistema federal mexicano²⁸. Otro Carbonell, José, lo sintetiza así: «La dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro fue total»²⁹. En virtud de que fueron los poderes centrales los que establecieron el modelo, les resultó relativamente sencillo definir el modelo de reparto competencial y más sencillo aun, imponerse a los poderes estatales y arrogarse cada vez más facultades en perjuicio de los estados³⁰, capitidismuyendo el poder de éstos y debilitando fuertemente el federalismo mexicano; con altibajos, propios de la tensión poderes centrales – poderes periféricos: este fue el panorama del estado federal mexicano durante el S XIX³¹.

En la actual CPEUM, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, la soberanía nacional reside en el pueblo, y se ejerce a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales, así como los correspondientes en cada uno de los estados. De esta manera, México se configura como república democrática, representativa, laica y también federal³²: la organización jurídica, política, social y económica queda así establecida tanto en la Constitución Federal como en las de los estados.

Desde Madison, entendemos que las relaciones que se establecen entre las normas plasmadas en la Constitución Federal y las constituciones estatales (en el caso mexicano, la CPEUM y las 32 constituciones locales) son la clave del pacto federal³³.

los republicanos más estrictos, surgieron muchos de los federalistas más entusiastas, en tanto que de muchos afiliados al sector monárquico emergieron varios de los más conspicuos defensores del sistema centralista»; estableciendo así una relación entre republicanismo y federalismo (y por oposición, entre monarquía y centralismo) que se revelaría decisiva con el triunfo final de los defensores de la opción republicana.

²⁷ Valadés Ríos, Diego (1987) *Constitución y política*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM. p. 83.

²⁸ «¿Qué papel jugó la idea del federalismo? Podría decir, sin temor a exagerar, que realmente jugó el papel medular». *Ídem*. p. 60.

²⁹ Carbonell, José (2002) «Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo» en Serna de la Garza, José María (2002) *Federalismo y regionalismo*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 23-38. p.28.

³⁰ Al respecto, véase el micrositio «Constitución reordenada y consolidada» en la página web del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Si bien se refiere a la versión constitucional de 1917, un breve análisis histórico nos arroja una constante: los poderes centrales han avasallado a los de los estados. El botón de muestra es el artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso federal y que es, por mucho el artículo más reformado.

³¹ Para una mayor profundidad en el acontecer del constitucionalismo mexicano durante el S XIX y la pugna federalismo-centralismo, sugerimos acudir a Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Op. Cit* (1999), pp. 80-89.

³² Art. 40 CPEUM: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

³³ Madison, James. «Ensayo X» en Hamilton, Alexander, et al., *Op. cit.*, pp. 35-41.

En este sentido, si atendemos al régimen que se establece en el Título Quinto de la CPEUM, coincidimos con Arteaga en que las constituciones locales pueden ser conceptuadas como reglamentarias de la federal³⁴. Sin embargo, este tipo de normas no son las únicas que integran el texto constitucional federal. A ello habría que agregar el principio de la soberanía de los estados, que establece que donde la Constitución Federal no defina parámetros u obligue a las entidades, éstas tienen plena libertad para definir sus instituciones, y que viene a consagrar la naturaleza del Estado federal³⁵: la soberanía es del pueblo (art. 39), la cual ejerce a través de los poderes federales y los locales, en los términos de sus respectivas constituciones (art. 41). Observamos, así, como el constituyente mexicano se afilia a la tesis de la cosoberanía institucional³⁶, es decir la soberanía nacional la comparten la federación y los estados³⁷.

Pese a este esfuerzo del constituyente por la construcción de un auténtico modelo federal, en México (que procedía de un pasado colonial unitario) la adopción de éste adquirió, poco a poco, características que lo distinguen del resto de estados federales. Los elementos, principios e instituciones que se perfilaron desde *El Federalista*³⁸ y se concretaron en la Constitución Estadounidense de 1787, en México tomaron rasgos diferentes: la tensión Federación-Estados, que en los Estados Unidos se convierte en algo cercano a un equilibrio, en México se ha resuelto a favor de los poderes centrales; el ejercicio de los poderes estatales, que en Estados Unidos marcha con cierta independencia de los federales, en México es acotada por estos; y, en fin, el principio norteamericano de doble compromiso de *self rule plus share rule* (autogobierno más mando compartido), efectivo en los Estados Unidos, en México es poco menos que una ficción³⁹.

Un Estado Federal auténtico tiene en cada uno de sus estados un contrapeso a los poderes centrales, el cual se refleja en diversos aspectos; uno de ellos (definitorio de un federalismo fuerte) es el procedimiento de reforma a la Constitución Federal⁴⁰. En

³⁴ Arteaga Nava, Elisur (1988) *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa. p.3-4.

³⁵ La estructura del estado federal queda prístinamente expuesta en Barceló Rojas, Daniel (2006) «La teoría política de la República Federal de James Madison. De los clásicos de la antigüedad a la Ilustración estadounidense» en González Martín, Nuria (coord.) *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (vol. II). México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM. pp. 19-55.

³⁶ De acuerdo con Duverger (1998), esta es la tesis de la soberanía democrática de origen rousseauiano, en contraste con la soberanía «dura» (al estilo de Bodino), la cual es caracterizada como indivisible, imprescriptible, inalienable, sin poderes equiparables al interior del Estado respectivo y, al exterior, solo iguales, nunca por encima.

³⁷ Remitimos a Barceló Rojas, *Op. Cit.* (2016), p. 62-75 para lo concerniente al sistema de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados.

³⁸ Hamilton, Alexander. et al., (2012) *El federalista*, 2 ed., México, Fondo de Cultura Económica.

³⁹ Barceló Rojas, Daniel. (2005). *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, México, UNAM, p. 219-220.

⁴⁰ El federalismo norteamericano que se precia de ser el modelo de un federalismo equilibrado tiene precisamente en los estados un contrapeso a los poderes centrales. Una muestra de esto lo apreciamos en palabras de Tarr, G. Alan (2009) [1998] *Comprendiendo las constituciones estatales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 69: «La imposición directa a los estados de reglas

relación a esto, Tena caracteriza a la participación de las entidades federativas en la construcción de la voluntad general como el segundo de los elementos constituyentes de un Estado federal (siendo el primero la autonomía de aquellas concretada en la Constitución)⁴¹. A este respecto abunda Wong Meraz cuando sostiene que el sistema federal no se basa únicamente en la distribución de competencias, sino también en el nivel de intervención de las entidades federativas en la formación de decisiones⁴². Barceló, por su parte, explica que la causa de esta participación reside en «evitar que, por medio de una reforma constitucional, el sistema de gobierno deje de ser federal y se transforme en centralista»⁴³.

En cualquier caso, la intervención de los sujetos federados en el citado procedimiento puede llevarse a cabo bien de forma indirecta, a través de aprobación en la cámara de representación territorial (caso de Alemania, Austria, Bélgica, Argentina, Sudáfrica, Brasil, Venezuela); o bien de forma directa mediante la ratificación por parte de los órganos legislativos de las distintas entidades locales (México, Estados Unidos, Nigeria, Rusia, India, Canadá), e incluso, a través de referéndum entre sus ciudadanías (Australia y Suiza)⁴⁴. En el caso de México, se trata nítidamente de una participación directa, al contemplar la participación de las entidades federativas, encontrándose ésta regulada en la propia Constitución Federal. Sin embargo, el modo específico en que se produce esta participación supone uno de los aspectos menos explorados del federalismo mexicano, y constituye precisamente el objeto de nuestro trabajo.

Si bien es cierto que debido a la enorme influencia que la citada Constitución Estadounidense tuvo en las demás que le sucedieron (especialmente en los países de Latinoamérica)⁴⁵, y el modelo de reforma recogido en la misma sirviese de inspiración a la gran mayoría de constituciones posteriores; si revisamos los artículos o cláusulas que definen los procesos de reforma constitucional contenidos en las constituciones de diversos países, hallamos que a veces se exige mayorías calificadas y otras, mayorías simples, en ocasiones se cede el testigo a la ciudadanía para exprese su aprobación en referéndum, e incluso se procede a la disolución de las cámaras legislativas con consecuente convocatoria electoral y posterior ratificación de la aprobación por

uniformes federales que transforma el derecho estatal en derecho federal (...) es bastante inusual». Y en lo que toca a las escasas enmiendas a la Constitución Federal, éstas han sufrido prolongados procesos causados por la tardanza debida a las discusiones tanto en el Congreso como en sede estatal, a lo que hay que sumar la posterior dilación añadida relativa a su puesta en marcha debido a la necesidad de la aprobación por un número determinado de estados para su entrada en vigor.

⁴¹ Tena, *Op. Cit.* p. 139.

⁴² Wong Meraz, *Op. Cit.* (2010). p. 113.

⁴³ Y continúa: «(...) Hoy día tal posibilidad puede resultar remota para los mexicanos del S XXI, pero no lo fue en el siglo XIX». Barceló Rojas, *Op. Cit.* (2016) p. 100.

⁴⁴ Groppi, Tania (2002) «Reforma constitucional en los estados federales entre pluralismo territorial y no territorial» en Serna de la Garza, José María (2002) *Federalismo y regionalismo*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM, pp.197-209. p. 200.

⁴⁵ Arteaga Nava, Elisur *Op. Cit.* (1988), p. 310.

las nuevas cámaras, entre otras variedades. Además, el universo de modalidades se expande si se trata de un Estado con forma federal.

En el caso mexicano, comprobamos con Arteaga⁴⁶ que no ha habido carta que establezca su reformabilidad absoluta por vía del legislador ordinario; y desde la ley fundamental de 1857 se impuso un procedimiento análogo al estadounidense⁴⁷. En efecto, en la actualidad, el procedimiento de reforma constitucional lo encontramos establecido en el artículo 135 CPEUM en los siguientes términos⁴⁸:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada⁴⁹. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

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 reformas⁵⁰.

De la lectura de este texto constitucional resulta claro que para reformar la Constitución Federal mexicana es necesario cumplir con un procedimiento agravado (dos tercios de los miembros del Congreso presentes en la votación) y de doble instancia (mayoría de legislaturas de las entidades federales que componen la federación),

⁴⁶ Arteaga Nava, Elisur (1998) *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, p. 7.

⁴⁷ Carpizo McGregor, Jorge y Madrazo Cuellar, Jorge (1991) *Derecho constitucional*, México, UNAM, p. 15.

⁴⁸ No podemos olvidar que la CPEUM contiene también un tipo especial y exclusivo de reforma constitucional que únicamente se activará para modificar el capítulo territorial. Este caso se recoge en el artículo 73 fracción III (formación de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes), y afecta directamente a lo dispuesto en el artículo 43 del propio texto constitucional el cual contiene el listado de las entidades federativas que conforman la Federación. En este supuesto, la creación de un nuevo estado conllevaría una modificación implícita del citado artículo, y, por lo tanto, un caso de reforma constitucional. Este trabajo no tratará este asunto y se centrará solamente en la reforma constitucional explícita correspondiente al artículo 135.

⁴⁹ Arteaga Nava en *Op. Cit.* (1988), p. 310, se quejaba de la «defectuosa» redacción del art. 135 cuando exponía el error que cometió el constituyente al incluir únicamente dos de las tres formas en virtud de las cuales se pueden introducir modificaciones en un texto constitucional: reforma y adición, olvidando hacer referencia al término supresión. Sin embargo, Tena, en *Op. Cit.* p. 46, entiende que «Reforma es también la supresión de un precepto de ley, sin sustituirlo por ningún otro».

⁵⁰ Señala Valadés en Valadés Ríos, Diego (1987) *La Constitución reformada*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM, que en 1966 se reformó el 135 constitucional para adicionar este último párrafo ya que «Hasta antes de esta reforma, o bien se tenía que reunir el Congreso para el exclusivo propósito de realizar el cómputo y formular la declaración correspondiente, o bien la entrada en vigor de una reforma constitucional quedaba pendiente hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Para evitar que un trámite de carácter administrativo implicara el oneroso costo de reunir a todo el Congreso, y para no dar lugar a que la entrada en vigor de una reforma fuese diferida hasta el siguiente periodo de sesiones, se optó porque la Comisión Permanente asumiera la función de realizar el cómputo y formular, en su caso, la declaración correspondiente». p. 199.

configurando así el denominado poder revisor⁵¹ o constituyente permanente⁵². Este estricto proceso ubicaría a nuestra norma fundamental como una constitución rígida⁵³, de conformidad con la tipología de Bryce, ya que exige la existencia de una combinación de órganos —el congreso federal y los locales— y, además, mayoría calificada en uno de ellos para efectuar las reformas a la Constitución⁵⁴.

Sin embargo, esta clasificación *a priori* de la CPEUM como inequívocamente rígida⁵⁵, viene a ser puesta en cuestión por la vía de los hechos cuando constatamos que la misma ha sido reformada en más de 700 ocasiones durante su siglo largo de existencia, lo que la convierte en una de las constituciones más reformadas del mundo⁵⁶.

Esta disociación entre teoría y práctica nos hace pensar que la CPEUM es una constitución flexible *de facto*⁵⁷. Uno de los factores, entre muchos otros⁵⁸ (los 70 años

⁵¹ Carpizo y Madrazo en *Op. Cit.* lo explican así: «El artículo 135 (...) crea un órgano especial (...) que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano (...) situado por abajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los [poderes] constituidos, a los cuales puede alterar. Por ello el presidente (...) no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él». p. 16.

⁵² Esta es la denominación utilizada, por ejemplo, en Jalisco (art. 153 de su Ley Orgánica del Poder Legislativo). Sin embargo, es interesante atender a la crítica que Krieger hace de la utilización de este calificativo en Krieger Vázquez, Emilio (1995) *La Constitución restaurada. Hacia un congreso constituyente*. México, Grijalbo, p. 38-39: «el llamado *Poder Constituyente Permanente* (...) de conformidad con el artículo 135 (...) ni es permanente (pues sólo funciona cuando debe modificar o reformar la Constitución), ni tiene facultades para expedir una constitución nueva ni para derogar la vigente, sino sólo para reformar o modificar el texto en vigor, ni llega a integrar un cuerpo uniformemente estructurado (pues sólo es un conjunto de órganos colegiados agrupados transitoriamente (...)).» En la misma línea se expresa Wong Meraz, *Op. Cit.* (2010) p. 98, cuando dice que «El Poder Constituyente desaparece al momento en que crea la Constitución para darle entrada a los Poderes Constituidos que emanan de ella (...) Debemos entender que el órgano que realiza la reforma constitucional es un poder constituido».

⁵³ Tratándose además esta característica de algo históricamente repetido en todas las Cartas Magnas mexicanas. Arteaga Nava, Elisur. *Op. Cit.* (1988), p. 332.

⁵⁴ Sobre el proceso de reforma constitucional recomendamos Carbonell Sánchez, *Op. Cit.* (2008) pp. 233 y ss.

⁵⁵ Aunque siguiendo a clásicos como Biscaretti, ya se pudiera poner en duda esta afirmación: Biscaretti di Ruffia, Paolo (1979) *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica. p. 462.

⁵⁶ 741 reformas de 1917 a 2021 según datos de la página web del Senado de la República: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42439-la-constitucion-politica-de-mexico-es-una-de-las-mas-reformadas-en-el-mundo-senala-el-ibd.html>

⁵⁷ La «rigidez» de la reforma a la Constitución Nacional ha sido severamente criticada por la doctrina nacional; véase, como ejemplo, el excelente estudio hecho por los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2016, que arroja interesantes datos cuantitativos y cualitativos, pero todos en el sentido de concluir la facilidad pragmática para la reforma a la Constitución Nacional, a pesar de su rigidez formal. Micrositio «Constitución reordenada y consolidada» en el sitio web del IJ, ya citado

⁵⁸ Ya en 1999, Fix-Zamudio y Valencia Carmona apuntaban lo siguiente: «Efectivamente, es cierto que se ha acudido en demasía a la reforma constitucional, sea porque la modificación era

de régimen priista emergen como punto ineludible⁵⁹), de este divorcio entre diseño normativo y realidad político-social que hemos detectado, y al cual dedicamos nuestra atención en este trabajo, es parte significativa la falta de regulación de la participación en el procedimiento de reforma de la constitución federal por parte de las distintas entidades federativas. Es manifiesto que del 135 constitucional se infiere que al menos 17 de los 32 estados deben aprobar la reforma; no obstante, el citado precepto omite establecer requisito alguno de votación o procedimiento, dejando este aspecto al arbitrio local. Si bien es cierto que el papel reservado a las legislaturas estatales es mínimo (limitándose sus facultades a aprobar o rechazar el proyecto enviado desde los órganos federales sin posibilidad de cambiar ni una coma⁶⁰), no es menos cierto que la mayor parte de las entidades federativas han obviado esta prerrogativa, tal y como comprobaremos en el próximo apartado.

Este déficit regulatorio del artículo 135 ya había sido señalado por grandes constitucionalistas mexicanos como Andrade⁶¹ o Arteaga⁶², sin embargo, sorprende que no se profundizase más en el tema, máxime cuando la indeterminación en este sentido destapa un campo de posibilidades que incluyen desde una mayoría simple del quórum⁶³, hasta la aprobación por unanimidad, pasando por opciones como la mayoría calificada o reforzada⁶⁴; y, sobre todo, abre la puerta a una diversidad e imprecisión legislativa vastísima. Nuestra hipótesis es que el aludido déficit regulatorio termina provocando que cualquier reforma ya aprobada en las instancias federales lo sea también en los ámbitos estatales de forma prácticamente automática⁶⁵.

innecesaria, porque podía superarse mediante una buena interpretación la reforma propuesta o porque se requería una meditación mayor acerca de una determinada iniciativa constitucional». *Op. Cit.* p. 113.

⁵⁹ Para el estudio del sistema político mexicano, véase el texto clásico de Daniel Cosío Villegas (1972) o el más reciente de Amparo Casar (2010), ambos bajo ese título.

⁶⁰ Arteaga Nava, Elisur. *Op. Cit.* (1988), p. 320.

⁶¹ Andrade, en su *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (2016) hace el siguiente apunte: «La Constitución federal no previene ningún requisito de votación en ellas, de modo que cada Constitución estatal o de la Ciudad de México podría fijar reglas al respecto». (p. 379-380).

⁶² Arteaga Nava, Elisur. *Op. Cit.* (1988), p. 320.

⁶³ Arteaga en *Idem* señala que «Dado a 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 que regule el funcionamiento de ésta». Sin embargo, esta afirmación no encuentra sustento explícito más que en el caso del Estado de Campeche (tal y como se comprobará en nuestro análisis posterior). No obstante, a continuación, añade: «No hay impedimento para que los legisladores locales, en la constitución o en las leyes secundarias, dispongan que las reformas deben ser aprobadas por una mayoría especial». E incluso lo aconseja para los siguientes casos: «cuando se pretenda formar un nuevo estado dentro de los límites de los existente[sic], cuando se pretenda reducir el campo de acción de los poderes locales o cuando se intente disminuir los derechos del hombre y del ciudadano».

⁶⁴ Sí se entienden excluidas alternativas más extremas como la votación en referéndum por la ciudadanía, la participación de los ayuntamientos en la ratificación, o la capacidad de veto del gobernador: en este sentido el texto del 135 CPEUM no deja lugar a dudas al referirse específicamente a «las legislaturas de los Estados y Ciudad de México».

⁶⁵ A este respecto, es interesante recordar lo que afirma Barceló Rojas en *Op. Cit.* (2016) p. 102: «No es infrecuente que los legisladores locales y federales, miembros todos de partidos políticos que

Esta situación podría llegar a constituir un *fraude constitucional*⁶⁶, y en cualquier caso supone una laguna que debería ser colmada. Por esta razón, resulta pertinente analizar en particular la regulación de la reforma a la Constitución Federal en las Constituciones Estatales, y reflexionar en general sobre la dinámica conceptual e interactiva entre éstas y aquellas en un estado federal como el mexicano.

IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN NORMATIVA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HACEN DE SU PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA DE LA CPEUM

Para elaborar este análisis de la regulación que de la participación en la reforma de la Constitución Federal deben realizar cada una de las entidades federativas hemos acudido a dos instrumentos jurídicos fundamentales por su trascendencia en el diseño de la organización política de las mismas: las constituciones locales y las leyes orgánicas del poder legislativo de los distintos estados. Tras proceder a su análisis, comprobamos que arrojan resultados muy diversos. Lógicamente, entendemos que la pluralidad típica de un estado federal con nada menos que 32 asambleas legislativas locales abre la puerta a una multiplicidad en la normativización, sin embargo, es en este punto donde deslizamos la primera crítica, y es que sorprende que en un asunto de importancia capital como es la reforma de la Constitución Federal no exista una mayor homogeneidad, la cual sería deseable.

En cualquier caso, hemos estructurado nuestro análisis agrupando los estados en función de la herramienta jurídica que utilizan para regular el objeto de nuestra investigación, así como el nivel de profundidad que le dan.

En primer lugar, tenemos un grupo de estados que no regulan de ningún modo la participación que deben tener en la reforma de la CPEUM como consecuencia del mandato expreso que el artículo 135 del mismo texto establece («... y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México»). Esto significa que ni en su constitución estatal, ni en las leyes que regulan sus poderes legislativos existe referencia alguna al respecto. Un segundo grupo lo constituyen aquellos estados que únicamente incluyen referencias a esta cuestión en su constitución política, pero no en las leyes que reglan sus poderes legislativos estatales. A continuación, encontramos la opción inversa; que consiste en tratar la cuestión objeto de nuestro estudio únicamente en sus leyes orgánicas reguladoras del poder legislativo, y no hacerlo en sus constituciones locales. Y, por último, aparece un

integran el Poder Revisor de la Constitución, se conviertan en un instrumento de protección de los intereses de los partidos políticos que pueden ir en contra de los intereses del pueblo».

⁶⁶ Arteaga Nava, en *Tratado de Derecho Constitucional* (2010), desarrolla este tema con amplitud: el fraude constitucional, una especie particular del genérico fraude a la ley, consiste en que el sujeto obligado por la ley aplicable a realizar una conducta evade el cumplimiento de esta buscando intencionalmente ponerse al amparo de otra ley que le permite tal incumplimiento

grupo de estados que se ha decidido por recoger este asunto en ambos instrumentos: tanto en sus constituciones como en las leyes encargadas de normar la organización y el funcionamiento de su poder legislativo.

Comenzamos por aquellos estados que obvian la cuestión, y que por lo tanto no incluyen en forma alguna mención a la implicación que en una federación las entidades que la componen deben tener en la reforma de su Constitución Federal. En este grupo encontramos la nada desdeñable cifra de 7 estados: Colima, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, y Tabasco ignoran por completo la cuestión. Que casi una cuarta parte de los estados integrantes de la Unión pasen por alto una facultad fundamental, no sólo en lo que a déficit normativo significa, sino también por lo que supone de desprecio a su participación en el elemento básico regulatorio de la estructuración político-social y de convivencia común, resulta alarmante.

En una segunda categoría, tenemos un grupo reducido, compuesto por dos estados (Oaxaca y Veracruz), que únicamente tratan el objetivo de nuestra investigación en sus constituciones políticas y no en las leyes orgánicas regulatorias de sus poderes legislativos. No obstante, lo más relevante de este pequeño grupo no es tanto el instrumento elegido para llevar a cabo la regulación, sino más bien el objeto de la misma. Y es que, en ambos casos, las únicas referencias que se incluyen hacen alusión a las reformas o adecuaciones a la CPEUM que conlleven consiguientes reformas o adecuaciones en las propias constituciones locales⁶⁷. Por lo tanto, estos dos estados también omiten regular lo establecido por el artículo 135 CPEUM, es decir la eventual aprobación por parte de los poderes locales de las reformas a la Constitución Federal que hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión. Nos encontramos de nuevo ante el mismo panorama de déficit observado en el caso anterior.

El tercer grupo lo componen aquellos estados que directamente regulan la reforma constitucional federal en las leyes orgánicas relativas a sus poderes legislativos, obviando incluir alguna referencia en sus constituciones locales. Esto se fundamenta en que las distintas legislaturas locales son la instancia que ostenta la competencia en materia de reformas constitucionales. En este conjunto de estados encontramos a Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tlaxcala, y Yucatán. Sin embargo, tal y como sucedía con el caso anterior, no todos ellos regulan lo explicitado en el 135 CPEUM, o lo hacen de forma difusa o incompleta. En definitiva, observamos una pléyade de regulaciones que a continuación pasamos a desentrañar.

El caso de Nayarit es el único de este tipo en el que encontramos exclusivamente regulación respecto a las reformas a la CPEUM que afecten a la constitución local (Art. 96. VI. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit), por lo que como acabamos de ver en los casos de Oaxaca y Veracruz, tampoco podríamos

⁶⁷ Artículo 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

considerar esta regulación como encajable en el objeto de nuestra investigación. Algo parecido sucede con el caso de Tlaxcala, donde los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica que regula su poder legislativo se limitan a indicar que la aprobación o no de la minuta proyecto de decreto de reformas a la CPEUM será emitida mediante decreto. Tenemos, pues, un ejemplo de paupérrima regulación al respecto, en el que el núcleo de la cuestión se ignora y ni siquiera se aclara de qué tipo de reforma se trata.

A continuación, aparecen aquellos estados cuyas regulaciones solamente indican la instancia de su poder legislativo competente para el conocimiento, análisis, estudio, seguimiento y dictaminación de las reformas a la CPEUM. Estas tareas suelen recaer en la Comisión de Puntos Constitucionales (con las distintas variantes de nomenclatura que podemos encontrar). Aguascalientes (Art. 67 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes), y Querétaro (Art. 145. XIX Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro) son los Estados que siguen este modelo. Algo más concretos resultan Baja California Sur y Michoacán, a cuyas regulaciones añaden además de la instancia competente, también el tipo de votación requerida para su trámite: votación nominal (Arts. 46. I. a) y 154. II Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur; y Art. 89 1. Y 266 I. de la Ley Orgánica de Procedimientos del Estado de Michoacán de Ocampo).

Tras estos casos en los que no se regula verdaderamente un procedimiento para el trámite en cuestión, hallamos los estados de Sonora, Coahuila y Yucatán que además de concretar la institución explican más en profundidad el modo en el que debe tramitarse la reforma: publicación en gaceta parlamentaria, discusión, tipo de votación, aprobación, tipos de lectura, presentación del dictamen de la comisión, fechas, etc. (Art. 89 IV. Ley Orgánica Poder Legislativo Estado de Sonora; Art. 90 I. y 162 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Coahuila; y Arts. 102 y 139 IV. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán).

Aun así, en todos estos casos expuestos hasta ahora no se encuentra explícitamente regulado el tipo de reforma establecido en el 135 CPEUM, dejando de forma bastante ambigua, inconcreta y abierta la noción de «reforma»: en algunos de ellos se trata de la reforma a la constitución local, en otros no queda claro, o se intuye que tipo de reforma es (si local o federal), y en otros se explicita que únicamente se trata de reformas o adecuaciones a la CPEUM que provoquen reformas a las constituciones locales. Sin embargo, dentro de este grupo de 11 estados que regulan la cuestión a través de las leyes orgánicas de sus respectivos poderes legislativos encontramos los casos de Hidalgo y Campeche que si aluden claramente al tipo de reforma del 135 CPEUM. En el caso de Hidalgo, el artículo 175 bis de su Ley Orgánica del Poder Legislativo expone que «Para el caso de las Minutas de reforma o adición a la CPEUM, aprobadas por el Congreso de la Unión, se requiere de la aprobación, cuando menos de los dos tercios del número total de los Diputados que integran el Congreso del Estado», dejando inconcreto el resto del procedimiento, pero explicitando el quorum necesario para reformas. Finalmente, Campeche si incluye en el artículo 160 de su Ley Orgánica del Poder Legislativo una muy completa regulación que además de

afirmar explícitamente que se trata de la facultad que el 135 CPEUM otorga a la legislatura estatal, instituye el voto mayoritario para su aprobación⁶⁸, e incorpora una minuciosa descripción del procedimiento que adjunta un formato de modelo de redacción del decreto de aprobación de la reforma. De este modo Campeche se sitúa como uno de los escasos estados que si cumplen con todo lo deseable para satisfacer el déficit que hemos detectado en nuestra investigación.

Por último, tenemos el grupo de estados que hacen referencia a la participación de las legislaturas estatales en la reforma a la Constitución Federal tanto en sus constituciones locales como en sus leyes orgánicas del poder legislativo. Este es el grupo más numeroso, puesto que incluye a 12 estados, también es el grupo en el que hallamos más diversidad producto de la multiplicidad que supone la regulación en los dos instrumentos jurídicos, por lo que trataremos de exponerlo del modo más claro y esquemático posible.

Por un lado, tenemos todos aquellos estados que en su constitución local citan solamente las reformas o adecuaciones a la CPEUM que conlleven consiguientes reformas o adecuaciones en las propias constituciones locales, pero en sus leyes orgánicas del poder legislativo tratan el tema con mayor o menor concreción. Baja California, San Luis Potosí, y Durango, comparten este aspecto, pero en sus leyes orgánicas del poder legislativo desarrollan otros puntos (aunque en ningún momento quede claro si se refieren a la reforma de la Constitución Federal registrada en el 135 CPEUM): Baja California establece en los artículos 146 y 147 de su Ley Orgánica del Poder Legislativo el procedimiento para llevar a cabo esta reforma y también el quorum requerido (dos tercios); San Luis Potosí también incluye en su constitución local esta mayoría (Art. 138), y en su Ley Orgánica del Poder Legislativo atribuye la competencia para la tramitación a la Comisión de Puntos Constitucionales (Art.113), además de incluir una excepción a la dispensa o abreviatura del trámite cuando se trate de reformas constitucionales (Art. 134); Durango por su parte incluye todos estos aspectos (procedimiento, quorum y exclusión de dispensa para reformas constitucionales) en los artículos 120, 176, y 193, de su Ley Orgánica del Poder Judicial.

Jalisco y Chihuahua coinciden con los anteriores estados en que sus constituciones solo se tratan las reformas a la CPEUM que impliquen reformas a sus constituciones locales, y no al caso del 135 CPEUM, sin embargo, en sus leyes orgánicas del poder legislativo sí que existen referencias inequívocas al objeto de nuestra investigación. El artículo 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco lo expresa así: «El voto que el Congreso del Estado emite en su calidad de integrante del Constituyente Permanente Federal, sigue el mismo trámite que las iniciativas de

⁶⁸ Art. 160 LOPL Campeche: «La facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, otorga a la Legislatura del Estado, se ejercerá dándole a las minutas proyecto de decreto y demás documentación que remita cualesquiera de las Cámaras del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tratamiento similar al de un proyecto o iniciativa de decreto». En este sentido, el artículo 73 V y VI de la misma norma establece el voto mayoritario para la aprobación de las propuestas, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo.

ley», y el artículo 178 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua es todavía más explícito cuando enuncia «Los proyectos de reformas y adiciones que el Honorable Congreso de la Unión envíe a la Legislatura, para los efectos del artículo 135 CPEUM, se someterán a la votación del Pleno, previo dictamen que formule la comisión o comisiones correspondientes». Y aunque el resto de la regulación del procedimiento sea más escasa que en varios de los casos precedentes, por fin, podemos hablar de una regulación de la participación de las legislaturas locales en la reforma a la Constitución Federal.

Dentro de este grupo de estados que tratan la reforma constitucional tanto en sus constituciones como en sus leyes reguladoras del poder legislativo, encontramos un segundo subgrupo compuesto por la Ciudad de México, Guerrero, y Zacatecas, en el cual en sus propias constituciones locales si incluyen referencias a la reforma a la CPEUM. Los tres estados coinciden en atribuir la facultad de reforma a sus congresos locales en el articulado de sus constituciones (Art. 29. D. d y. 69.6 Constitución de CDMX; art. 61. XI de la Constitución de Guerrero; y arts. 2 y 65. II de la Constitución de Zacatecas). Pero además de este reconocimiento competencial en sus constituciones, debemos sumar el desarrollo que de la misma hacen sus respectivas leyes orgánicas del poder legislativo: art. 13 IV Ley Orgánica Poder Legislativo de CDMX, pero no detalla el procedimiento; la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guerrero en su art. 297 XI asume las competencias, y posteriormente dedica un capítulo completo al «Dictamen, discusión y votación de las minutas de reformas y adiciones a la CPEUM», explayándose en su art. 343 al respecto de estos asuntos aunque sin detallar el quorum necesario para la aprobación; y la Ley Orgánica del Estado de Zacatecas hace lo propio en su art. 17, para después pasar a regular el procedimiento en los arts. 43 y 80, remitiéndose a los requisitos para su aprobación que impone la misma CPEUM para el Congreso Federal («Tratándose de reformas a la CPEUM, deberá observarse el procedimiento señalado en ésta para su trámite»).

No obstante, los estados que más cerca se encuentran de una regulación completa de la participación de las entidades federativas en la reforma a la Constitución Federal son Tamaulipas, Morelos y Chiapas. Estos tres estados, al igual que los anteriores, tratan la cuestión tanto en sus constituciones como en sus leyes orgánicas del poder legislativo, sin embargo, Tamaulipas y Morelos incluyen una mención directa a la facultad que les confiere el 135 CPEUM:

Art. 58 XLIV Constitución de Tamaulipas: Son facultades del Congreso: Concurrir a la reforma de la CPEUM en los términos que establece el Artículo 135 de la misma Constitución.

Art. 151 Constitución Política de Morelos: Para el ejercicio de la facultad que el art. 135 CPEUM, confiere a la Legislatura local, las minutas correspondientes de reforma o adición aprobadas por el Congreso de la Unión, deberán aprobarse mediante votación nominal de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara presentes.

Chiapas por su parte, no nombra el citado artículo, pero si invoca «el Poder Revisor de la Constitución» (art 45 III Constitución Política de Chiapas) que les corresponde a los estados como consecuencia del pacto federal.

Además, Tamaulipas en su respectiva Ley Orgánica del Poder Legislativo regula el procedimiento de manera precisa (aunque obviando el quorum necesario) en sus artículos 87 y 88. Morelos y Chiapas únicamente utilizan este instrumento jurídico para atribuir la competencia del trámite a sus Comisiones de Puntos Constitucionales (art. 60 Ley Orgánica del Poder Legislativo de Morelos, y art. 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Chiapas), lo que resulta de carácter anecdótico puesto que ya habían regulado los aspectos más sobresalientes en sus constituciones (Morelos le dedica incluso un capítulo completo regulando procedimiento y quorum, erigiéndose así en una de las entidades federativas que mejor cumple lo dispuesto en el 135 CPEUM).

Por último, no podemos terminar este análisis sin dedicar unas líneas al caso particular de Guanajuato. Este estado no regula en su constitución local su participación en la reforma de la Constitución Federal, pero en su artículo 63 XXVI sí que asigna como facultades del Congreso del Estado «reclamar ante la SCJN, cuando alguna reforma o adición a la Constitución General de la República, el dictado de una Ley o cualquier acto del Gobierno Federal constituyan invasión a la soberanía del Estado». Esta referencia inédita sorprende, no por el interés que tiene para el objeto de nuestra investigación, sino por su llamativa defensa de la soberanía estatal frente al poder federal y las eventuales interferencias de éste. Lamentablemente, el resto de la regulación resulta de escaso interés para nuestros fines: la constitución local no se pronuncia al respecto, y la ley orgánica de su poder judicial trata escasamente el procedimiento en su artículo 174.

Como resultado de este análisis encontramos que una importante mayoría de entidades federativas no regulan debidamente la participación de las mismas en la reforma a la Constitución Federal como consecuencia de su implicación en el pacto federal. En definitiva: en no pocos estados se incumple lo establecido en el 135 CPEUM. De una u otra forma esto comprende a:

- Estados que no incluyen ni en sus constituciones locales ni en sus leyes orgánicas del poder legislativo referencia alguna al punto en cuestión: Colima, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, y Tabasco.
- Estados que, en los instrumentos jurídicos señalados, únicamente hacen referencia a reformas o adecuaciones a la CPEUM que conlleven consiguientes reformas o adecuaciones en las propias constituciones locales: Baja California, Durango, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, y Veracruz,
- Estados que no especifican claramente en sus regulaciones que se refieren al tipo de reforma del 135 CPEUM (aunque sea indirectamente), o sus referencias sean difusas, imprecisas o regulen aspectos accesorios y no permitan arrojar esa certidumbre: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala, y Yucatán. Aquí también, y debido a la

generalidad y ambigüedad con que plantean la reforma a la CPEUM, incluimos a Ciudad de México, Guerrero y Zacatecas.

En resumen: de las 32 entidades federativas solamente 7 recogen en su normativa de forma específica, con el espíritu de lo dispuesto en el 135 CPEUM, la participación de las legislaturas locales en la reforma a la Constitución Federal; estos son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Tamaulipas. De ellos, únicamente Campeche y Morelos cuentan con una regulación que podemos considerar adecuada en cuanto a detalle de procedimiento, órgano encargado, quorum, y demás aspectos esenciales; el resto lo hace de forma poco concreta dejando vacíos que deberían completarse y mejorarse.

V. PARTICIPACIÓN EMPÍRICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL: ESTUDIO PRÁCTICO

En virtud de que la participación de los congresos locales en la reforma constitucional es parte del original sistema de equilibrios en un Estado Federal, cabría suponer que los congresos de los estados, como parte del poder reformador de la Constitución Federal deberían erigirse precisamente en vigilantes de la correcta procedencia de los proyectos de reforma que se les envían por parte del congreso de la Unión. La recepción de estos proyectos de reforma y su consecuente procesamiento por los plenos de las legislaturas locales, deberían realizarse con un análisis cuidadoso y una deliberación argumentada y fundamentada. En este apartado demostramos empíricamente que en el caso mexicano no es así.

Venimos de enfocar nuestro análisis en la regulación de la reforma a la Constitución Federal en las constituciones locales, ahora es el turno de hacerlo en los debates y tiempos de respuesta que esas legislaturas estatales aplican en la práctica a la citada normativa; es decir, es hora de aterrizar el análisis en datos reales concretos. El objetivo es evidenciar la resistencia o abandono y complacencia de las legislaturas estatales a su obligación de erigirse en vigilante de los poderes centrales.

Para corroborar nuestra hipótesis, fue necesario comprobarlo con datos obtenidos de casos reales. Es por ello que los autores planteamos un proyecto de investigación el cual tenía por objeto recabar información al respecto de esta inquietud⁶⁹. La idea consistía en constatar la intensidad de los debates que al interior de cada congreso local se dieron en virtud de la reforma constitucional que procesaron. La muestra que

⁶⁹ El proyecto de investigación «El Proceso de Reforma Constitucional ante las Legislaturas de los Estados», surgió como una propuesta a una convocatoria lanzada por nuestra casa de estudios (UABC), siendo aprobado en diciembre de 2019 con la pretensión de una duración de un año. Sin embargo, las circunstancias sobrevenidas a partir del primer trimestre de 2020 provocadas por la pandemia de COVID-19 dificultaron bastante la obtención de estos datos, por lo que se consiguió una prórroga del proyecto por otros 6 meses.

se solicitó a los distintos congresos locales se refería a los datos correspondientes a las reformas a la CPEUM que fueron recibidas por los mismos durante el año 2019 y hasta junio de 2020. La solicitud de información a las legislaturas estatales incluía lo siguiente:

- Identificación de la reforma en cuestión, ubicando el (los) artículo(s) de la CPEUM objeto de reforma y el número de Decreto con que fue aprobado en el Congreso Federal.
- Fecha en que fue recibida oficialmente por el Congreso del Estado de que se trate.
- Fecha en que fue aprobada o rechazada.
- Sí ésta fue sometida a debate o fue aprobada con escasa o sin ninguna discusión (solicitando el número de intervenciones de cada uno de los diputados participantes, duración del debate, y mayoría (número) que la aprobó o rechazó).

El requerimiento de tal información se hizo por distintas vías: directamente a las áreas de acceso a la información y unidades de transparencia de las diferentes legislaturas locales, a los diputados encargados de las Comisiones de Puntos Constitucionales o los responsables de las direcciones o coordinaciones de procesos legislativos y parlamentarios, y a través de consultas a la plataforma nacional de transparencia.

La labor no resultó sencilla: en la mayor parte de las ocasiones nuestra solicitud no fue atendida, no se obtuvo respuesta, o la demora en la misma se prolongó en exceso. Debemos destacar que el mayor problema al que nos enfrentamos fue la opacidad de la información: pese a la existencia de sitios oficiales de los congresos locales y de las respectivas unidades de transparencia informativa, ni la información, ni la comunicación fue tan accesible y fluida como cabría esperar. Además, a esto deben añadirse las consecuentes limitaciones de la situación pandémica. Finalmente, obtuvimos la mayor parte de la información deseada mediante consultas directas a la plataforma nacional de transparencia. Pese a estas dificultades añadidas (y la consiguiente vulneración del derecho de acceso a la información pública), conseguimos respuesta de 27 entidades federativas (únicamente Chiapas, la Ciudad de México, Querétaro, Quintana Roo y Sonora no respondieron) lo que supone un 84% del total, una muestra bastante significativa para nuestros objetivos.

De acuerdo con la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Dirección General de Proceso Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión⁷⁰, las reformas constitucionales turnadas a las legislaturas estatales en el citado periodo fueron las siguientes:

- Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM, en materia de extinción de dominio.
- Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la CPEUM, en materia de prisión preventiva oficiosa.

⁷⁰ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votosle.htm>

- Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de Guardia Nacional.
- Proyecto de Decreto, por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM, en materia de paridad de género.
- Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la CPEUM, en materia de personas, pueblos y comunidades afromexicanas.
- Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de consulta popular y revocación de mandato.

Por lo tanto, esta es la muestra que proporcionó los datos empíricos que fueron tomados para nuestra investigación. Sin embargo, esto no significa que todos los estados que respondieron lo hicieran aportando datos relativos a todas las reformas mencionadas. Tampoco, en algunos casos, fue proporcionada la información requerida al completo (sólo se informó de la fecha de recepción y de aprobación, pero no de la votación, por ejemplo), e incluso, en ocasiones, los datos proporcionados fueron contradictorios o manifiestamente inconsistentes (fechas de aprobación anteriores a las de recepción, v. gr.). En definitiva, y como producto de este ejercicio, los datos obtenidos fueron recopilados clasificándolos en la herramienta ordenadora que se adjunta como anexo, procediéndose posteriormente a su análisis, cuyos resultados se presentan someramente a continuación.

Dos aspectos claves eran objeto de nuestro interés: el tiempo transcurrido entre la recepción de la propuesta de reforma y su aprobación (o rechazo), y los términos del debate y votación de la misma en sede parlamentaria. Pues bien, en la primera de las reformas constitucionales analizadas únicamente obtuvimos 14 respuestas: 7 completas, y otras 7 parciales⁷¹; a partir de ellas observamos que el mayor lapso de tiempo acontecido entre el momento de su recepción y el de su aprobación fue de 2 meses y medio, y el menor solamente de 2 días; y que, en lo que al debate y votación respecta, en ninguno de los casos hubo un solo voto en contra de la propuesta, incluso en 4 de las 7 entidades respondientes se añade que no tuvo lugar discusión alguna.

En el segundo de los casos, el número de respuestas es más nutrido, obteniendo 19 (10 completas y 9 parciales). La tendencia es muy similar, y salvo excepciones (en un caso la aprobación se demora más de un año —no podemos olvidar las consecuencias pandémicas-) el promedio de tiempo transcurrido entre la recepción y la aprobación de la propuesta de reforma es de unas pocas semanas, incluso en algunos casos de unos pocos días (en dos ocasiones se recibe y se aprueba el mismo día). En lo que al debate y aprobación concierne, se repite la dinámica percibida en el primer caso: aprobaciones unánimes (en un único caso se contabilizan algunos votos en contra) y discusión escasa o nula.

⁷¹ La respuesta completa aporta todos los datos requeridos: tiempo transcurrido entre la recepción de la propuesta de reforma y su aprobación/rechazo, y términos del debate y votación de la misma en sede parlamentaria. La respuesta parcial solamente aporta datos del primer punto, omitiendo la información relativa al debate y votación.

La tercera de las reformas propuestas tenía un contenido más denso políticamente (Guardia Nacional), frente a las anteriores que poseían un carácter, digamos, más técnico. Lejos de conllevar una mayor duración en los debates y una mayor complejidad en las votaciones, la tramitación de esta reforma por parte de las legislaturas locales ofrece evidencias más nítidas aún de las inclinaciones apreciadas. De las 20 respuestas recibidas (9 completas, 11 parciales), el mayor espacio de tiempo transcurrido entre recepción y aprobación fue de un mes, siendo la media de 5 días y existiendo 4 casos de recepción y aprobación en el mismo día. Respecto a la votación, no se registraron votos en contra en ningún caso.

En el cuarto de los casos analizados, los resultados cosechados profundizan en lo ya advertido: 21 respuestas (10 completas, 11 parciales); tiempo medio entre recepción y aprobación de 11 días (con dos desviaciones de 80 y 60 días, y 2 casos de aprobación el mismo día que la recepción); y aprobación por unanimidad en todas las legislaturas que enviaron los datos correspondientes.

La tramitación de la quinta reforma analizada brinda un testimonio similar a lo expuesto hasta ahora: promedio de plazos breves entre recepción y aprobación, y obtención de ésta sin votos en contra⁷².

La sexta y última reforma, por causa de su contenido (consulta popular y revocación de mandato) resultó más controvertida en cuanto a su aprobación, lo cual encuentra reflejo en los datos estudiados, arrojando alteraciones en la dinámica observada en cuanto a la unanimidad de las votaciones (se aprueba pero con algunos votos en contra en la mayoría de los estados), replicando, no obstante, el panorama acontecido a nivel federal, lo que inequívocamente viene a reforzar también nuestra hipótesis⁷³.

Además de los ya expuestos, resultan dignos de destacar otros datos que (aunque resulta excepcional su inclusión en la respuesta, cuando lo hacen) revelan el automatismo con el que se aprueban las propuestas de reforma a la Constitución Federal por parte de las entidades federativas, y es el tiempo de duración del debate y votación de éstas: de los datos recopilados, 22 minutos es el plazo más largo y 3 minutos el más corto (además de que en ocasiones el debate ni siquiera se lleva a cabo en sede parlamentaria, teniendo lugar únicamente en comisión).

Por último, nos resta externar un último comentario. Lamentablemente, las respuestas remitidas por las distintas legislaturas locales no permiten establecer una relación concluyente entre una mayor o mejor regulación por parte de las entidades federativas del procedimiento de reforma a la CPEUM en sus respectivas normativas, y una efectiva participación de aquellas en la reforma tal y como correspondería a un esquema federal auténtico. Tras el examen de las diferentes normativas estatales

⁷² 19 respuestas (11 completas, 8 parciales); hay un desfase de 9 meses en Baja California Sur, no obstante, exceptuándolo el promedio es de 27 días.

⁷³ 20 respuestas (9 completas, 11 parciales); promedio de 14 días entre recepción y aprobación, con un máximo de 83 días y 5 casos de aprobación el mismo día de su recepción. En 6 legislaturas locales, de las 9 que remitieron respuesta completa, se produjeron votos en contra, reproduciendo el mismo sentido que había tenido lugar en la votación en el Congreso Federal.

ejecutado en el apartado anterior, se distinguieron Campeche y Morelos como las únicas excepciones que regulan adecuadamente la parte del procedimiento establecido en el 135 CPEUM que compete a los estados. Sin embargo, de los datos obtenidos, pareciera que tal relación no puede determinarse. Morelos únicamente ha reportado información en 3 de las 6 reformas analizadas, y en los 3 casos lo hizo de forma parcial, nunca completa. Campeche si ofreció información completa de todos los casos, pero de ella no se deduce una actuación más independiente a los designios que la federación ya hubiera manifestado aprobando la propuesta de turno. Más bien al contrario, constituye un perfecto paradigma de la actuación subordinada de las entidades federativas en un marco federal espurio: rápida y unánime aprobación de las propuestas de reforma constitucional, con escaso o nulo debate al respecto.

VI. CONCLUSIONES

- Según la tipología de Bryce, y atendiendo al procedimiento establecido para su reforma (agravado y doble), la CPEUM es una Constitución rígida. Sin embargo, la enorme cantidad de reformas sufridas en sus más de 100 años de vida evidencian que esta supuesta rigidez es solo aparente.
- La concreción del pacto federal en México establecido en los artículos 39, 40, 41 y Título Quinto de la CPEUM adopta un modelo mediante el cual, en su diseño, las constituciones estatales son reglamentarias de la federal ejerciendo, al mismo tiempo, una soberanía compartida. Este aserto presupondría que las constituciones locales (en puridad: el cuerpo ciudadano de cada estado), tienen un margen amplio para establecer instituciones o derechos que la voluntad federal no regule o prohíba. Encontramos un perfecto ejemplo de ello en lo dispuesto en el artículo 135 CPEUM relativo a la reforma constitucional, el cual configura un procedimiento coherente con un modelo federal, donde el poder constituyente integra también a las instituciones estatales en el mecanismo. Sin embargo, la regulación por parte de los estados de su participación en el procedimiento de reforma a la Constitución Federal según lo descrito en el citado artículo resulta escasa, incompleta, confusa y ampliamente heterogénea: de 32 entidades federativas, solamente 7 recogen en su normativa menciones específicas al respecto, de los cuales únicamente 2 cuentan con una regulación precisa y adecuada. Dicho de otro modo, en la mayoría de las constituciones y normativas de los estados no se prevé el proceso de reforma a la Constitución Federal, y en las pocas que lo hacen no se advierte el mismo cuidado y detalle que confeccionan respecto a la local (muchas de ellas solo norman la obligatoria incorporación de las reformas federales cuando afectan a la constitución estatal). La comprobación de este déficit regulatorio conlleva el incumplimiento implícito del 135 CPEUM

llevado a cabo por la mayoría de las entidades federativas, y, por consiguiente, la vulneración del pacto federal en México.

- En la práctica confirmamos que el proceso de reforma constitucional federal por parte de los estados se ejecuta como un mero trámite automático a la aprobación en las instancias federales. Analizando el procesamiento interno (intensidad de los debates y el consecuente tiempo de respuesta) pudimos constatar que la deliberación en el procedimiento de la reforma federal es escasa o nula: las propuestas de reforma constitucional que llegan a las legislaturas estatales remitidas por las instancias federales se aprueban de forma rápida y expedita, la gran mayoría por unanimidad, y con ausencia de debate. Es por ello que concluimos que la finalidad de lo previsto en el 135 CPEUM no se cumple⁷⁴.
- La falta de regulación advertida constituye una prueba de la debilidad del federalismo mexicano y, *a sensu contrario*, de la vigencia de un centralismo político encubierto, el cual nunca ha permitido la consolidación de un verdadero Estado Federal⁷⁵. La explicación de que la reforma a la Constitución Federal padezca una regulación tan deficitaria por parte de los estados es doble. Por un lado, no se considera necesaria: una vez aprobada la modificación por el órgano central, el Congreso de la Unión, los estados no tienen más que aprobarla, sin mayor trámite. Así, las reformas a la Constitución Federal atañen al Congreso federal; las correspondientes a las constituciones locales les corresponden a los órganos legislativos estatales. Este sería el razonamiento que, aparentemente, seguirían los legisladores estatales. Por otro lado, los partidos políticos mexicanos poseen una estructura fuertemente centralizada que convierte en meras sucursales territoriales a sus delegaciones

⁷⁴ Bien es cierto que se podría alegar que la muestra es escasa, y/o que la investigación debería abarcar un mayor número de casos. Ante tal circunstancia debemos responder que dificultad para obtener respuestas (más aún en época pandémica) y la escasa atención prestada por las instituciones estatales consultadas, hicieron de esta labor un verdadero reto. Además, las limitaciones temporales que delimitaban la elaboración de nuestro proyecto de investigación no permitían una amplitud mayor. Por todo ello entendemos que los resultados fueron notablemente significativos y reflejan una realidad estructural.

⁷⁵ A este respecto, Tena (*Op. Cit.* p. 112) recuerda las palabras de Lloyd Meham: «El federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista»; así como de Wheare: «(...) han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central. Y por esta razón, entre otras, el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad (...)». Por su parte, Barceló en Barceló Rojas, Daniel (2009) «La reforma del Estado en México» en Serna de la Garza, José María (Coord.) *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM pp. 545-566, recoge las palabras de Valadés que justifican este centralismo limitador del federalismo «para evitar que las gubernaturas devengan en satrapías». p. 565.

^En el mismo sentido, si se quiere valorar la desilusionante realidad del sistema federal mexicano se recomienda Moreno Díaz, Daniel *Op. Cit.* pp. 358-361.

estatales; de esta manera las reformas a la CPEUM se deciden en el Congreso de la Unión y los miembros de las legislaturas de los estados no hacen más que votar en la misma dirección. Bajo esta lógica, la regulación del procedimiento de reformas a la Constitución federal en las constituciones locales sería superflua.

- No obstante, una vez llevado a cabo nuestro estudio, concluimos que sería deseable algún tipo de armonización de la regulación al respecto de un asunto tan trascendente como la reforma de la Constitución Federal. Se pueden plantear distintas vías a este respecto⁷⁶. En nuestra opinión, entendemos que la manera más nítida y contundente de hacerlo sería aclarar este aspecto en la propia CPEUM, reformando su artículo 135, incluyendo aspectos que solucionen los déficits detectados en la diversa e incompleta legislación local y que podrían consistir en la adición al citado artículo de la siguiente redacción:

Las legislaturas de las diferentes entidades federativas que componen la Federación deberán incluir en su constitución local el procedimiento por ellas establecido para la aprobación de las reformas a la Constitución Federal en su respectiva sede estatal.

Entendemos que, pese a lo paradójico que pueda resultar usar una herramienta centralizadora para alcanzar fines descentralizadores, esta propuesta no menoscabaría la libertad y soberanía de cada una de las entidades federativas, sino que las reforzaría, y además conseguiría tres logros claves: aportar certeza y seguridad jurídica, coordinar la acción legislativa de los estados al respecto garantizando un mecanismo ágil y ordenado de reforma de la constitución federal, y perfeccionar el federalismo mexicano iluminando aspectos del pacto federal poco claros como la participación de los estados en la federación como consecuencia de su participación en el poder revisor constitucional.

⁷⁶ Andrade (2012) refiere una iniciativa de los diputados Enrique Martínez Orta Flores, Hermilio Monroy Pérez, Rodolfo G. González Guzmán, Reyes Antonio Silva, Juan M. Martínez Nava, Gerardo de la Riva Pinal, Víctor M. Ochoa Camposeco, Elba Arrieta Pérez y Salvador Castañeda Salcedo, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial de la Reforma del Estado, abril 18 de 2002, que proponía que en el art. 135 de la CPEUM se estableciese que la aprobación de las Legislaturas estatales debe realizarse por el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros presentes (p. 400-401).

Title

Analysis of the lack of constitutional reform regulation at state level: a symptom of Mexican federalism weakness

Summary:

I. INTRODUCTION. II THE IMPORTANCE OF THE CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS. III. FEDERALISM AND CONSTITUTIONAL REFORM IN MEXICO. IV. ANALYSIS OF THE NORMATIVE REGULATION THAT THE FEDERAL ENTITIES MAKE OF THEIR PARTICIPATION IN THE CPEUM REFORM. V. REAL PARTICIPATION OF THE FEDERATIVE ENTITIES IN THE FEDERAL CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS: A PRACTICAL STUDY. VI. CONCLUSIONS.

Resumen:

El proceso de reforma constitucional mexicano prevé dos etapas: una en el órgano legislativo federal, y otra ante los diversos estados miembros de la federación. Conforme a la concepción original del federalismo, ambas instancias deberían tener la misma trascendencia. Sin embargo, la escasa regulación a nivel estatal, y el efímero o nulo debate que se produce en los congresos locales durante los procesos de reforma constitucional, confirman que no es así.

Nuestro objetivo estriba en corroborar la siguiente hipótesis: la pobre regulación del proceso de reforma a la Constitución Federal a nivel estatal constituye un importante déficit que representa una vulneración de lo dispuesto en su artículo 135, y, por extensión, una prueba de la debilidad del federalismo mexicano.

Respecto a la metodología empleada, se ha seguido un paradigma deductivo, que, partiendo de una contextualización genérica sobre la reforma constitucional y el federalismo, aterriza en la realidad mexicana para, primero, examinar la regulación (o su ausencia) de la participación de las entidades federativas en la reforma a la constitución federal, y después analizar los frutos de un proyecto de investigación que aporta datos empíricos reales y concretos que permitan confirmar nuestra hipótesis.

De este modo, en un primer apartado, a fin de enmarcar el objeto de estudio, reflexionaremos sobre la importancia del proceso de reforma constitucional de modo genérico con base a la doctrina nacional e internacional. A continuación, extenderemos esta reflexión al federalismo, concretándola en el caso mexicano, incidiendo en la trascendencia que la participación de las entidades federativas en la misma tiene para la salud del pacto federal. Posteriormente, abordaremos el estado del arte respecto al constitucionalismo local mexicano, mediante el análisis documental de las constituciones locales de las 32 entidades federativas, así como sus respectivas leyes orgánicas del poder legislativo con el objetivo de constatar la regulación de su participación en la reforma a la Constitución Federal, examinando

la profundidad de ésta y verificando la complejidad del procedimiento, en concordancia con la rigidez de nuestra Constitución Nacional.

Por último, a este análisis agregaremos datos empíricos consistentes en el funcionamiento real de la tramitación por parte de las legislaturas locales del procedimiento de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM)⁷⁷. Para ello, se llevó a cabo por parte del Cuerpo Académico del cual forman parte los autores⁷⁸, el proyecto de investigación titulado «El Proceso de Reforma Constitucional ante las Legislaturas de los Estados», consistente en indagar directamente en los 32 poderes legislativos estatales información referente a los tiempos de respuesta, y resultados de votaciones a reformas constitucionales concretas. A todo ello, se añadirán unas conclusiones finales donde se presenten los resultados alcanzados, y se elabore, también, alguna propuesta que pretenda paliar el déficit revelado.

Abstract:

The Mexican constitutional reform process foresees for two phases: one in the federal stage, and another before the member states of the federation. According to the original conception of federalism, both instances should have the same importance. However, the poor regulation at the state level, and the little or no debate that occurs in local congresses during the constitutional reform processes, confirm that this is not the case.

Our objective is to corroborate the following hypothesis: the poor regulation of the reform process of the Federal Constitution at the state level constitutes an important deficit that represents a violation of the provisions of its article 135, and, by extension, a proof of the weakness of Mexican federalism.

Regarding the methodology used, a deductive paradigm has been followed, which, based on a generic contextualization of constitutional reform and federalism, lands on the Mexican reality to, first, examine the regulation (or its absence) of the participation of the federal entities in the reform of the federal constitution, and then analyze the fruits of a research project that provides real and concrete empirical data that allows us to confirm our hypothesis.

In this way, in the first section, in order to frame the object of study, we will reflect on the importance of the constitutional reform process in a generic way based on national and international doctrine. Next, we will extend this reflection to federalism, specifying it in the Mexican case, stressing the importance that the participation of the federal entities in it has for the health of the federal pact.

⁷⁷ Las denominaciones Constitución Federal o CPEUM serán utilizadas indistintamente en este trabajo.

⁷⁸ Cuerpo Académico «Paradigmas Constitucionales y Derechos Fundamentales» de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (Registro PRODEP: UABC-CA-254)

Subsequently, we will address the state of the art regarding our local constitutionalism, through documentary analysis of the local constitutions of the 32 federal entities, as well as their respective organic laws of the legislative power with the aim of verifying the regulation of their participation in the reform of the Federal Constitution, examining its depth and verifying the complexity of the procedure, in accordance with the rigidity of our National Constitution.

Finally, to this analysis we will add consistent empirical data on the actual operation of the processing by local legislatures of the CPEUM reform procedure. For this, the Academic Body of which the authors are a part, carried out the research project entitled «The Constitutional Reform Process before the State Legislatures», consisting of directly inquiring in the 32 state legislatures information regarding response times, and voting results for specific constitutional reforms.

To all this, we will add some final conclusions where the results achieved are presented, and a proposal is also elaborated that aims to alleviate the revealed deficit.

Palabras clave:

Derecho constitucional, federalismo, reforma constitucional, constitucionalismo local.

Keywords:

Constitutional law, federalism, constitutional reform, state constitutionalism.