

Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años*

Juan Manuel Cavazos Balderas**

Nota previa

E

n el año de 2017 nuestro país celebró el primer centenario de la Constitución Federal de 1917, festejo que también realizamos más de una decena de entidades federativas, entre ellas Nuevo León. Como parte de esa conmemoración, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del Honorable

* Agradezco el apoyo y comentarios hechos por Dyana Galván Valencia y Gonzalo Santiago Campos.

** Maestro en Derecho Internacional con especialidad en Seguridad Nacional, Maestro en Asuntos Públicos y Maestro en Políticas Públicas. Como diputado federal, por el 2º distrito de Nuevo León con cabecera en Apodaca, durante la presente legislatura preside el Comité del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Congreso de la Unión tuvo a bien la idea de elaborar trabajos de cada uno de las entidades federativas que, a la par del texto constitucional de la República, cumplieron sus propios textos constitucionales, cien años de existencia.

En un número anterior de la revista *Quorum Legislativo* tuve la posibilidad de publicar un trabajo en ese sentido, cuyo objetivo consistió en estudiar el proceso de elección y participación de los diputados constituyentes de Nuevo León, integrantes tanto del Constituyente de Querétaro de 1916-1917 como del constituyente estatal de 1917. En ese sentido, remito al lector interesado en el tema a consultar la citada investigación.¹ Sin embargo, debido a la envergadura del proyecto del CEDIP decidí también participar en las publicaciones conmemorativas al referido centenario, pero ahora revisando la evolución constitucional de la Carta Magna neolonesa.

Aunque no he querido replicar el ensayo ya publicado por el CEDIP, considero importante antes de abordar el tema principal del presente trabajo, esto es, el proceso de reforma constitucional local y las reformas a lo largo de un siglo, señalar algunos aspectos esenciales de la Ley Fundamental de 1917, los cuales se enlistan a continuación:

- i. La elección de diputados al Congreso Constituyente de Querétaro se verificó el domingo 22 de octubre, para lo cual el Estado de Nuevo León quedó dividido en seis distritos electorales: 1º Monterrey, 2º Cadereyta, 3º Linares, 4º Salinas Victoria, 5º Galeana y 6º Monterrey; idéntico número de distritos al establecido en las elecciones de la XXVI Legislatura (1912-1914).
- ii. Las elecciones de los seis distritos electorales del Estado fueron consideradas legales por el Colegio Electoral y se validaron las credenciales de los diputados constituyentes neoloneses. Los diputados (propietarios y suplentes por distrito) fueron: Manuel Amaya y Luis Guimbarda; Nicéforo Zambrano y Lorenzo Sepúlveda; Luis Ilizaliturri y Wenceslao Gómez Garza; Ramón Gámez y Adolfo Cantú Jáuregui; Reynaldo Garza y J. Jesús Garza; Agustín Garza González y Plutarco González.
- iii. Para dar cumplimiento al decreto número 13 expedido por Venustiano Carranza, el entonces Gobernador Interino de Nuevo León Gral. A.

1 Cavazos Balderas, Juan Manuel y Santiago Campos, Gonzalo, "La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al constitucionalismo local", *Quorum Legislativo*, México, núm. 120, agosto 2017, pp. 5-33.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

Ricaud, promulgó un decreto el 11 de abril de 1917, el cual convocó “[...] al pueblo de Nuevo León, a elecciones generales a Diputados al Congreso del Estado, Gobernador, Magistrados del Supremo Tribunal y Jueces de Letras”²

- iv. El Estado fue dividido en trece distritos electorales y las elecciones tuvieron lugar el 27 de mayo de 1917, una vez concluido el proceso resultaron electos los siguientes diputados (todos propietarios): Agustín Garza González, Santiago Roel, Galindo P. Quintanilla, José Treviño Flores, Gregorio Morales Sánchez, Antonio Garza Zambrano, Manuel Sierra, Abel Absolón Lozano, Enrique M. Martínez, Salomón Pérez Salinas, Everardo de la Garza, Alberto Chapa, José María Charles, Roberto Garza y Miguel Rincón Ríos.
- v. Expedidas las credenciales de los Diputados al Congreso del Estado, el 13 de junio de 1917 el gobernador Ricaud decretó la integración del Congreso Constituyente y el 20 del mismo mes y año quedó instalado el Congreso.
- vi. Para elaborar la nueva Constitución el Dip. Santiago Roel propuso la integración de comisiones encargadas de redactar los títulos de la nueva Carta Magna, la encomienda principal fue incluir “[...] todas aquellas reformas que, en opinión de la Cámara, vengan a sintetizar los anhelos de progreso y prosperidad en los habitantes del Estado”³
- vii. El espíritu de los diputados era encausar los ideales de la revolución en la vida política, social y económica de la entidad; por esa razón el constituyente emitió circulares dirigidas a los presidentes municipales y vecinos del Estado para invitarlos a colaborar en la formación de la Nueva Constitución.
- viii. El Congreso Constituyente sesionó durante 57 días a lo largo de cinco meses; en los trabajos de la sesión del día 12 de noviembre se procedió a la última revisión general de los artículos de la Constitución General del Estado, para después, protestar y promulgar solemnemente la nueva Ley Fundamental.

2 González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano. Nuevo León*, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 275.

3 Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *Nuevo León. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Senado de la República, UNAM, 2010, p. 287.

- ix. El 16 de diciembre de 1917 los Diputados, Magistrados del Superior Tribunal de Justicia, el Gobernador y el Procurador de Justicia, rindieron protesta de la renovada Constitución. Acto seguido, el Gobernador Nicolás Zambrano promulgó la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- x. El primero de enero de 1918 entró en vigor la Constitución y fue protestada por los Ayuntamientos y todos los funcionarios y empleados del Estado y los Municipios.
- xi. La Ley Fundamental retomó la estructura y los títulos de la Constitución de 1874; quedó dividido en dos secciones, la parte dogmática y la denominada orgánica. La primera comprende los primeros 27 artículos, correspondientes al “Título I. De los derechos del hombre”. La segunda se integró por once títulos relativos a: las elecciones, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la responsabilidad de los funcionarios públicos, los municipios, la hacienda pública de estado, prevenciones generales, la reforma a la Constitución y la inviolabilidad de la Constitución.

En fin, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917 debe ser considerada como un renovado ordenamiento jurídico que sintetizaba los anhelos de progreso y prosperidad de los habitantes después del triunfo de las fuerzas revolucionarias, a las cuales se habían incorporado algunas propuestas de los obreros y campesinos a lo largo del territorio nacional.

La celebración de su nacimiento al mundo jurídico de Nuevo León —en diciembre de 1917— y el trayecto de su evolución hasta 2017, exige un balance general de las reformas constitucionales que han mantenido vigente dicho texto constitucional y, a su vez, es uno de los más importantes factores que propician la evolución de la vida política, social, económica y jurídica de la entidad.

Procedimiento de reforma Constitucional de 1917

El procedimiento de reforma constitucional es el mecanismo que la Constitución se da a sí misma para llevar a cabo su propia modificación o alteración, para ser adecuada a la realidad conforme la voluntad de la sociedad, a través de sus representantes.⁴ Desde los orígenes del constitucionalismo mexicano, se

4 Carpizo, Jorge, “La reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, núm. 131, volumen 44, mayo-agosto de 2011, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

decretó el derecho de la sociedad a establecer el gobierno que más le conviniera, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando fuera necesario.⁵

Así pues, el constituyente neoleonés de 1917, partiendo de la Constitución General de la República promulgada ese mismo año, estableció en el título décimo primero “De la Reforma de la Constitución”, el procedimiento de reforma constitucional, en los mismos términos que la Constitución de Nuevo León de 1874. Cabe mencionar que la Carta Magna de 1917 fue adaptada por el Constituyente sin quebrantar la continuidad jurídica, pues conserva aspectos de la norma que la antecedió y que actualmente continúan vigentes.

Lo anterior, se puede observar claramente en el título décimo primero “De la Reforma de la Constitución”, del texto constitucional de 1917. Comprende los artículos 148 a 152, a semejanza de la Ley Fundamental de 1874, de igual manera dispuso que la Constitución podía ser reformada en cualquier tiempo; sin embargo, uno de los cambios admitidos por el constituyente permitió que las reformas propuestas fueran presentadas por un diputado y no por tres como ordenaba la Constitución anterior.

Para que las reformas fueran admitidas a discusión, estipuló como necesario el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Cámara. Las modificaciones o adiciones admitidas debían ser publicadas y circuladas “profusamente” con un extracto de la discusión para ser votadas hasta el siguiente período de sesiones.

Además, en el proceso de aprobación se impone el voto de las dos terceras partes cuando menos, de los diputados integrantes de la legislatura. No se requería la aprobación de los ayuntamientos y el Gobernador no podía realizar observaciones respecto de la adición o reforma.

Finalmente, las reformas a la legislación electoral; a las facultades del Congreso específicamente lo referente al otorgamiento de indulto, remisión, conmutación o reducción de penas; a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley reglamentaria del municipio libre, debían seguir el mismo procedimiento de reforma constitucional, aunque podían ser discutidas y votadas en el mismo periodo de sesiones en que fueran propuestas, cuando así lo acordara el Congreso.

5 Constitución de Apatzingán, artículo 4º, véase: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

Evolución del procedimiento de reforma constitucional

En palabras de Jorge Carpizo “las reformas y mutaciones que sufre la ley fundamental son su propia evolución, y como tal configuran el desarrollo de la norma, son su historia y su presente”.⁶ Es decir, el estudio de la historia constitucional es un elemento para comprender los alcances jurídico-políticos de la ley suprema.

A lo largo de un centenario de historia constitucional y con el propósito de fortalecer el marco jurídico del Estado, la Constitución ha experimentado una paulatina transformación para regir la vida de los ciudadanos del Estado de Nuevo León de acuerdo a la realidad social, económica, política y jurídica.

Diego Valadés afirma que “la progresiva extensión de la vigencia de cada Constitución mexicana puede considerarse al menos dos factores: la técnica jurídica y la estabilización política”.⁷ En este caso, la estabilidad política del país y la efectividad de la norma emanada del constituyente neoleonés de 1917, así como la flexibilidad para ser reformada han garantizado su vigencia durante un siglo.

En esta centuria el Título XII, relativo al procedimiento de reforma constitucional, se ha reformado en siete ocasiones con el objetivo de garantizar que este ordenamiento se pueda adecuar a la realidad del Estado y con ello se dicten las normas para hacer frente a las diversas problemáticas de la entidad.

De tal forma, setenta años después de su promulgación, en 1987, el artículo 152 fue modificado por primera vez, siendo esta la reforma primaria a este título. A partir de entonces, los cinco artículos que reglamentan el procedimiento de reforma han evolucionado para adecuarse no solo a la realidad social sino a la propia Constitución. Las modificaciones a este título, ratifican el procedimiento de reformas establecido en 1917, pues los cambios han sido mínimos como se explica a continuación.

El artículo 148 que establece el tiempo en que puede ser reformada la Constitución, así como los requisitos para que estas sean admitidas a discusión, ha sido reformado una vez, en el año 2003. Dicha reforma tuvo la finalidad de unificar el uso del lenguaje al sustituir la palabra Cámara por Congreso. Al respecto, cabe

6 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 2.

7 Valadés Diego, “1917-2017”, *Revista R*, México, enero de 2017, Disponible en Internet: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1018430&md5=4d727ad22fc12399133e6fc4507b1085&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

señalar que, en el texto constitucional de 1917, la palabra “Cámara” se utilizó como sinónimo de “Congreso” en dos artículos, el ya mencionado 148 y el 90. Este último también fue reformado a la par, con el mismo objetivo. Partiendo desde el punto de vista gramatical, el Diccionario de Términos Parlamentarios define al *Congreso Local* como: “...el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa. En México los congresos locales son unicamerales, ya que se integran sólo por una Cámara de Diputados”.⁸

Al igual que el precepto anterior, el artículo 149 sólo ha sufrido una reforma, la más reciente a este título. Hasta el 8 de abril de 2016, el referido artículo contenía la esencia de una Constitución rígida, pues las reformas admitidas a discusión, no podían ser votadas durante el mismo periodo de su presentación, el procedimiento de reforma requería de un periodo más largo de tiempo y a consecuencia de la misma naturaleza de los tiempos del Congreso, incluso podían ser diputados de dos legislaturas los encargados de votar las iniciativas de reforma constitucional.

En palabras de Miguel Carbonell, la rigidez contribuye a la estabilidad de la Constitución y hace más difícil su modificación y es un parámetro de validez.⁹ En consecuencia, con esta modificación se permite que las reformas constitucionales tomadas en consideración sean votadas en el mismo periodo de sesiones en que fueron presentadas. Lo que supone una transición a un procedimiento más flexible.

Ahora bien, los artículos 150 y 151, conservan su texto original y a través de dichos preceptos puede considerarse a la Constitución de Nuevo León de 1917, como rígida desde su origen, pues el artículo 150 se refiere a la mayoría necesaria para que el Congreso apruebe las propuestas de reforma o adición, esto es, las dos terceras partes, cuando menos de los Diputados que integran la legislatura. Otro aspecto importante que no ha sufrido modificación a lo largo de cien años, es el artículo 151, por medio del cual la Carta Magna puede ser modificada siguiendo “las mismas reglas prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no puede ejercer el Gobernador”.

8 Diccionario de Términos Parlamentarios, Disponible en Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>.

9 Carbonell, Miguel, ¿Qué es la Constitución?, Disponible en Internet: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion.shtml.

El artículo 152 establece una serie de normas con jerarquía constitucional, que en su mayoría son secundarias o reglamentarias de la Constitución, este precepto fue reformado por primera vez en 1987, a esta reforma le siguieron cuatro más en los años 2000, 2004, 2006 y 2007. Tales modificaciones incorporaron diversas leyes que para ser reformadas deben seguir el mismo procedimiento que tiene la Norma Suprema, mismas que serán revisadas a continuación.

En el texto original de 1917, el artículo 152 dictaba que:

Las leyes de que hablan los arts. 44, 63 fracción XIX, 94, y 121 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso.¹⁰

El artículo 44 correspondiente al Título III, De las Elecciones, facultaba a la ley reglamentaria para establecer: las obligaciones y facultades de los Partidos Políticos y de los candidatos independientes, los procedimientos y demás requisitos con que debían celebrarse las elecciones, determinar los derechos y obligaciones de los votantes; designar quienes no tenían derecho a votar; precisar los casos de nulidad de una elección, acordar los trámites a que debe sujetarse el procedimiento para pedirla y resolverla, así como establecer las penas que deben aplicarse a los infractores de sus disposiciones.

La fracción XIX del artículo 63, Título IV, Del Poder Legislativo, determinaba como facultad del Congreso conceder indulto; remisión, conmutación o reducción de pena en los casos y con las condiciones que disponga la ley. Por su parte, el artículo 94, Título VI Del Poder Judicial, estipulaba que los encargados de ejercer el Poder Judicial serían el Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Letras y los Alcaldes Judiciales. El Tribunal Superior de Justicia se integraría de cinco Magistrados Propietarios y siete Supernumerarios.

El artículo 121, Título VIII De los municipios, prescribía que sería una ley reglamentaria la que dispondría el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos que formarían los Ayuntamientos, tomando como base el censo de población; detallando sus facultades y obligaciones.

En abril de 1987, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la primera reforma al artículo 152, que a la letra dispuso:

10 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, texto original. Véase <http://legislacion.scjn.gob.mx/sceef/paginas/wfDefault.aspx>.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

Las Leyes de que hablan los artículos 45, 63 Fracción XIX, 94 y 121 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así o acordare el Congreso.¹¹

De esa forma, el artículo 44 se recorrió al 45, señalando que la Ley Electoral del Estado reglamentaría la Constitución, cambió el termino candidaturas independientes por asociaciones civiles. Asimismo, atribuyó a la ley secundaria la preparación, desarrollo, vigilancia, cómputo y calificación de las elecciones.

Para entonces la fracción XIX del artículo 63 establecía como resultado de una reforma previa en 1968, que era facultad del Congreso: conceder conmutación de pena y rehabilitación de derechos en los casos y con las condiciones que disponga la Ley.

El artículo 94 ya disponía que el ejercicio del Poder Judicial se depositaría también en Juzgados de lo Civil, Juzgados de lo Familiar, Juzgados de lo Penal, Juzgados de Jurisdicción Mixta, Alcaldes Judiciales y en funcionarios y auxiliares de la Administración de Justicia. Del mismo modo, eliminaba la figura de magistrados propietarios y supernumerarios del texto constitucional, con lo cual el TSJE se conformaría por siete magistrados. En 1987 el artículo 121, también fue reformado para dar paso a un sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional dentro de las elecciones de los Ayuntamientos.

La segunda reforma al artículo 152 ocurrió en el año 2000 y el artículo 121 fue sustituido por el 118 para quedar en los siguientes términos:

Las leyes de que hablan los artículos 45, 63 fracción XIX, 94 y 118 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso.¹²

Los artículos 45 y 63, fracción XIX, se mantuvieron sin cambios. Respecto al artículo 94, este sufrió una reforma que definió un nuevo sistema de justicia para el Estado con la creación de nuevas instancias para la procuración de justicia, el nuevo ordenamiento determino que la potestad de aplicar las leyes

11 Cronología de modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, Periódico Oficial del 13 de abril de 1987. Véase <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.

12 Cronología de modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, Periódico Oficial del 13 de octubre del 2000. Véase: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.

en las materias civil, familiar, penal y de jurisdicción concurrente pertenece al Poder Judicial. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Menores.

Se creó un Consejo de la Judicatura del Estado en el que recayó la administración del Poder Judicial junto con el Tribunal Superior de Justicia. Estableció la forma de elección, integración y duración en el encargo de los Consejeros, así como el procedimiento para su sustitución. El mecanismo del Tribunal Superior de Justicia se estableció mediante sesiones de Pleno y Salas Unitarias, su integración y actividad sería determinada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como el número de Magistrados, quienes podrán permanecer hasta veinte años en su encargo.

Con la reforma al artículo 118 se otorgó al Ayuntamiento la competencia para ejercer el gobierno municipal de manera exclusiva sin que alguna otra autoridad se coloque entre este y los Poderes del Estado. En ese mismo sentido, la reforma constitucional del 2004 modificó el artículo 152 para quedar como sigue:

Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 fracción XIX, 94, 95 y 118 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso.¹³

Con esta reforma se incluyó la Ley reglamentaria del Tribunal Superior de Justicia, específicamente lo relacionado con los medios de control de la constitucionalidad local para conocer y resolver controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, en 2006 se incluyó la fracción XIII del artículo 63 al artículo 152. Con ello se otorgó el carácter de constitucional a la Ley para la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, que debía contar con personalidad jurídica y autonomía financiera, técnica y de gestión, así como lo relativo a la facultad del Congreso para fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, las cuentas públicas del Estado y los municipios.

Finalmente, en la última modificación a este artículo se desincorporó la fracción XIX del artículo 63, quedando el texto vigente de la siguiente forma:

Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 fracción XIII, 94, 95 y 118 son Constitucionales y en su reforma se guardarán las mismas reglas que en las de cual-

13 Cronología de modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, Periódico Oficial del 9 de junio del 2004. Véase: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

quier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso.¹⁴

Entonces, actualmente la Ley Electoral de Nuevo León (artículo 45), la Ley Orgánica de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León (artículo 63 fracción XIII), la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 94), la Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (artículo 118) conforman una serie de legislaciones que deben seguir para su modificación el mismo procedimiento de reforma constitucional, por lo que dichas leyes no pueden ser catalogadas como ordinarias, sino que se asemejan a las normas de la Ley Fundamental.¹⁵

Las reformas constitucionales en cien años

A lo largo de cien años de historia constitucional, de los 153 artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 114 han sido reformados; lo que equivale al 74.5 por ciento de la Norma Constitucional, las modificaciones se contabilizan en 554 reformas.¹⁶ La primera modificación data de 1923 y fue efectuada al artículo 28. Algunos títulos han sido más reformados que otros, los títulos con mayor número de reformas son: "IV Del Poder Legislativo" con 145 reformas, de las cuales 78 se han efectuado únicamente al artículo 63, lo que representa el 14 por ciento de las reformas totales efectuadas a esta Norma Suprema. El título "I De los Derechos Humanos y sus Garantías" ha sido reformado en 90 ocasiones, siendo los artículos 3 y 19, los que tienen mayor número de reformas con 19 y 12, respectivamente. Le sigue el título "VIII De los Municipios" con 62 reformas, prácticamente los 15 artículos que lo conforman han sido modificados. Finalmente, el conteo de reformas al título "V Del Poder Ejecutivo" suma 60 y el artículo 85 acumula 27 de ellas.

En la siguiente tabla puede observarse cuantas reformas se han realizado a cada título y cuáles son los artículos más reformados en cada caso.

-
- 14 Cronología de modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, Periódico Oficial del 01 de octubre del 2007. Véase: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.
 - 15 Véase Cienfuegos, David (coord.) *Estudios de derecho constitucional de Nuevo León*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 172-174.
 - 16 Las reformas se contabilizaron hasta la última publicación del año 2017, del Periódico Oficial del Estado que corresponde a la de fecha 18 de octubre.

Título	Reformas Constitucionales	Artículos más reformados	Número de reformas
I De los Derechos Humanos y sus garantías	90	3 19	19 12
II Del Estado en general, forma de gobierno, nuevevoleses y ciudadanos	21	28	6
III De las elecciones	28	44	9
IV Del Poder Legislativo	145	46 55 63 66	11 11 78 10
V Del Poder Ejecutivo	60	85	27
VI Del Poder Judicial	51	100	8
VII De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos	57	110 112	12 12
VIII De los Municipios	62	132	8
IX De la Hacienda Pública del Estado	8	132	4
X De La Fiscalización Superior el Estado	19	136	7
XI Previsiones Generales	5	146	2
XII De las Reformas a la Constitución	7	152	5

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

Título	Reformas Constitucionales	Artículos más reformados	Número de reformas
XIII De la Supremacía e Inviolabilidad de la Constitución	1	153	1

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la página del H. Congreso del Estado de Nuevo León y del portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, 39 preceptos se han mantenido vigentes y actuales durante este centenario, es decir, se conservan intactos. Es el título "IV Del Poder Legislativo" el que concentra la mayor cantidad de artículos sin modificar, con un total de 18. En la tabla se observa que preceptos han permanecido sin modificación.

Título	Preceptos sin reformar	Artículos
I De los Derechos Humanos y sus garantías	7	7, 11, 13, 14, 22, 26 y 27
II Del Estado en general, forma de gobierno, nuevoleonenses y ciudadanos	5	29, 33, 37, 39 y 40
IV Del Poder Legislativo	18	50, 52, 54, 58, 59, 64, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 y 80
V Del Poder Ejecutivo	4	81, 83, 92 y 93
XII De las Reformas a la Constitución	2	150 y 151

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la página del H. Congreso del Estado de Nuevo León y del portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, las cifras presentadas son un indicativo de la evolución que ha tenido la Ley Fundamental del Estado, corresponden al número de decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado y están contrastadas con información del H. Congreso del Estado de Nuevo León y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

17 Véase: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf y <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.

Reformas relevantes

Como se refirió *supra*, la Constitución neolonesa ha sido reformada en más de quinientas ocasiones; pero considero que no todas las modificaciones tienen la misma relevancia, razón por la cual voy a enlistar aquellas de especial interés, sobre todo por la trascendencia para la vida política y social de los ciudadanos neoloneses.

1. **Reformas al proceso electoral.** La reforma constitucional realizada al artículo 42 en 2008, contribuyó al fortalecimiento del régimen de los partidos políticos en la entidad, instituyéndolos como entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio que pueden administrarse libremente, cuya finalidad es promover la organización y participación ciudadana en la vida democrática y en la integración de los órganos de representación bajo el principio de paridad entre géneros.

Dio inicio a una nueva etapa, en la que prohibió la intervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos. Instituyó un marco normativo a través de la Ley electoral para reglamentar entre otras cosas:

- El porcentaje del financiamiento público a los partidos conforme a los tiempos ordinarios y electorales, así como al porcentaje de votación;
- El proceso de disolución y liquidación en caso de que pierdan su registro electoral.

Por lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, prohibió la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, al respecto también impidió la transmisión en el territorio del estado de este tipo de mensajes contratados fuera del mismo.

Otra aportación importante en la materia se dio con la reforma de 2014, que complementó el marco normativo incorporando:

- Los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de campaña y en las campañas electorales.
- Las bases y requisitos para la postulación y registro de candidatos independientes, así como sus derechos y obligaciones, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

- Reglas para que de manera permanente los organismos electorales y partidos políticos; así como candidatos y precandidatos en los períodos de campaña y precampaña, transparenten sus ingresos y egresos.
- Los términos y condiciones para que, en el periodo de campañas, los candidatos al cargo de Gobernador, Diputados al Congreso y Ayuntamientos participen en un debate público, organizado por la Comisión Estatal Electoral.
- Reglas y plazos para los procesos de precampañas y campañas locales, estipulado de sesenta a noventa días para la elección de Gobernador, y de treinta a sesenta días cuando solo se elijan Diputados al Congreso y Ayuntamientos.

Ambas reformas constituyeron un antes y después en el escenario de pluralidad política que existe en la actualidad. Los ajustes realizados en materia de comunicación política y transparencia, son un factor necesario para el equilibrio en la competencia entre las distintas opciones políticas en un modelo democrático.

2. **Reforma Municipal.** Las atribuciones y facultades que tiene el Municipio se encuentran en el artículo 132 de la Constitución de Nuevo León. En 2001 se plasmó en la Constitución, la distribución de competencias que estos deben asumir, específicamente en la prestación de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines con su equipamiento; incorporando la responsabilidad sobre el tratamiento y disposición de sus aguas residuales y sus residuos.

La coordinación y asociación entre municipios para prestar de manera eficaz los servicios públicos y regular el desarrollo de aquellos centros urbanos que tengan continuidad con otro municipio, además les otorgó la facultad para celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo de algunos de ellos, o bien los ejerzan en coordinación, se dio en 2005. Respecto a la regulación de la dimensión de la zona metropolitana los Ayuntamientos también podrán convenir con el Ejecutivo del Estado los límites de la misma (2010).

En 2011, se establecieron nuevos elementos normativos que otorgaron competencias en materia de seguridad pública. La policía municipal quedó al mando del Presidente Municipal en términos de la Ley de Seguridad Interior.

El derecho de formular, aprobar y administrar su territorio se instituyó en 2012 a través de los Planes de Desarrollo Municipal. La legislación municipal dotó de autoridad a los Ayuntamientos para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de sus territorios; otorgar licencias y permisos para construcciones sin dejar de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

3. **El Congreso del Estado.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el artículo 46. A lo largo de cien años de vida, once reformas constitucionales han replanteado la composición del Congreso conforme al crecimiento de la población, en 1917 estaba compuesto por un número no menor a quince diputados electos por dos años, nombrados por cada Distrito Electoral, conforme al censo electoral, si el número de habitantes en el Estado rebasaba los 400 mil, por cada exceso de treinta mil o fracción mayor de quince mil sería nombrado un diputado propietario y el suplente respectivo.

La reforma de 1942 estableció que los diputados permanecieran en funciones durante tres años, también modificó el mínimo de representantes, cuando menos once diputados, cuando el censo fuera mayor a ochocientos mil habitantes; los distritos electorales no podrían tener menos de cuarenta mil y cuando sobrepasaran los ciento veinte mil habitantes se elegiría un diputado propietario y un suplente.

En 1976, los diputados “de partido” fueron incluidos para la integración del congreso. Los partidos políticos registrados conforme a la Ley Electoral del Estado debían tener un año de registro y contar con al menos, el seis por ciento de la votación total del Estado en la elección respectiva para tener derecho a la acreditación de sus candidatos. En 1978 el ejercicio del Poder Legislativo del Congreso se integró por diputados de mayoría y diputados de minoría, ambos gozaban de la misma categoría y facultades. Para 1982 la integración creció, había 21 diputados de mayoría relativa y hasta 8 diputados electos por minoría y una ley secundaria reglamentaba este precepto.

Conforme incrementó la población también el número de distritos electorales y legisladores, en 1985 el estado ya se dividía en 26 distritos, el mismo número de diputados debía ser elegido por mayoría relativa y hasta 8 por minoría. En 1987 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional incremento hasta 14, en 1993 a 16, composición que se mantiene vigente.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

A ningún partido político se le podrán asignar más de 26 diputaciones por ambos principios, ni 14 por el principio de representación proporcional. Para 2002 se estableció que el inicio del mandato de los diputados electos debía ser el 20 de septiembre del año de la elección, en 2004 se modificó la fecha de inicio al día 1° de septiembre.

Finalmente, en 2014 se determinó que ningún partido debe contar con un porcentaje de curules en la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Lo anterior, no se aplica al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. El porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

4. **Derecho a la información.** El derecho a la información en Nuevo León se ha concretado a pasos agigantados. El Congreso del Estado fue uno de los primeros en hacer efectivo el derecho humano para acceder a la información gubernamental, bajo los principios de máxima divulgación, publicidad y reserva temporal, protección de la vida privada y datos personales, gratuidad, interés simple para la obtención de información, instrumentos accesibles e idóneos para la tutela del derecho e información de oficio. Mismos que se encuentran consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los principios y bases que rigen el Derecho a la Información Pública como Derecho Humano, están garantizados en el artículo 6 de la Constitución del Estado de Nuevo León. Este derecho se consagró a través de tres reformas, derivadas de la cultura de transparencia que se ha ido gestando en el contexto federal. Así en 2007, el derecho a la información quedó garantizado por el Estado y se establecieron los principios y mecanismos para ejercer el derecho de acceso a la información: toda la información en posesión de cualquier autoridad, dependencia, unidad administrativa, entidad, órgano y organismo estatal y municipal es pública bajo el principio de máxima publicidad.

También estipulo que el ejercicio de este derecho podría realizarse por escrito, en forma electrónica o verbal. Los datos personales quedaron protegidos por la ley. Sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, los ciudadanos pueden acceder gratuitamente a la información pública. A demás creó un órgano autóno-

mo con personalidad jurídica y patrimonio propio (Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado) conformado por ciudadanos nombrados por el Poder Legislativo para conocer y resolver las controversias suscitadas del ejercicio de este derecho. Ordenó a los sujetos obligados a publicar y difundir el ejercicio de los recursos públicos y dispuso sancionar a quien desobedezca la ley.

En 2008 fue instaurado el derecho de réplica. Para 2015 se amplió el espectro de sujetos obligados a proporcionar información para la rendición de cuentas: los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a las personas físicas, morales o en sindicato, y todos aquellos reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal. Además, la Constitución les exige documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones.

Esta reforma también fortaleció a la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, la dotó de autonomía para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, estableció los principios para su funcionamiento, configurando sus competencias en el ámbito del acceso a la información pública.

Se instituyó la creación de un Consejo Consultivo y su integración. Obligó a toda autoridad y servidor público a coadyuvar con la Comisión de Transparencia para el buen desempeño de sus funciones y estableció mecanismos eficientes y de fácil acceso para que los sujetos obligados publiquen la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, así como los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.

5. **La rendición de cuentas.** El texto original del artículo 136 constitucional contenía lo relativo a la Hacienda Pública del Estado, con la reforma efectuada en 2009 (la número cinco en su historia) el precepto fue modificado para regular lo referente a la fiscalización sobre las cuentas presentadas por los Poderes del Estado, los Organismos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados y desconcentrados, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera a través de la Auditoría Superior del Estado.

Para tales efectos, la ASE órgano auxiliar al Congreso en facultad de fiscalización, fue dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, técnica y de gestión. Esta legislación garantizó que la asignación de su

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

presupuesto no fuera menor en términos reales al del ejercicio anterior. La fiscalización debe ejercerse bajo los principios de posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, universalidad, imparcialidad y confiabilidad. Esta entidad podrá solicitar y revisar de manera concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión sin perjuicio del principio de anualidad. Respecto a las observaciones que emita, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Con el propósito de fortalecer la función de fiscalización para verificar que las administraciones se ajusten a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, dentro de las nuevas atribuciones establecidas en 2016, la ASE debe fiscalizar los hechos, actos u omisiones de las entidades del Estado y los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. En situaciones que determine la Ley y derivado de denuncias, la ASE con autorización de su Titular podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información solicitada para la revisión, la ASE rendirá un informe al Congreso y, tendrá la atribución de imponer sanciones, incluso promoverá las acciones correspondientes ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Anticorrupción y las autoridades competentes.

La revisión y fiscalización podrá iniciar a partir del primer día hábil del Ejercicio Fiscal siguiente y las observaciones que realicen, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASE podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de procesos concluidos.

Conclusiones

La Constitución neolonesa de 1917 fue resultado de un Congreso Constituyente cuyo propósito consistió en “descentralizar el Poder Ejecutivo, garantizar más los derechos de los ciudadanos y fijar mejores bases para la prosperidad colectiva.”¹⁸ Así pues, el nuevo texto constitucional retomó los derechos del hombre y del ciudadano, establecidos desde la Constitución federal de 1857.

18 Roel, Santiago, *Nuevo León. Apuntes históricos*, 4a. ed., México, Universidad de Nuevo León, 1959, p. 159.

Determinó la forma de gobierno republicana, representativa y popular, con un carácter liberal que prohibió los monopolios y estancos.

Retomando a Diego Valadés puedo concluir que la “Constitución es reformada porque se cree en ella y las reformas son el instrumento adecuado para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes”;¹⁹ asimismo, las ventajas de que la constitución sea más flexible no es un asunto meramente político y jurídico, implica también un fenómeno cultural que responde a las exigencias políticas y sociales de progreso.

El procedimiento de reforma con que se ha dotado a la Constitución permite que bajo las reglas que disponen la modificación de las normas ordinarias, se pueda llevar a cabo el procedimiento de reforma constitucional para la alteración del propio texto constitucional, esto no encuentra un obstáculo en el principio de pluralidad que hoy se vive en los Congresos y es, además, un procedimiento que aún puede ser mejorado.

A lo largo de cien años de historia constitucional, podemos observar que la Constitución de Nuevo León ha gozado de estabilidad, algunos de los preceptos de 1917 se mantuvieron inalterables por más de medio siglo y otros tantos han cumplido una centuria siendo efectivos. Así pues, el procedimiento de reforma continuará a la Carta Magna del Estado vigente, sobre todo porque dicho procedimiento le ha garantizado una vida estable basada en la legitimidad que le ha otorgado el pueblo.

Fuentes de consulta

Carpizo, Jorge, *La reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad*, Boletín mexicano de derecho comparado, México, núm. 131, volumen 44, mayo-agosto de 2011, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003

Cienfuegos, David (coord.) *Estudios de derecho constitucional de Nuevo León*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 172-174.

Constitución de Apatzingán, artículo 4º, véase: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, texto original, véase <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

19 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 16.

■ Nuevo León: su evolución constitucional a lo largo de cien años ■

Cronología de modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1917, Periódico Oficial del Estado, véase: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>.

Diccionario de Términos Parlamentarios, véase: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>.

H. Congreso del Estado de Nuevo León, véase: <http://www.hcnl.gob.mx>

Madero Quiroga, Adalberto Arturo, *Nuevo León su origen constitucional*, México, H. Congreso del Estado de Nuevo León, 1999.

Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *Nuevo León. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Senado de la República, UNAM, 2010.

Valadés, Diego, "1917-2017". Revista R, México, enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1018430&md5=4d727ad22fc12399133e6fc4507b1085&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Roel, Santiago, Nuevo León. *Apuntes históricos*, 4a. ed., México, Universidad de Nuevo León, 1959.

Nuevo León

