

## EL ACTUAL PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

### *THE CURRENT LEGISLATIVE PROCESS OF CONSTITUTIONAL REFORM IN MEXICO*

JULIO CÉSAR VALDERRAMA TARANGO<sup>1\*</sup>

---

**Sumario:** I. Introducción. II. ¿Qué es una reforma o adición a la Constitución? III. Texto actual en la Constitución. IV. Proceso Legislativo de Reforma Constitucional al interior de las Cámaras del Congreso. V. Consideraciones finales. VI. Fuentes de consulta.

**Resumen:** En este estudio se abordará el proceso actual de reforma constitucional para conocer cómo se estructura positivamente en la Constitución un poder revisor en el artículo 135, así mismo se muestra la supletoriedad de los artículos 71 y 72 como guías en el acuerdo de reforma o modificación a la Carta Magna.

**Palabras clave:** Reforma constitucional, proceso legislativo, poder revisor, Constitución, Congreso de la Unión.

**Abstract:** This study will approach the current process of constitutional reform to know how a reviewing power is positively structured in the Constitution in article 135, likewise the supplementary nature of articles 71 and 72 is shown as guides in the reform or modification agreement to the Mexican Constitution.

**Keywords:** Constitutional reform, legislative process, reviewing power, Constitution, Union Congress.

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Derecho y maestrando en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, en convenio con el Senado de la República [2023], correo: [juliocesarval93@gmail.com](mailto:juliocesarval93@gmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el tema de reforma constitucional, específicamente el de proceso legislativo de reforma constitucional. Por lo tanto, la investigación se centra en presentar el problema específico de falta de reglamentación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla un poder reformador, sin embargo, esta facultad para adicionar o reformar la Carta Magna, aunque ha sido ocupada continuamente desde la publicación de la ley fundamental en 1917, no ha sido debidamente regulada, por lo que ha originado algunos problemas formales de aplicación de la ley.

## II. ¿QUÉ ES UNA REFORMA O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN?

Una Constitución es la norma fundamental de un país y en ella se recopilan los elementos orgánicos, derechos humanos, así como los anhelos y aspiraciones del pueblo, sin embargo, esta no puede mantenerse estática, tiene que modificarse para atender a la realidad actual que soporta la sociedad.

Sobre la reformabilidad de la Constitución, Soto Flores menciona que “Reformar nuestra Constitución implica: cambio, modernidad, actualización, no podemos obligar a las futuras generaciones a sujetarse a esquemas que tal vez en otros tiempos corresponderían a la realidad, pero que ahora ya no cumplen con esos objetivos”.<sup>2</sup> Es decir, hay que reconocer que la sociedad avanza a pasos agigantados, cultural y económicamente, así como en otras áreas que no pueden dejar de ser normativizadas, no forzosamente con reglamentación, pero sí reconociendo su existencia.

---

<sup>2</sup> SOTO FLORES, Armando [coord.], Reforma a la Constitución, en Teoría de la Constitución, 7 e., México, Porrúa, 2003, p. 186.

La Constitución reconoce que no es estática y debe avanzar en conjunto con los cambios sociales, es por eso por lo que, establece un procedimiento para poder ser reformada, señala Kelsen respecto a la norma fundamente que, esta, sirve para la creación de otras normas, esto es:

[...] la norma en cuestión es la básica que sirve de fundamento a un sistema de naturaleza dinámica. Sus distintas normas no pueden ser obtenidas mediante una operación intelectual, partiendo de la forma básica. Esta última simplemente establece una determinada autoridad que puede, a su vez, conferir la facultad de creación normativa a otras autoridades. Las normas de un sistema dinámico tienen que ser creadas mediante actos de voluntad por aquellos individuos autorizados al efecto por una norma de grado más alto, semejante autorización implica una delegación. La facultad de crear normas es delegada por una autoridad en otra; aquella es la más alta, ésta es inferior. La norma básica de un sistema dinámico es la regla fundamental de acuerdo con la cual han de ser creadas las demás normas del sistema. Una norma forma parte de un sistema dinámico si ha sido creada en la forma establecida en último término por la norma básica.<sup>3</sup>

En nuestra Carta Magna se establece la posibilidad de que esta, pueda ser reformada y adicionada, como señala el artículo 135:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, 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

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 1988, p. 132.

caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>4</sup>

Este procedimiento de reforma constitucional implica una mayor dificultad que el de creación de una norma general a través del proceso legislativo ordinario, ya que requiere un número mayor de participantes, como las legislaturas de las Entidades Federativas, así como una mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sobre este tipo de procedimiento encontramos la opinión de Carl Schmitt, definiéndola como:

Reforma dificultada, como característica formal de la Ley Constitucional.

La nota formal de la Constitución o indistintamente de la Ley Constitucional, se hallará en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las condiciones de reforma dificultadas se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal.<sup>5</sup>

La reforma constitucional es un procedimiento de adecuación dinámica que reconoce la propia ley fundamental mexicana, sin embargo, esta misma restringe su uso indiscriminado al establecer un proceso dificultado, que como se mencionó, incluye a las legislaturas de las treinta y dos entidades federativas.

Por último, hay que mencionar que esta institución de reforma constitucional ha sido llamada a lo largo de la Historia del Derecho Constitucional como constituyente permanente, constituyente

---

<sup>4</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma sistematizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2022 [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consulta: 25 de abril de 2023].

<sup>5</sup> SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981, p. 18.

derivado, constituyente revisor, constituyente reformador o constituyente derivativo.<sup>6</sup> De la misma forma, se le considera como un poder revisor de la Constitución.

### III. TEXTO ACTUAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

#### III.1 ARTÍCULO 71<sup>7</sup>

Esta disposición constitucional señala quienes son los sujetos facultados para iniciar leyes o decretos de reforma, el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

En el caso del Presidente de la República, puede presentar por sí una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para que sea dictaminada y cumpla su proceso legislativo, la misma facultad le pertenece a cada Senador o Diputado Federal.

Por otra parte, también se faculta a las Legislaturas de las Entidades Federativas a presentar iniciativas, sin embargo, la normatividad propia de los Congresos Locales determina el procedimiento, ya que ningún diputado local puede por sí solo iniciar un proyecto de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

#### III.2 ARTÍCULO 72

Este artículo constitucional es la piedra angular del Proceso Legislativo Mexicano, en él se encuentran todos los supuestos en los que

<sup>6</sup> SOTO FLORES, Armando op. cit. p. 186.

<sup>7</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit.

puede situarse una iniciativa con proyecto de decreto hasta convertirse en Decreto. Es por ello, que a continuación se transcribe íntegramente el texto:

Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- (...)

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en

la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- (...)

(...)<sup>8</sup>

### III.3 ARTÍCULO 135 ORIGINAL

Este precepto constitucional instaura el constituyente permanente en México, para llevar a cabo reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución, con la finalidad de que los cambios sociales se vean reflejados en el entramado constitucional para poder normar la vida pública del país y su sistema político, así como garantizar los derechos humanos de las personas.

A continuación, se transcribe el texto original del artículo 135 publicado en 1917:

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos pre-

---

<sup>8</sup> Idem.



sentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>9</sup>

El constituyente originario de 1917 tuvo a bien establecer un constituyente permanente depositado en el Congreso de la Unión, así como otorgar la facultad de aprobación a las Entidades Federativas.

Las restricciones a las reformas, modificaciones o adiciones versan en la mayoría calificada que se solicita para su aprobación, es decir que cualquier proyecto que pretenda reformar la Constitución deberá contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso de la Unión.

Este artículo original hace énfasis en los individuos presentes en el Congreso de la Unión, es decir los legisladores que convergen en el poder legislativo, esto es Diputados y Senadores, de una primera lectura se podría afirmar que se reúnen en un solo punto geográfico, sin embargo, como se expondrá en el apartado correspondiente, se advertirá que sesionan en sus respectivas Cámaras.

Para ello, se presentan las reformas de manera cronológica que los artículos 71, 72 y 135 han sufrido desde su publicación original.

### II.3.1 MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 135

La primera modificación se realizó en la reforma del 21 de octubre de 1966 que dice:

Lo anterior se realizó para que, en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente pueda realizar el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y realice la declaratoria de reforma constitucional correspondiente.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> “Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República”, Diario Oficial de la Federación, viernes 21 de

Una segunda modificación se plasma en la reforma del 29 de enero de 2016 que se presenta a continuación:

Esta reforma incluye a la Ciudad de México como una de las entidades federativas que tiene derecho a participar en las decisiones del poder revisor de la Constitución.<sup>11</sup>

#### IV. PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL INTERIOR DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Derivado de lo expuesto, se observa que la propia Constitución establece las bases de un proceso legislativo de reforma constitucional, por lo tanto, el Constituyente Permanente puede adicionar o modificar la Carta Magna en cualquier momento, siempre y cuando reúna el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes del H. Congreso de la Unión, así como el voto aprobatorio de las legislaturas de las Entidades Federativas.

Actualmente las reformas o adiciones a la Carta Magna se realizan con un procedimiento similar al de creación de una ley, es decir siguiendo la reglamentación básica del artículo 72 constitucional, esto es: presentación de iniciativa en una Cámara de Origen; discusión y aprobación en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión; sanción por las Legislaturas de las Entidades Federativas, promulgación a través de una declaratoria por ambas Cámaras; publicación en el Diario Oficial de la Federación; e iniciación de la vigencia.

---

octubre de 1966, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod-nota=4700332&fecha=21/10/1966&cod\\_diario=202575](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod-nota=4700332&fecha=21/10/1966&cod_diario=202575) [consulta: 25 de abril de 2023].

<sup>11</sup> “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de enero de 2016, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) [consulta: 25 de abril de 2023].

Si atendemos literalmente la redacción del artículo 135 constitucional, ésta implica que se reúnan los legisladores integrantes del H. Congreso de la Unión, es decir; los diputados y senadores, para reformar o adicionar la Constitución Federal, sin embargo, por práctica legislativa; se han utilizado las reglas básicas del artículo 72, con las restricciones propias del artículo 135, ambos del texto supremo.

Como se ha señalado, existe la posibilidad de que el H. Congreso de la Unión inicie un proceso legislativo de reforma constitucional, sin embargo, no existe una ley reglamentaria para este tipo de proceso, lo cual tiene como consecuencia diversos problemas que a continuación se describen:

#### A. Laguna jurídica.

México es un país con un sistema jurídico neorromanista, por lo tanto, se espera que su reglamentación esté codificada, es decir su primera fuente del derecho debe ser el derecho positivo a través de la ley, al no existir una ley reglamentaria del proceso legislativo de reforma constitucional se pueden presentar supuestos que la propia norma fundamental no contempla, teniendo que realizar una interpretación a través de la práctica parlamentaria o legislativa que puede no brindar certeza jurídica.

#### B. Falta de certeza jurídica.

La problemática que se puede colegir por lo señalado en párrafos anteriores es que no existe una reglamentación para el proceso de reforma constitucional, lo que significa un vacío legal en nuestro texto supremo que se ha intentado menguar a través de la práctica consuetudinaria legislativa, sin embargo, esta costumbre debe de ser normada para evitar lagunas jurídicas que podrían ser perjudiciales para posibles supuestos no enunciados en el proceso de reforma constitucional.

## V. CONSIDERACIONES FINALES.

Como resultado del estudio del artículo 135 Constitucional, que fundamenta el poder constituyente permanente y la reformabilidad de la Constitución, y de los artículos 71 y 72 de la Carta Magna que por práctica parlamentaria se han utilizado para complementar el Proceso Legislativo de Reforma Constitucional se considera que:

- A. El uso de los artículos 71 y 72 supletoriamente al artículo 135 ha sido una forma constitucional de dar tránsito a las modificaciones a la Constitución, ello en aras de que el Congreso de la Unión como poder autónomo pueda tomar sus propias decisiones al asumirse como legislador soberano.
- B. Es necesario reglamentar el artículo 135 para brindar certeza jurídica a las actuaciones del poder constituyente permanente que en caso de laguna jurídica tiene que hacer uso de la práctica parlamentaria.
- C. El Proceso Legislativo de Reforma Constitucional no está normado debidamente en la Carta Magna, por lo que la creación de una ley reglamentaria a través de la cual se señale pasos específicos, así como supuestos normativos para la concreción de una reforma o una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivará en mayor seguridad jurídica en el proceso legislativo de reforma constitucional.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de enero de 2016, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) [consulta: 25 de abril de 2023].
- “Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República”, Diario Oficial de la Federación, viernes 21 de octubre de 1966, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod\\_diario=202575](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod_diario=202575) [consulta: 25 de abril de 2023].
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma sistematizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2022 [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consulta: 25 de abril de 2023].
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 1988.
- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981.
- SOTO FLORES, Armando [coord.], Reforma a la Constitución, en Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 2003.

