

126
24



Universidad Nacional Autónoma de México

**EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho
p r e s e n t a :
Manuel Alejandro Cano Muñiz

México, D. F.

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Pag.

Introducción

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITU-
CIONAL EN MEXICO.

PRIMER ANTECEDENTE

Elementos Constitucionales de López Rayón, de 1811... 1

SEGUNDO ANTECEDENTE

Constitución Política de la Monarquía Española de... 2
1812

TERCER ANTECEDENTE

Decreto Constitucional para la Libertad de la Amé... 7
rica Mexicana, de 1814.

CUARTO ANTECEDENTE

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824... 8

QUINTO ANTECEDENTE

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexica... 9
nos de 1824.

SEXTO ANTECEDENTE

Leyes Constitucionales de la República Mexicana de...13
1836.

SEPTIMO ANTECEDENTE

Parte Resolutiva del Dictamen del Supremo Poder Con...16
servador de 1839.

OCTAVO ANTECEDENTE

Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de...16
1836.

NOVENO ANTECEDENTE

Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. 17

DECIMO ANTECEDENTE

Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1824. 18

DECIMO PRIMER ANTECEDENTE

Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. 19

DECIMO SEGUNDO ANTECEDENTE

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. 20

DECIMO TERCER ANTECEDENTE

Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 20

DECIMO CUARTO ANTECEDENTE

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 22

DECIMO QUINTO ANTECEDENTE

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856. 23

DECIMO SEXTO ANTECEDENTE

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. 27

DECIMO SEPTIMO ANTECEDENTE

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. 29

DECIMO OCTAVO ANTECEDENTE

Convocatoria y Circular para la Elección de los Premos Poderes de 1867. 29

DECIMO NOVENO ANTECEDENTE

Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906..... 31

VIGESIMO ANTECEDENTE

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano..... 32
Carranza de 1916.

CAPITULO II

LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACIA Y DE RIGIDEZ EN EL PROCEDIMIENTO
DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

- 1.- La Supremacía Constitucional en el procedimiento
de reforma..... 34
- 2.- Las Constituciones rígidas y las flexibles..... 40
- 3.- El procedimiento de reforma constitucional..... 58

CAPITULO III

ALCANCES DEL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL.

- 1.- El Poder Constituyente y los Poderes Constituidos. 66
 - 1.1.- El Poder Constituyente y la Soberanía..... 67
 - 1.2.- El Poder Constituyente y los Poderes Cons-
tituidos. Su distinción..... 74

| | |
|--|-----|
| 2.- Los Organos del Procedimiento de Reforma establecidos en el Artículo 135 Constitucional..... | 83 |
| 2.1.- La diversidad terminológica..... | 83 |
| 2.2.- Naturaleza de los órganos del procedimiento de reforma contenidos en el artículo 135 - constitucional..... | 86 |
| 3.- El problema de los alcances en la reforma constitucional..... | 95 |
| 3.1.- Doctrinas a favor de la ilimitación del procedimiento de reforma constitucional..... | 97 |
| 3.2.- Doctrinas en contra de la ilimitación del - procedimiento de reforma constitucional..... | 98 |
| 4.- El Artículo 135 Constitucional y las decisiones - fundamentales..... | 108 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La reforma a la Constitución se presenta en la actualidad como uno de los tópicos más complejos y polémicos de la doctrina constitucional tanto mexicana como extranjera, en virtud de las diferentes teorías y posiciones que cada autor sostiene al respecto.

Así, el objetivo de este trabajo se centra en el análisis de aquellos aspectos que a nuestro juicio revisten mayor relevancia en relación con el procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 de la Constitución de 1917. Cabe precisar, que en el desarrollo de este tema, prescindimos del análisis de las diversas acepciones que en torno al concepto o idea de Constitución se han generado, toda vez que su estudio, además de no incidir en forma directa en la materia de este trabajo, podría ser en razón de sus implicaciones, objeto de una revisión de fondo diferente a la que pretende llevarse a cabo en la presente tesis.

En este orden de ideas y considerando que el procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 representa un problema aún sin solución, no obstante haber sido motivo de estudio y preocupación constante de ilustres tratadistas, sin pretender dar una solución definitiva al mismo, pero intentando profundizar en él, con la finalidad de concluir mis estudios de licenciatura, inicié la investigación sobre el tema en cuestión, y una vez terminado, someto a consideración de este H. Jurado el presente trabajo, el cual se encuentra estructurado de la siguiente manera:

En el primer capítulo abordaremos los antecedentes históricos-constitucionales del procedimiento contemplado en el

artículo 135 de nuestra Carta Fundamental que estimamos son de vital importancia para llegar a la correcta interpretación jurídica de dicho dispositivo constitucional.

El segundo capítulo, lo dedicamos a los principios de supremacía y de rigidez que toda Constitución de tipo formal escrita consagra como dispositivo para salvaguardar a la misma de los cambios frecuentes e inmaduros que pueden poner en peligro los intereses o garantías esenciales del hombre y de la sociedad. Igualmente en este capítulo se plantean los problemas relativos a la técnica jurídica legislativa que presenta el procedimiento de reforma señalado en el artículo 135 constitucional.

Por último, en el tercer capítulo, tomando en consideración la distinción existente entre el poder constituyente y los poderes constituidos se desarrolla el tema más crítico de nuestro estudio, consistente en los alcances o extensión del procedimiento de reforma constitucional, analizando y enjuiciando las teorías más representativas que la doctrina ha sustentado, para finalmente exponer nuestro punto de vista, que se traduce en la intangibilidad de las decisiones fundamentales consagradas en la Constitución de 1917 por parte de los órganos facultados en el artículo 135; no sin antes dedicarle un inciso a la diversidad terminológica que muchas confusiones ha causado, así como a la naturaleza y caracteres de dichos órganos.

CAPITULO I

PRIMER ANTECEDENTE

Elementos Constitucionales de López Rayón, de 1811.

SEGUNDO ANTECEDENTE

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

TERCER ANTECEDENTE

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814.

CUARTO ANTECEDENTE

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.

QUINTO ANTECEDENTE

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

SEXTO ANTECEDENTE

Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

SEPTIMO ANTECEDENTE

Parte Resolutiva del Dictamen del Supremo Poder Conservador de 1839.

OCTAVO ANTECEDENTE

Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836.

NOVENO ANTECEDENTE

Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.

DECIMO ANTECEDENTE

Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1824.

DECIMO PRIMER ANTECEDENTE

Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.

DECIMO SEGUNDO ANTECEDENTE

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

DECIMO TERCER ANTECEDENTE

Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

DECIMO CUARTO ANTECEDENTE

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

DECIMO QUINTO ANTECEDENTE

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856.

DECIMO SEXTO ANTECEDENTE

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

DECIMO SEPTIMO ANTECEDENTE

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

DECIMO OCTAVO ANTECEDENTE

Convocatoria y Circular para la Elección de los Supremos Poderes de 1867.

DECIMO NOVENO ANTECEDENTE

Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906.

VIGESIMO ANTECEDENTE

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MEXICO.

Como veremos en el desarrollo del presente capítulo, nuestras antepasadas constituciones señalaban un procedimiento determinado para su reforma, pero es de hacerse notar que cada una de ellas tenía sus respectivas características y diferencias específicas, pues fueron producto de su época.

Debo anticipar, que de los veinte precedentes constitucionales a que haremos referencia, únicamente la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de 1824, las leyes constitucionales de 1836 y la Constitución de 1857 tuvieron vigencia y se aplicaron realmente en nuestro país. Hecho que nos obliga aunque sea someramente, a investigar y describir con mayor atención que los restantes ordenamientos constitucionales, el procedimiento de reforma contemplado en estas constituciones que rigieron los destinos de la nación.

Ahora bien, como antecedentes del artículo 135 de nuestra Constitución vigente de 1917 (1), se encuentran los siguientes ordenamientos históricos-constitucionales, que dentro de sus respectivos preceptos señalaban el procedimiento para su reforma; mismos que a continuación enumero y describo en orden cronológico:

PRIMER ANTECEDENTE.

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOPEZ RAYON DE 1811.

En el año de 1811, Ignacio López Rayón, con el objeto de organizar política y constitucionalmente al país, elabora un proyecto de Constitución titulado "Elementos Constitucionales";

(1) Cfr. "El Artículo 135 de la Constitución de 1917". Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. Edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1978. T.VIII p.p. 958 a 972.

los cuales nunca circularon públicamente, en virtud de no haberle parecido a su juicio del todo convincente.

En el punto 18 del mencionado documento, se apuntaba un procedimiento de reforma, que consistía en proponer en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso y en presencia de los representantes que prestaron su ascenso, el establecimiento y derogación de las leyes, así como cualquier negocio que interesare a la nación; reservándole la decisión final a la Suprema Junta la pluralidad de votos.

SEGUNDO ANTECEDENTE.

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada y jurada en la Ciudad de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, se le conoce también como Constitución de Cádiz, por haberse llevado a cabo en esa Ciudad los debates propiamente constitucionales (no obstante que las sesiones constituyentes se iniciaron en la Isla de León). (2).

Esta Constitución, aunque tuvo una efímera vigencia, ha sido considerada de mucha importancia para nosotros, pues ejerció una influencia considerable en los documentos constitucionales que se elaboraron después de la Independencia con el objeto de organizar y estructurar al naciente Estado mexicano.

El procedimiento a seguir para hacer las alteraciones, adiciones o reformas a la misma, se encuentra señalado en el Título X, Capítulo Unico; denominado "De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella", - que comprende los artículos 375 a 384.

(2) Cfr. Hernández Sánchez, Alejandro. "Las Cortes de Cádiz". Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. Edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. -- México 1978. T. XIII. p. 79.

El 24 de diciembre de 1811, llevó a cabo el Congreso Constituyente, en única sesión, la discusión y el debate acerca de los artículos que determinaban el procedimiento de reforma constitucional.

De los diez preceptos constitucionales que comprende el procedimiento, solamente se discutieron en las Cortes, los artículos: 375 (373 del proyecto de Constitución), 377 (375 del proyecto) y 383 (381 del proyecto).

Respecto a los demás preceptos, se aprobaron sin discusión alguna.

Vale la pena mencionar la opinión dada por el diputado mexicano ante las Cortes, José Ramos Arizpe sobre el artículo 377 (375 del proyecto de Constitución), en el cual se determinaba que la proposición debería ir apoyada y firmada a lo menos por 20 diputados; al respecto manifestó: "Digo que no sé por qué se ha de exigir esto, siendo así que los diputados futuros serán los representantes de la nación como los de las presentes... Y así como cualquiera diputado de este Congreso puede proponer una ley constitucional, así cualquiera de las Cortes futuras pueden hacer reformas constitucionales... Creo que no se debe exigir la reunión de estos 20 votos, sino que cada diputado sea libre para proponer lo que juzgue conveniente". (3).

En relación con el artículo 383 (381 del proyecto), se discutió "la inteligencia que debía darse a la expresión de las dos terceras partes de diputados, pidiendo alguno de ellos que se declarase si se hacía relación al número absoluto de los que debían asistir a la votación o a los que realmente asistían". Este artículo se aprobó en los términos del proyecto, "habiendo contestado varios que estando ya fijada la base en el artículo

(3) Cfr. Hernández Sánchez, Alejandro, Op.Cit. T. XIII. p. 582.

en que se prescriben las circunstancias de las votaciones para la formación de leyes". (4).

El procedimiento para alterar, adicionar o reformar la -- Constitución era el siguiente:

El artículo 375 determinaba que no se podrían proponer las primeras reformas hasta pasados ocho años de su entrada en vigencia, es decir, hasta el año de 1820.

La proposición de reforma debía iniciarse por escrito ante las Cortes, y estar apoyada y firmada por veinte diputados por lo menos, decía el artículo 377.

Así, una primera diputación general admitía la reforma para su discusión siguiendo los mismos trámites para la formación de las leyes, debiendo convenir las dos terceras partes de los votos, pero no precisaba "si del quorum de asistencia o del total de los votos de los miembros de las cortes". (5).

La segunda diputación acordaba el otorgamiento de los poderes especiales, conviniendo también en ello las dos terceras -- partes de los votos; se publicaba en todas las provincias esta declaración y determinaba si la tercera o la cuarta diputación general debía de acreditar o presentar dichos poderes ante las cortes. Asimismo, una vez más se discutía la reforma propuesta, y esta tercera o cuarta diputación, que no podía proceder sin la voluntad de las anteriores, emitía su voto definitivo, aprobándola en el caso de que se contara con el asentimiento de las dos terceras partes de los diputados que componían las Cortes, pasando a ser ley constitucional, decían los artículos 379, 380, 381 y 383.

(4) Cfr. Hernández Sánchez, Alejandro, Op.Cit. T.XIII p. 584.

(5) Cfr. De la Cueva Mario. "Teoría de la Constitución". 1ra. - Edición. Editorial Porrúa. México 1982. p. 132 .

Por último, la diputación que le tocara aprobarla, presentaba al rey el decreto de reforma, para que este lo hiciera publicar a todas las autoridades y en los pueblos de la Monarquía, indicaba el artículo 384.

Tomando en consideración que el período de vigencia de cada una de las diputaciones generales era de dos años; para que las reformas pudieran ser aprobadas y formaran parte de la Constitución, tenían que transcurrir por lo menos seis años; en otras palabras el procedimiento de reforma constitucional duraba de seis a ocho años.

De lo antes descrito, se desprende la rigidez de esta Constitución, toda vez que se seguía un procedimiento bastante difícil para su reforma.

Ahora bien, es importante destacar que los representantes de la tercera diputación general, debían estar investidos de las facultades reformadoras que les otorgaban los poderes especiales.

La razón de estos poderes especiales era la de someter a -- consideración del pueblo las reformas propuestas por las diputaciones generales anteriores.

De esta manera, podemos considerar que los poderes especiales eran consecuencia del principio de la soberanía del pueblo, consagrada en la Constitución.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva comenta que los poderes especiales eran un esfuerzo "por aproximar el poder reformador al poder constituyente, esto es, por convertirlo en una representación más directa del pueblo; sin embargo, sus facultades se constreñían a decidir sobre las proposiciones de las Cortes anteriores, por lo que no era sino el último peldaño de un -

procedimiento determinado previamente en la Constitución". (6).

Sin embargo, para concluir este antecedente, podemos dejar asentado las siguientes observaciones o características del procedimiento de reforma constitucional, a saber:

- 1.- La Constitución de Cádiz, adoptó el sistema francés de reforma constitucional, con la peculiaridad de los poderes especiales.
- 2.- Era una Constitución rígida, toda vez que determinaba un procedimiento dificultado para su reforma.
- 3.- Prohibía las reformas antes de ocho años de su entrada en vigencia, es decir, que las proposiciones de reforma se harían hasta el año de 1820.
- 4.- La iniciativa de reforma constitucional recaía solamente en los diputados de las Cortes, quienes eran los que tenían la facultad de proponerlas, mediante escrito firmado y apoyado por veinte diputados cuando menos.
- 5.- El procedimiento para reformar la Constitución era diferente del que se seguía para las leyes ordinarias.
- 6.- El órgano reformador estaba integrado por una asamblea especial, compuesta con los diputados de las Cortes, - en la que se depositaba la función legislativa; es decir, era un órgano o una asamblea especial la encargada de reformar la Constitución.
- 7.- Para aprobar las reformas constitucionales propuestas y para que formaran parte de la misma, se necesitaba el

(6) Op.Cit. p. 132.

voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados que integraban las Cortes.

- 8.- La Constitución no determinaba expresamente la existencia de límites o ilimites para reformarse; así como -- tampoco señalaba si se podían reformar las decisiones fundamentales consignadas en ella.
- 9.- La reforma constitucional era sometida a la aprobación del pueblo, quienes a través de los llamados poderes - especiales decidían el otorgamiento o la negativa de la reforma.
- 10.- El rey, no tenía lo que conocemos como el derecho del veto; su función en la reforma constitucional, se limitaba únicamente en publicarla y hacerla circular para que fuera del conocimiento tanto de las autoridades, como del pueblo en general.

TERCER ANTECEDENTE.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, DE 1814.

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, conocido también con el nombre de Constitución de Apatzingán, determinaba en su artículo 237, del Capítulo XXI, denominado "De la observancia de este decreto", la inviolabilidad del mismo, hasta que la Representación Nacional no dictara y sancionara una Constitución permanente, por lo que no podrían proponerse alteraciones, adiciones ni supresiones a los preceptos que contenía la -- forma de gobierno.

De acuerdo con el artículo antes descrito, podemos destacar que aceptaba el principio de la reformabilidad constitucional, pero prohibía la alteración, adición y supresión de la forma de gobierno como decisión fundamental.

Asimismo, no establecía el órgano facultado ni el procedimiento para hacer las modificaciones, por lo que de acuerdo con el criterio del maestro Mario de la Cueva, creemos que correspondía al "Supremo Congreso" hacer las reformas parciales, siguiendo el procedimiento para la sanción y promulgación de las leyes, es decir, por vía legislativa ordinaria. (7).

Por último, podemos decir, que la Constitución de Apatzingán (elaborada por el Congreso llamado de Anáhuac), aunque no tuvo vigencia, fue una Constitución base y modelo de inspiración en la creación de los ulteriores ordenamientos constitucionales mexicanos.

CUARTO ANTECEDENTE.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA DE 1824.

A la Constitución de 1824, le precedió el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El proyecto que bajo la denominación de "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana", elaborara y presentara ante el Congreso, el Presidente de la Comisión de Constitución, Miguel Ramos Arizpe (considerado el campeón del federalismo), fue discutido a partir del 3 de diciembre de 1823; siendo aprobado el 31 de enero de 1824, con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

(7) Idem. p. 134.

El artículo 35 de esta Acta, determinaba que sólo podría - variarse en el tiempo y en los términos que prescribía la Constitución general; por lo tanto, para su reforma debía seguirse el mismo procedimiento marcado en la Constitución de 1824.

QUINTO ANTECEDENTE.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 1o. de abril de 1824, se reunió el llamado segundo Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, para discutir y debatir el proyecto de Constitución Federativa.

Los trabajos de este segundo Congreso Constituyente, culminaron el 3 de octubre de 1824, aprobando la Carta Fundamental - que fue firmada el 4 y publicada el 5 del mismo mes y año, con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta Constitución indicaba en el Título VIII, Sección Única, denominada "De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva", que comprende del artículo 166 al 171, el mecanismo para hacer las reformas o adiciones a la misma.

Ahora bien, en el procedimiento para reformar la Constitución, el legislador constituyente creador de nuestra pasada Carta Fundamental de 1824, se inspiró y tomó como basamento la Constitución Francesa de 1791, la de Cádiz de 1812 y la Norteamericana de 1789.

En efecto, al igual que la Constitución gaditana de 1812, siguió el sistema francés de reforma constitucional, con la singularidad de que le dió una adecuación federalista y a su vez,

simplificó un poco más el procedimiento, pues mientras que en el sistema francés intervenían cuatro legislaturas, en la de 1824, solamente actuaban dos legislaturas en forma sucesiva o consecutivas. Pero también estuvo influenciada por el modelo Norteamericano, ya que debía adecuarla al sistema federalista de gobierno.

La iniciativa para hacer observaciones a determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, correspondía exclusivamente a las legislaturas de los estados de la federación; en otras palabras, las legislaturas locales eran las facultadas para proponer las reformas constitucionales. De igual manera, estas observaciones o propuestas sólo se analizarían por el Congreso General hasta el año de 1830, o sea, seis años después de su promulgación, decía el artículo 166.

El Congreso General se ocupaba únicamente de las observaciones que a su consideración merecían sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente, haciéndole llegar esta declaración al Presidente para que la publicara y circulara, sin poder hacer observación alguna al respecto, señalaba el artículo 167.

En el procedimiento de reformas o adiciones solamente intervenían dos legislaturas; la primera que se limitaba a calificar en el segundo y último año del bienio legislativo ordinario las observaciones hechas por las legislaturas estatales, y la segunda que las aprobaba propiamente dicho, en el primer año de sesiones, pues nunca debería ser uno mismo el Congreso que haga la calificación y el que decreta las reformas, precisaban los artículos 168 y 169.

Sin embargo, a pesar de que sólo intervenían dos legislaturas, no dejaba de establecer un procedimiento bastante complicado y rígido de reforma constitucional.

Asimismo, en el procedimiento reformador, el artículo - 170 determinaba que debían observarse todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, pero excluía al Presidente el ejercicio del derecho de veto que tenía contra las leyes ordinarias.

También, prohibía expresamente la reforma de los preceptos constitucionales y del Acta Constitutiva que establecían las decisiones fundamentales referentes a la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los supremos poderes de la Federación y de los Estados, declaraba el artículo 171.

Además, cabe señalar, que durante los once años (1824-1835), que rigió la vida de nuestro país, no se llegó a consumir o consolidar ninguna de las reformas o adiciones propuestas por las legislaturas locales.

Por último, sobre el procedimiento de reforma contemplado en esta Constitución de 1824, podemos apuntar lo siguiente:

- 1.- La iniciativa para hacer las observaciones de reforma, correspondía única y exclusivamente a las legislaturas de los Estados de la Federación.
- 2.- El órgano reformador era limitado, ya que sólo podía hacer modificaciones o reformas a ciertos artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, y se integraba "con las legislaturas estatales como órgano iniciador y con el Congreso Federal como cuerpo decisivo e impositivo". (8). Por lo que las modificaciones o cambios a la Ley Fundamental eran parciales, más no totales.

(8) Cfr. De la Cueva, Mario. Op.Cit. p. 136.

- 3.- Al igual que la Constitución de Cádiz, adoptó el sistema francés de reforma constitucional, aunque también estuvo influenciado por el Norteamericano, con la peculiaridad de que intervenían únicamente dos legislaturas en forma sucesiva, simplificando un poco más el procedimiento.
- 4.- Fue una Constitución rígida, pues determinaba un procedimiento complicado para su reforma constitucional.
- 5.- Disponía que las observaciones hechas por las legislaturas de los Estados, las tomaría en consideración el Congreso hasta 1830, es decir, seis años después de su promulgación.
- 6.- Determinaba, que en el procedimiento reformador deberían de tomarse en cuenta los lineamientos prescritos para la formación de las leyes ordinarias.
- 7.- También prohibía expresamente la reforma de los artículos que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los supremos poderes de la Federación y de los Estados, como decisiones fundamentales.
- 8.- El Presidente de la República no tenía el derecho de veto, que sí podía ejercer en la formación de las leyes ordinarias; su participación se restringió a publicar y circular las resoluciones emitidas por el Congreso General.
- 9.- Por último, podemos decir, que la intervención del pueblo en la reforma constitucional, era indirecta, pues, su actividad se limitaba a elegir los diputados y senadores, en quienes recaía la decisión final.

SEXTO ANTECEDENTE.

LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Las leyes constitucionales de la República Mexicana conocidas también con el nombre de "Las Siete Leyes Constitucionales" o "Constitución de las Siete Leyes", fueron suscritas el 29 de diciembre de 1836.

De éstas, la primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 29 de diciembre de 1836; siendo publicadas las siete en forma conjunta el día 10. de enero de 1837.

Es importante destacar que el partido conservador deseaba implantar una República Centralista, pero la Constitución de -- 1824 que se encontraba vigente en aquella época, prohibía expresamente en su artículo 171 la alteración o modificación del sistema federal de gobierno, lo que hacía imposible legalmente cambiar el principio republicano federal. (*)

Esto motivó a que el Congreso Federal, que no era más que un poder constituido, no constituyente, se erigiera y autodeterminara sin la voluntad del pueblo, en poder constituyente para elaborar una nueva Ley Fundamental que estableciera la República Centralista como forma de gobierno.

Por su parte, es interesante conocer la opinión dada por -- Emilio Rabasa, quien escribió que "En 1835, el Gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El Congreso, que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento, y tuvo por más fácil decla

 (*) Véase Artículo 171 de la Constitución Federal de 1824: hoja 11 del presente trabajo.

rarse Constituyente para dar una carta nueva de todo a todo. La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario". (9).

Los artículos 12, fracción X, de la segunda ley; 26, fracciones I y III, 28, 29 y 38 de la tercera; 17, fracción II, de la cuarta; y del 10. al 30. de la séptima, señalaban el procedimiento para hacer reformas, variaciones o alteraciones a las mismas.

De estas leyes constitucionales, la séptima titulada "Variaciones de las Leyes Constitucionales", era la que determinaba precisamente el procedimiento en sus artículos 10. al 30.

El artículo 10. de la séptima ley, indicaba que no se podían hacer alteraciones o reformas a estas leyes constitucionales, sino hasta después de seis años de su entrada en vigencia, contados a partir de la publicación.

La facultad de iniciar reformas a las leyes constitucionales, correspondía al Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas las materias, y a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, decía el artículo 26, fracción I y III, de la tercera ley.

Por su parte, el Congreso General recibía y aprobaba las iniciativas de reformas, siguiendo el mismo procedimiento para la legislación ordinaria, teniendo el Presidente de la República el derecho o facultad de veto, pero correspondía al supremo

(9) Cfr. "La Constitución y la Dictadura", 6a. Edición. Editorial Porrúa. México 1982, p. 9.

poder conservador dar o negar la sanción; en otras palabras, el supremo poder conservador era el que tenía la decisión final de otorgar o negar las reformas constitucionales.

Asimismo, el artículo 30. de la séptima, permitía a la Cámara de Diputados alterar, añadir y modificar la redacción del proyecto de iniciativa para darle perfección al mismo.

De lo antes prescrito por las siete leyes constitucionales, podemos manifestar o apuntar las siguientes observaciones:

- 1.- Precisaba claramente, que después de seis años a partir de su publicación, es decir, hasta 1842, podrían hacerse las primeras reformas o alteraciones.
- 2.- La facultad de iniciar reformas o alteraciones a las leyes constitucionales, correspondía al Poder Ejecutivo, a los diputados y en algunas materias a las Juntas Departamentales; pero tocaba al supremo poder conservador la decisión de otorgar o negar la sanción.
- 3.- El órgano reformador era el Congreso General, cuya función se restringía a recibir las iniciativas y aprobarlas, pues la decisión final correspondía al llamado supremo poder conservador.
- 4.- El Congreso General o Poder Legislativo, recibía y aprobaba las iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo, los Diputados o las Juntas Departamentales, siguiendo el mismo procedimiento que se aplicaba para la formación de las leyes, e incluso el Presidente de la República gozaba del derecho o facultad de veto.
- 5.- También, no determinaba expresamente la existencia de límites o ilímites para reformar, variar o alterar las leyes constitucionales; así como tampoco señalaba si se podían reformar las decisiones fundamentales establecidas en las mismas.

6.- Por último, el pueblo no participaba directamente en el procedimiento de reformas, variaciones o alteraciones a estas siete leyes constitucionales.

SEPTIMO ANTECEDENTE.

PARTE RESOLUTIVA DEL DICTAMEN DEL SUPREMO PODER CONSERVADOR DE 1839.

La parte resolutive del dictamen del supremo poder conservador, emitido el 9 de noviembre de 1839, y publicado el 11 del mismo mes y año, permitía reformar las leyes constitucionales de 1836, en virtud de que éstas prohibían su variación o alteración hasta el año de 1842, pero debían hacerse de acuerdo con el procedimiento establecido en la séptima ley constitucional, y respetarse la libertad de independencia de la patria, su religión, el sistema representativo popular, la división de poderes y la libertad política de imprenta.

OCTAVO ANTECEDENTE.

PROYECTO DE REFORMA A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El proyecto de reforma a las leyes constitucionales de 1836, de fecha 30 de junio de 1840, en el Título Octavo, Sección Unica, denominado "De la observancia y Reforma de la Constitución", que comprende a los artículos 161 al 163, se refiere a la reforma de la Constitución.

El artículo 161 determinaba, que las iniciativas de reformas constitucionales, se tomarían en cuenta por la Cámara de Diputados en el momento que se haya renovada ésta, previa la aprobación de los dos tercios de las Juntas Departamentales.

Asimismo, el artículo 162, establecía que las Cámaras podrían alterar, adicionar y modificar la redacción del proyecto para darle perfección al mismo.

Por último, en su artículo 163, mencionaba que en el procedimiento de reforma constitucional, se observarían las formalidades prescritas para la formación de las leyes ordinarias.

NOVENO ANTECEDENTE.

PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1842.

El primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 25 de agosto de 1842, en el Título IX, denominado "De la observancia, conservación y reforma de la Constitución", que comprende los artículos 179 al 182 determinaba la manera de proceder para hacer las reformas constitucionales.

Este proyecto de Constitución, indicaba en su artículo 179, que la facultad de iniciar reformas constitucionales, correspondía únicamente a las asambleas departamentales y a la Suprema -- Corte de Justicia, en lo tocante al orden judicial; así como prohibía expresamente las iniciativas que reformaran totalmente la Constitución.

Las iniciativas de reformas eran recibidas por un primer -- Congreso, en el segundo año de su bienio, el cual calificaba las que debían de tomarse en consideración, remitiéndolas al Presidente para que las publicara; posteriormente, volvían a discutirse en el Congreso inmediato siguiente, dentro del primer año de su bienio; y a su vez, en el segundo año del periodo, este mismo Congreso las discutía nuevamente y, si eran aprobadas, se publicaban como ley constitucional, precisaban los artículos 180 y -- 181.

Asimismo, en el procedimiento reformador constitucional -- debían observarse los trámites establecidos para la formación de las leyes; y facultaba a ese segundo Congreso que decretaba las

reformas, para variar la redacción de las iniciativas, a fin de darle claridad y perfección al proyecto, pero sin alterarlas en su sustancia. (artículo 182).

DECIMO ANTECEDENTE.

VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE DE --
1842.

El voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente, de fecha 26 de agosto de 1842, establecía en el Título X, -- Sección Segunda, llamado "De la reforma de la Constitución y de su juramento", que comprende al artículo 83, las reglas para reformar y variar la Constitución.

De conformidad con este precepto, las iniciativas de reformas constitucionales, sólo podían proponerse hasta pasados cuatro años de haberse sancionado la Constitución, y además toda iniciativa que fuere rechazada o no tomada en consideración por el Congreso General, no podían proponerse, sino hasta después de dos años.

Ahora bien, cuando se trataba de variar los artículos de la Constitución que alteraren la forma de gobierno, las iniciativas debían proponerse a lo menos por tres legislaturas locales; posteriormente si el Congreso las aprobaba, eran remitidas a las legislaturas estatales para su ratificación, siendo necesario el voto de los dos tercios de éstas.

En el caso de reformas que tuvieran por objeto alterar la -- forma de gobierno, las iniciativas eran tomadas en consideración por el Congreso hasta el siguiente período, siempre y cuando en -- dos bienios distintos, las solicitaran dos tercios de las legislaturas estatales; luego el Congreso General resolvía si para el --

Congreso siguiente debían o no pedirse los poderes extraordinarios, entendiéndose como desaprobados, cuando no se contara con los dos tercios de cada Cámara.

DECIMO PRIMER ANTECEDENTE.

SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1842.

El segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 2 de noviembre de 1842, trata en el Título XIX, denominado "De la reforma", que comprende a los artículos 152 a 155, del procedimiento para iniciar y calificar las reformas constitucionales.

Determinaba en el artículo 152, que la iniciativa de reformas constitucionales correspondía a las Asambleas Departamentales y a la Suprema Corte de Justicia en lo perteneciente al poder judicial; así como prohibía ex profeso, las iniciativas que propusieran la abolición de la Constitución y aquellas que alteraran la forma de gobierno.

Recibidas las iniciativas de reforma por un primer Congreso, en el segundo año de su bienio, calificaba las que debían de tomarse en consideración, remitiéndolas al Presidente para el sólo efecto de su manifestación; luego volvían a discutirse en el Congreso inmediato siguiente, dentro del primer año de su bienio, y a su vez, en el segundo y último año del período, este mismo Congreso las discutía nuevamente y, si eran aprobadas, se publicaban como ley constitucional, expresaban los artículos 153 y 154.

Precisaba también, que en el procedimiento de reforma constitucional, debían observarse los trámites establecidos para la formación de las leyes; y facultaba a ese segundo Congreso que

secretaba las reformas, para variar la redacción de las iniciativas, a fin de darle claridad y perfección al proyecto, pero sin alterarlas en su sustancia. (artículo 155).

De lo antes apuntado, vemos que el procedimiento era el mismo que establecía el primer proyecto de Constitución, con la diferencia de que este segundo proyecto, prohibía variar la forma de gobierno. (*)

DECIMO SEGUNDO ANTECEDENTE.

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, el día 12 de junio de 1843 y publicadas por el Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, en el artículo 202, perteneciente al Título XI, llamado "De la observancia y reforma de estas bases", contenía la manera de hacer las alteraciones o reformas a las mismas; indicando, que en todo tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las bases, debiéndose observar lo establecido para las leyes comunes, pero con la diferencia de que en las votaciones se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras, teniendo el Presidente la facultad de suspender por 30 días la publicación de los proyectos aprobados por las Cámaras.

DECIMO TERCER ANTECEDENTE.

VOTO PARTICULAR DE MARIANO OTERO AL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

En relación con el procedimiento de reforma constitucional, Mariano Otero expresaba en el cuadragésimo séptimo párrafo de

 (*) Véase el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana; página 17 del presente trabajo.

su voto, formulado el 5 de abril de 1847, que el problema surge al tratar de armonizar el respeto de las instituciones consagradas en el Código Fundamental, con la manera legítima de hacer los cambios indicados por la experiencia.

Critica, el error de que toda Constitución pueda reformarse en cualquier momento, como lo declararon las Bases Orgánicas, ya que esto sería el proclamar la permanencia eterna inconstituida del país.

A su vez, también decía, que no caben reformas, por lo que deben declararse permanentes los principios primordiales y anteriores a la Constitución, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división de poderes, toda vez que se encuentran identificados con la existencia misma de la nación.

Respecto a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, mencionaba, que sin duda pueden hacerse modificaciones, pero debe exigirse además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos legislaturas, el consentimiento de la mayoría de éstas, para darle a las libertades locales todas las garantías imaginables.

En lo tocante a los demás puntos constitucionales, exponía, que las reformas deben hacerse, siempre y cuando lo acuerden dos tercios de ambas Cámaras o la simple mayoría de dos Congresos sucesivos.

De esta manera, los artículos 20 y 21 del proyecto presentado por Mariano Otero, determinaban que la Constitución y el Acta, no podían alterarse ni derogarse, sino mediando un plazo de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión. Así como también, que en todo tiempo, podría reformarse la Cons

titución, previo el acuerdo de los dos tercios de ambas Cámaras, o la simple mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, pero las reformas que limitaran la extensión de los poderes de los Estados, necesitaban además la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

Por último, prohibía la alteración de los principios primordiales y anteriores a la Constitución, a que hicimos referencia.

DECIMO CUARTO ANTECEDENTE.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, en los artículos 27, 28 y 29, describían el procedimiento de reforma, alteración o derogación.

Así pues, el artículo 27 indicaba, que por ser las leyes reglamentarias de la Constitución, leyes constitucionales, sólo podrían alterarse y derogarse, mediando un plazo de seis meses entre la presentación del dictamen y la discusión en la Cámara de origen.

Por su parte el precepto 28, ordenaba que en todo tiempo podría reformarse el Acta Constitutiva, la Constitución Federal y la presente acta, previo el acuerdo de los dos tercios de ambas Cámaras o la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, pero las propuestas de reformas que limitaran la extensión de los poderes de los Estados, necesitaban además la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

Finalmente el artículo 29, prohibía la alteración de los principios que establecían la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal, y la división tanto de los poderes generales como de los Estados.

DECIMO QUINTO ANTECEDENTE.

PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856.

El Congreso Constituyente que sancionó, después de apasionadas y brillantes discusiones la Carta Fundamental de 1857, - se reunió el día 17 de febrero de 1856, en virtud de la convocatoria que para ese efecto emitiera el General Juan Alvarez, el 16 de octubre de 1855.

El día 16 de junio de 1856, la Comisión de Constitución - presentó el proyecto de Ley Fundamental ante la asamblea constituyente, llevándose a cabo en tres sesiones efectuadas durante el mes de noviembre del mismo año, los debates sobre el artículo 125 del proyecto, que correspondió al 127 de la Constitución de 5 de Febrero de 1857.

Este proyecto determinaba en el Título Octavo, llamado "De la reforma de la Constitución", que comprende al artículo 125, el procedimiento para hacer las reformas o adiciones constitucionales.

En la primera sesión del 18 de noviembre, se presentó por primera vez el artículo 125 del proyecto, que a la letra decía:

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

En esa misma sesión, los diputados constituyentes Francisco J. Villalobos, Espiridión Moreno y Francisco Zarco, impugnaron el precepto por ser "muy lento el medio que se proponía", además de que "en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo". (10)

En la segunda sesión, celebrada el 25 de noviembre, el proyecto del artículo 125 se devolvió a la comisión porque establecía moratorias inútiles que harían imposible todo cambio reclamado por la opinión. (11)

A su vez, se presentó un nuevo artículo más sencillo, que indicaba:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría absoluta de los electores que han de -- nombrar al Congreso inmediato, quien hará el escrutinio y la declaración".

En efecto, este nuevo precepto, ya no exigía su publicación en los periódicos de la República ni tampoco la intervención de una segunda legislatura o Congreso; con lo que simplificó un poco más el procedimiento, pero al igual que el primer proyecto, dejaba al pueblo la decisión final de aprobar o negar la reforma.

Este segundo proyecto fue impugnado por los diputados Francisco Zarco, Espiridión Moreno y Guillermo Prieto, y a su vez defendido por José M. Mata, Melchor Ocampo y Francisco de Paula Cendejás.

Francisco Zarco, combatió el precepto, admitiendo que se había simplificado el procedimiento de reforma, pero continuaba o

(10) Cfr. "El Artículo 135 de la Constitución de 1917". Op.Cit. T. VIII, p. 973.

(11) Op. Cit. p. 973.

seguía mezclando el sistema representativo con el de la democracia pura. "De este defecto adolece todavía el artículo al someter al voto de los electores las reformas ya votadas por un Congreso. Si el pueblo delega su soberanía en el legislador, a éste toca dar toda clase de leyes sin recurrir al cuerpo electoral y, si la reforma de la Constitución es un punto grave en que debe evitarse toda precipitación, bien puede establecerse que iniciada y votada una reforma por un Congreso, corresponde decretarla por ley al Congreso siguiente. Esta será garantía suficiente y así, de una manera indirecta en las elecciones, el pueblo se ocupará de la reforma, escogiendo a los que sobre ella han de resolver". (12)

José María Mata defendió el artículo, manifestando que Zarco partió "de un supuesto falso", ya que, "no habiendo elección directa sino indirecta en segundo grado y no exigiéndose para la reforma el voto de todos los ciudadanos sino el de los electores, no se apeña a la democracia, sino al sistema representativo en más o menos grados, puesto que el elector es un delegado del pueblo. En los demócratas no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses". (13)

Espiridión Moreno, contrarió el proyecto, expresando que "el artículo establece moratorias inútiles, como si pretendiéramos que nuestros pósteros aceptaran como buenas las leyes que les legamos, que acaso no convendrán a sus necesidades: Apelar al voto del pueblo es desnaturalizar el sistema representativo". (14)

Melchor Ocampo, al igual que José M. Mata, defendió el precepto diciendo que "no es grande el defecto del artículo en cuan-

(12) Idem.

(13) Idem. p. 974

(14) Idem.

to a moratorias, pues no da plazos más largos que los del antiguo sistema y sólo introduce la novedad de la apelación al voto de los electores. Si, considerando la cuestión en abstracto, se puede exagerar la ignorancia del pueblo, hablando de reformas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, cuando se desciende a la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Una vez iniciada la reforma la explicarán la prensa y la tribuna, la imprenta sobre todo la pondrán al alcance del espíritu de los electores, se les presentará ya digeridas, por decirlo así, para que ellos resuelvan...". (15)

Por su parte Francisco de Paula Cendejas, opinó que "las instituciones políticas para asegurar la paz deben ser tan inmutables, en cuanto esto sea compatible, con el progreso de la sociedad". (16)

En la tercera y última sesión, celebrada el 26 de noviembre, Guillermo Prieto, quien compartiendo con las ideas expuestas por Zarco, impugnó y combatió "en todas sus partes" el artículo, diciendo: "Que se exija el voto de los dos tercios del Congreso para iniciar una reforma es establecer el predominio de una minoría tiránica, haciéndola omnipotente para frustrar toda reforma, es consentir en que la minoría sirva de obstáculo a todo progreso".

Asimismo, agregaba: "Consultar el voto de los electores ofrece gravísimos inconvenientes. Los ciudadanos no sabrán si serán o no nombrados electores. Cuando lo sean, ignorando de qué se trata, se encontrarán obligados sin discutir, sin razonar, sin instruirse, a contestar si o no".

Igualmente expresaba: "si los electores quedan reducidos a máquinas de decir si o no, no es menos triste la condición del segundo Congreso, que sólo tiene la facultad para contar los votos".

(17)

(15) Idem.

(16) Idem. p. 977

(17) Idem. p.p. 978 y 979.

Finalmente, este segundo proyecto, fue declarado sin lugar a votar, por lo que la Comisión de Constitución presentó un nuevo tercer proyecto que se aprobó por 57 votos contra 14, convirtiéndose de esta manera en el artículo 127 de nuestra pasada -- Constitución de 1857.

DECIMO SEXTO ANTECEDENTE.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

Es importante destacar, que la Asamblea Constituyente de 1856-1857 se vió sometida a una dura contienda para determinar entre la restauración de la Constitución de 1824, o la expedición de una nueva Constitución. Después de largas batallas parlamentarias, se aprobó la de 1857, desechándose de plano, la -- idea de volver a aplicar la de 1824; siendo sancionada y jurada el 5 de febrero de 1857, por el Congreso General Constituyente, y en acto sucesivo, la juró el Presidente Ignacio Comonfort.

El artículo 127, correspondiente al 125 del proyecto, y -- que se encuentra dentro del Título VII, llamado "De la reforma de la Constitución", determinaba el procedimiento que debía seguirse para hacer las adiciones o reformas constitucionales.

El artículo 127, decía:

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

Como habremos observado en el precedente anterior (*), el primer proyecto del artículo 125, establecía un procedimiento de

(*) Véase el artículo 125 del Proyecto de Constitución de 1857; hoja 23 del presente trabajo.

masiado dificultado para reformar la Constitución, mismo que fue simplificado un poco más en el segundo proyecto que se presentó a discusión ante la Asamblea Constituyente.

Así pues, el artículo 125 del proyecto, estuvo inspirado - en el sistema francés de reforma constitucional, al igual que - los Códigos Políticos de 1812 y 1824.

Por su parte, el artículo 127, que consagró el Constituyente, se alejó del modelo o sistema francés, inspirado en el principio de la soberanía del pueblo, para dar paso al sistema norteamericano que actualmente contempla nuestra vigente Constitución en su artículo 135, y que al decir de Jorge Madrazo, "en el fondo, pretende resolver la oposición entre los Estados y la Federación, en el marco del Estado federal". (18)

Sin embargo, el procedimiento señalado en el artículo 127, no deja de ser un sistema complicado y rígido de reforma constitucional.

Cabe mencionar, que el procedimiento de reforma constitucional contemplado en el artículo 127 de la Constitución de -- 1857, se convirtió en el 135 de la actual Carta Fundamental de 1917.

Finalmente, para concluir el estudio del procedimiento de reforma constitucional señalado en la Constitución de 1857, sólo nos resta indicar que durante los 60 años que estuvo vigente, fue modificada o alterada en 32 ocasiones, dentro de las cuales se reformaron y adicionaron 84 artículos, y 78 permanecieron sin alteración alguna. La última reforma fue promulgada por el Presidente Francisco I. Madero, el 28 de noviembre de 1911.

No se ha precisado con exactitud, el número total de las reformas y adiciones hechas a la Constitución de 1857; Diego Va-

(18) Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (comentada). 1a. Edición, UNAM, México 1985. p. 339.

lades, señala "que fue modificada en 71 artículos, desde su promulgación hasta la víspera del estallamiento de la Revolución de 1910" (19) Miguel de la Madrid, expresa que "tuvo una vigencia formal de 1857 a 1913, es decir, 56 años" y fue reformada 81 veces. (20)

DECIMO SEPTIMO ANTECEDENTE.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

Este documento, de fecha 10 de abril de 1865, determinaba en el artículo 81, Título XVIII, llamado "De la observancia y reforma del Estatuto", que las autoridades y funcionarios públicos debían someter dentro de un año al Emperador, todas aquellas sugerencias que a su juicio creyesen convenientes, a fin de que se pudiera alterar el Estatuto para el bien y prosperidad del país.

DECIMO OCTAVO ANTECEDENTE.

CONVOCATORIA Y CIRCULAR PARA LA ELECCION DE LOS SUPREMOS PODERES DE 1867.

La Convocatoria y Circular para la elección de los Supremos Poderes, expedida por el Gobierno de la República, el 14 de agosto de 1867, en los considerandos 3o., 4o., y en los artículos 9, 10, 12, 13 y 14 de la convocatoria, así como una parte de la circular, hacen mención al procedimiento de reforma constitucional.

Pues bien, la convocatoria ordenaba que en virtud del caso tan excepcional como la crisis que acababa de ocurrirle a la nación, por las rebeliones internas y la intervención extranjera, era oportuno y necesario apelar al pueblo para que en el acto de

(19) Cfr. "La Constitución reformada". Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. Edición. Editorial Manuel Porrúa, México 1972, T. XII, p. 19.

(20) Cfr. "Elementos de Derechos Constitucional" 1a. Edición. Instituto de Capacitación Política. México 1982. p. 192.

nombrar a sus representantes o electores, en las elecciones - primarias, expresaran a través del voto, su libre y soberana voluntad, acerca de si podría el Congreso de la Unión inmediato siguiente, sin observar el procedimiento y los requisitos establecidos en el artículo 127, reformar o adicionar la Constitución de 1857; consistentes en que se depositara en dos Cámaras (diputados y senadores), el Poder Legislativo; se otorgara al Presidente el derecho o facultad del veto; que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no fueran verbales, sino por escrito; que se pusieran restricciones a la diputación o fracción del Congreso que funcionare en los - recesos de ésta, para convocar a sesiones extraordinarias, y que se señalara la forma de proceder para la sustitución provisional del Ejecutivo en el caso que faltaren al mismo tiempo el Presidente de la República y el de la Suprema Corte de Justicia. (Considerandos 3o., 4o., y artículo 19).

Asimismo, expresaba que en el reverso de las boletas electorales, se pondría por parte del ciudadano, el voto afirmativo o negativo de la reforma constitucional. Concluido el acto electoral, se hacía el escrutinio por separado, tanto de los votos emitidos para el nombramiento de electores, como para el de las reformas, consignándose el resultado en el acta de elección y, se remitía a las juntas electorales de distrito, para que éstas hicieran otra vez el escrutinio de los votos emitidos, consignándose este resultado en otra acta distinta de las de elecciones de diputados, mandando una copia bajo cubierta cerrada y sellada a la Secretaría de Gobierno del Estado, Distrito Federal o - Territorio respectivos, y la otra copia al Congreso de la Unión, para que éste procediera a hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas de Constitución, si resultase la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las reformas. (artículos 12, 13 y 14).

Por su parte, la circular que se adjuntó a la convocatoria, misma que fue elaborada por Sebastián Lerdo de Tejada, decía en

lo relativo al procedimiento de reforma constitucional, que - las adiciones y reformas a la Constitución, no rebajan los justos títulos con los que ha sido considerada, pues ella misma - reconocía como sabia previsión. la necesidad de modificarse, - por los cambios continuos de las circunstancias.

A su vez, expresaba que el gobierno consideraba conveniente hacer reformas y adiciones en puntos determinados de la orgnización administrativa, referentes a la composición y atribuciones del Poder Ejecutivo y del Judicial, ya que como estaban organizados en la Constitución, el Legislativo lo era todo frente al Ejecutivo, ocasionando graves dificultades para el ejerccicio normal de las funciones de ambos poderes, toda vez que - para la paz y el desarrollo de la sociedad, se debían al equilibrio de la organización de los poderes.

También, manifestaba que en la elección del mejor medio que se propusiera para hacer las reformas, no había ni podía haber cuestión de legalidad, sino únicamente de prudencia, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior y fuente de toda ley, e inclusive se encuentra por encima de toda Constitución.

DECIMO NOVENO ANTECEDENTE.

PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO DE 1906.

El Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la Ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el día 10. de julio de 1906, - exponía que el primer Congreso Nacional que funcionare a la derrota de la dictadura, tendría por objeto anular todas las reformas constitucionales hechas por el gobierno de Porfirio Díaz y reformaría a su vez la Constitución, a fin de que se pudiera poner en vigor este programa, creando para el mismo efecto las leyes que fueren necesarias.

VIGESIMO ANTECEDENTE.

MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA DE 1916.

Con el triunfo del movimiento político-social de 1910 - (iniciado por Francisco I. Madero), Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, expidió el 14 de septiembre de 1916, el decreto por medio del cual se convocaba a un Congreso Constituyente, que tendría la limitada función de discutir y aprobar el proyecto de "Constitución reformada" que presentaría el propio Carranza.

Así pues, el Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de Querétaro, y el 10. de diciembre de 1916, Carranza dirigió un mensaje ante la asamblea y presentó su proyecto de - Constitución reformada.

En el Capítulo Séptimo, denominado "De las reformas a la Constitución", que comprende al artículo 131, se encuentra es tablecido el procedimiento de reforma constitucional.

Este precepto 131 del proyecto, fue presentado para su - discusión ante el Congreso Constituyente, en la 54a. sesión - ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, con el número 133, que a la letra decía:

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

Posteriormente, en la 62a. sesión ordinaria, efectuada el día 25 de enero de 1917, se aprobó en los mismos términos, sin discusión alguna y por unanimidad de 154 votos, convirtiéndose de esta forma, pero con algunos cambios en la redacción, en el vigente artículo 135 de nuestra actual Constitución de 5 de febrero de 1917.

Como habremos observado, el artículo 127 de la Constitución de 1857, se transcribió textualmente en el 131 del proyecto de Carranza, y éste a su vez, en el 135 Constitucional.

Hechas estas referencias históricas-constitucionales, pase mos a ocuparnos de los principios de supremacía y de rigidez -- constitucional, así como al procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental de 1917.

CAPITULO SEGUNDO

LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACIA Y DE RIGIDEZ EN
EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

- 1.- La supremacía constitucional en el procedimiento de reforma.
- 2.- Las constituciones rígidas y las flexibles.
- 3.- El procedimiento de reforma constitucional.

CAPITULO II

LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACIA Y DE RIGIDEZ EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

El estudio que ahora nos ocupa, así como el relativo al órgano reformador de la Constitución y lo concerniente a los alcances o límites en la reforma constitucional que veremos posteriormente, son unos de los de mayor interés y complejidad dentro del derecho constitucional, pues han provocado y siguen provocando interminables discusiones, y que representan aspectos de insoslayable tratamiento para quien los estudia.

Efectivamente, en torno al análisis de la reforma constitucional, se desarrollan los debates más apasionados de la teoría constitucional, en virtud de las diversas tendencias y conceptos proclamados de lo que se debe entender por una real y auténtica Constitución de Estado.

1.- La supremacía constitucional en el procedimiento de reforma.

El origen de la supremacía constitucional, lo encontramos desde los albores de la cultura griega, siendo consagrado primeramente en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica y, precisado con mayor exactitud en el famoso caso Marbury Versus Madison.

Al respecto y particularmente al procedimiento de reforma constitucional, Jorge Carpizo apunta, que el Juez John - Marshall consideró que:

"La Constitución es, o bien una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios, o está en el mismo nivel que los actos legislativos ordinarios, y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura

ra quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es exacta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley; si la segunda parte es exacta, entonces las constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar un poder que en su propia naturaleza es ilimitable. Evidentemente, todos los que han elaborado constituciones escritas las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación, y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto de la legislatura repugnante a la Constitución, es - inválido".(1)

Por su parte, Ignacio Burgoa, señala que Alejandro Hamilton decía:

"No hay proposición más evidentemente verdadera como la que todo acto de una autoridad delegada contrario a los términos de la comisión, en virtud de la cual lo ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negarlo equivaldría a afirmar que el delegado es superior a su comitente, que el servidor está por encima de su amo, que los representantes del pueblo - son superiores al pueblo mismo, que las personas que obran en virtud de poderes pueden hacer no solamente lo que esos poderes no los autorizan a hacer, sino aun lo que ellos les prohíben".

Asimismo, en relación con el caso antes referido, el maestro Burgoa agrega que el Juez Marshall indicó:

"Los poderes del legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución... La Constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común".(2)

(1) Cfr. "Estudios Constitucionales". 2a. Edición. La Gran Enciclopedia Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1983, p. 292

(2) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". 6a. Edición, Editorial Porrúa. México 1986, p. 359.

La supremacía constitucional parte del postulado Kelseniano, en el sentido de que la Constitución es la base y cumbre del orden jurídico estatal y fuente de su validez (3); - esto es, el cimiento fundamental y de validez de todo el orden jurídico de un país..

Así, el principio de la supremacía constitucional es -- aquel que denota una jerarquía en las normas integrantes de ese orden jurídico, colocando a la Constitución como la norma suprema fundamental del Estado, la de mayor jerarquía que cualesquiera otras, por lo que toda ley contraria a la Constitución carece de valor, es decir, es nula y no puede ni debe aplicarse. De ahí, surge también, el calificativo que se da, entre otros, de "norma de normas", "norma suprema", "ley fundamental", "ley de leyes".

En si podemos apuntar que este principio señala, que la Constitución, como base del sistema jurídico del Estado es - superior jerárquicamente, encontrándose por encima de cualquier ley o norma jurídica ordinaria o secundaria, a la vez que establece la validez formal de las mismas. En otras palabras, la Constitución implica, a través de la supremacía - constitucional, que es la fuente y fundamento superior y de validez, tanto de la misma, como de las leyes que emanan de ella (leyes ordinarias o secundarias).

Por consiguiente, fundamentabilidad y supremacía son conceptos que se encuentran íntimamente ligados e inseparables, que proclaman dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídica-positiva de tipo formal (independientemente de que el contenido de las disposiciones constitucionales se adecúen o

(3) Cfr. Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". 3a. reimpresión. Textos Universitarios, U.N.A.M. México 1983, p.p. 306 y 307.

no a la realidad, esto es, a una Constitución real, auténtica o teleológica), o sea "que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema". De ahí, que la Constitución deba "autopreservarse" frente a la actuación de los órganos estatales ordinarios o derivados, establecidos - por ella misma. (4)

Actualmente, la mayoría de las constituciones contemporáneas, por no decir que casi todas, establecen ya sea expresa o implícitamente el principio de la supremacía constitucional.

Sin embargo, cabe mencionar a manera de ejemplo, el caso de la actual constitución francesa de 1958, que hace nugatorio el principio de la supremacía constitucional, disminuyendo su tipo de rigidez original.

Existe en Francia un "Consejo Constitucional", organismo creado por la misma Constitución en quien deposita el ejercicio del control constitucional; así como la función para mantener la supremacía de la ley fundamental frente a los ordenamientos ordinarios o secundarios que pudieren contravenirla. Ahora bien, en este supuesto (que una ley ordinaria contraviñera a la Constitución) dicho Consejo puede determinar que ninguna ley entre en vigor, suspendiendo su aplicación y promulgación hasta en tanto no sea revisada la Constitución. (5)

Como podemos apreciar, el documento fundamental francés, se reforma para que una ley ordinaria sea constitucional, siendo que el principio de la supremacía previene lo contrario.

 (4) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. p-p. 357 y 358.

(5) Idem. n. 560

Nuestra vigente Constitución consagra este principio en el artículo 133, que a la letra dice:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la - Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con - aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Del precepto antes citado, se desprende que la Constitución de 1917, es la ley suprema, primaria, fundamental del orden jurídico mexicano, y dota de validez a las normas ordinarias que emanan de acuerdo con ella, por lo que cualquier norma o ley que contravenga o viole la Constitución no puede ni debe aplicarse.

"El principio fundamental sobre (el) que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución". (6)

Es suprema, por ser la Constitución de donde emana la más alta fuente de autoridad; primaria (de primacía), porque ocupa el primer lugar entre todas las leyes que forman el sistema jurídico estatal de nuestro país; superior porque se encuentra jerárquicamente por encima de cualquier norma ordinaria o secundaria.

Asimismo, es el fundamento de validez de todas las normas o leyes ordinarias que integran el orden jurídico mexicano, y en el caso de que haya contradicción entre éstas y la Consti-

 (6) Cfr. Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". 5a. Edición. Editorial C.E.C.S.A. México 1984, p. 1

tucion prevalece la segunda. Además de que establece la demarcación y límites en la competencia de los órganos constituidos o primarios (poderes públicos) creados por la propia Constitución; esto es, que la supremacía implica que los poderes públicos u órganos constituidos estatales creados por la Constitución no son soberanos, sino se encuentran jurídicamente limitados y subordinados expresa o implícitamente a la Constitución, ya que es la que los dota de sus respectivas facultades y competencias, asegurando con esto, que los poderes constituidos no puedan alterar o reformar la ley fundamental de donde derivan.

De esta manera, el multicitado principio tiene por objeto proteger la Constitución y asegurar su efectividad.

Al respecto, el tratadista Jorge Xifra Heras, citado por Burgoa, indica:

"Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la Constitución, pues, de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento". (7)

En expresión de Tena Ramírez, este principio responde a que la Constitución "es la ley que rige las leyes y autoriza a las autoridades". (8)

Pues bien, para terminar el presente inciso, sólo nos resta mencionar, que la Supremacía Constitucional se complementa con otro principio que es el de la rigidez constitucional, y al cual pasamos a referirnos.

(7) Op. Cit. p. 357

(8) Cfr. Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 18a. Edición. Editorial Porrúa. México 1981, p. 11.

2.- Las constituciones rígidas y las flexibles.

Hoy en día es para nosotros conocido, que todo país tiene una Constitución, y que ya sea "escrita" o "no escrita"-- (consuetudinaria), es la Ley Suprema del Estado. (9)

Así, cualquier Constitución no puede permanecer inmutable, esto es, para toda la vida, sino por el contrario debe ser cambiante, pues debe adecuarse necesariamente a las constantes modificaciones que ocurren en la sociedad, para preservar y mantener esa identidad entre la realidad socio-política del Estado y lo que establece el texto constitucional, así como para que se perfeccionen las instituciones, ya que de lo contrario estaríamos en la terminología de Fernando Lassalle, frente a una Constitución de papel.

De ahí, la necesidad de que la Constitución deba reformarse para llevar a cabo estos cambios, adecuando el texto Constitucional a la realidad social y política de un país.

Al respecto, hay que manifestar, que dentro del derecho, esas modificaciones se realizan por medio de varios procedimientos, a saber: la interpretación judicial (como ejemplo tenemos la Constitución de Estados Unidos), la reforma constitucional, los usos y costumbres (es el caso de Inglaterra).

Pero exclusivamente en las Constituciones de tipo "escritas", impera el de la interpretación o el de la reforma. En nuestro país este último es el que ha operado primordialmente, sin negar la importancia que tiene la jurisprudencia de la Suprema Corte. (10)

 (9) Cfr. Burdeau, Georges. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". s/n de edición. Editorial Nacional. Madrid, 1981. p. 103.

(10) Cfr. Carpizo, Jorge. Op.Cit. p.p. 293, 303 y 431.

En relación con el procedimiento de reforma constitucional, la idea consistente en que las normas fundamentales deben ser permanentes más no inmutables, la encontramos desde los doctrinarios clásicos de la teoría Constitucional.

Emmanuel J. Sieyès, decía:

"La nación es siempre dueña de reformar su Constitución. Sobre todo, no puede eludir el darse una Constitución cierta cuando la que tiene es discutida"; incluso agregaba, "en el caso de que la Constitución fuese completa, la nación es perfectamente dueña de cambiarla". (11)

Juan Jacobo Rousseau, mencionaba que para dar y ordenar en la mejor forma posible la cosa pública, existen diversas relaciones y "las leyes que regulan esta relación toman el nombre de leyes políticas y también el de leyes fundamentales, no sin razón, si estas leyes son sabias, porque si no hay en cada Estado más que una manera de regularla, el pueblo que la encuentra debe conservarla; pero si el orden establecido es malo, ¿por qué considerar como fundamentales leyes que le impiden ser bueno?. Además, en buen derecho, un pueblo es siempre dueño de cambiar sus leyes, aun las mejores....". Asimismo, continuaba indicando. "no existe en el Estado ninguna ley fundamental que no pueda revocarse, incluso el mismo pacto social, pues si todos los ciudadanos se reuniesen para romperlo de común acuerdo, es indudable que el acto sería legítimo". (12)

Por su parte, Fernando Lassalle, quien acertadamente apuntó, que la suma de los factores reales de poder que rigen el seno de la sociedad son los que forman la esencia de una Cons

 (11) Cfr. "¿Qué es el Tercer Estado?". 2a. Edición. Nuestros Clásicos. U.N.A.M. México 1983. p. 116.

(12) Cfr. "El Contrato Social o Principios de Derecho Político". 7a. Edición. Editorial Porrúa. México 1982. p.p. 29 y 55.

titución real y efectiva, nos dice, al referirse a la diferencia existente entre las constituciones reales y las constituciones meramente escritas u hojas de papel; que cuando esas leyes fundamentales escritas, llamadas "hoja de papel", no corresponden a los factores reales de poder que rigen - en una sociedad organizada, existe únicamente una alternativa, que es la de reformar la Constitución para adecuarlos en ella. (13)

Ahora bien, volviendo a nuestro tema, las Constituciones han sido clasificadas o distinguidas desde varias características o grupos importantes.

Así, atendiendo al procedimiento de reforma constitucional, una de las clasificaciones clásicas y tradicionales de la Constitución es la que se hace en rígidas y flexibles.

Esta clasificación, se debe al inglés James Bryce (14), quien criticó de anticuada y de confusa la distinción que se hacía entre las constituciones de derecho escrito, consignadas en un documento o documentos solemnes, y las de derecho no escrito, cuyo origen se encuentra en los usos o costumbres, toda vez que aunque esta distinción es verdadera, continuaba diciendo este autor, los términos no son muy precisos ni apropiados, pues, en toda Constitución escrita hay elementos basados en usos o costumbres; además de que las no escritas, si bien se originaron en los usos o costumbres, están formadas siempre por algunos estatutos o leyes. De aquí, como veremos mas adelante, se desprende la inadecuada denominación de las constituciones escritas y no escritas.

 (13) Cfr. "¿Qué es una Constitución?". s/n de Edición. Ediciones Siglo XX, Buenos Aires. p.p. 48, 53 y 73.

(14) Cfr. "Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas" Instituto de Estudios Políticos. Colección Civitas, Madrid 1952. p.p. 15 y sigs.

A su vez, también precisaba Bryce, que las constituciones antiguas o viejas, son las que corresponden a las llamadas no escritas (flexibles), y las nuevas o modernas a las escritas (rígidas).

De acuerdo a la diferencia, que existe entre la Constitución, las leyes ordinarias y el poder que las dicta o promulga, formuló una nueva clasificación bipartita, distinguiendo dos tipos de Constituciones:

Llamó flexibles, a las constituciones que son elaboradas o dictadas por las autoridades que hacen las leyes ordinarias y reformadas por el mismo procedimiento ordinario de su creación; y rígidas a las elaboradas por medio de un procedimiento distinto y superior al de las leyes comunes, es decir, por una autoridad o poder especial, y en caso de ser susceptibles de cambio, estas se llevarán a cabo a través de dicha autoridad o poder especial.

En un primer momento, denominó a las flexibles con el nombre de cambiantes o fluidas, en virtud de ser constituciones elásticas que pueden adaptarse y alterarse sin perder sus características principales; y a las rígidas, bajo la denominación de estáticas, sólidas o cristalizadas, ya que poseen una estructura dura y fija; pero finalmente prefirió llamarlas flexibles y rígidas respectivamente.

Esta distinción que hiciera Bryce, más que una auténtica y precisa clasificación, como él mismo lo asentó en su obra, ha sido dura y severamente criticada, toda vez que en la realidad viene ocurriendo lo contrario. Efectivamente, como veremos en el desarrollo del presente tema, conduce a muchas confusiones. (*)

(*) Véase, Carpizo, Jorge. Op.Cit. p.p. 403 y sigs.; Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". 3ª. reimpresión. Editorial Ariel, Barcelona 1983. p.p. 205 y sigs.; quienes elaboran una nueva clasificación general de las constituciones mucho más apegadas a la realidad constitucional contemporánea.

Actualmente, entendemos por constituciones "escritas", aquellas que sus disposiciones se encuentran contenidas y escritas en un sólo documento formal normativo, (constitución en sentido formal), en oposición a las llamadas "no escritas", que no lo están; es decir, que no se encuentran contenidas o plasmadas en un sólo texto constitucional, sino por el contrario en diferentes o diversos cuerpos legales o estatutos, basados en la costumbre y en los usos, considerados como constitucionales. (15) Esto es, fundadas en los precedentes, tradiciones, usos o costumbres; como ejemplo tenemos a Inglaterra.

Es de expresarse, que las constituciones escritas surgieron primeramente en las colonias norteamericanas al independizarse de Inglaterra en el año de 1776 y posteriormente en la Constitución de los Estados Unidos del Norte de 1789.

El objetivo de las constituciones de tipo escritas consiste en otorgar mayor precisión y seguridad a las disposiciones contenidas en ella, y que la costumbre o los usos no pueden proporcionar.

Asimismo, es importante aclarar y destacar la inadecuada denominación de las constituciones "escritas" y "no escritas", toda vez que como su nombre lo indica, el término "escritas", no quiere decir únicamente que están redactadas a través de la escritura, sino también, que se encuentran establecidas, compiladas o codificadas en un sólo documento, llamado Constitución en sentido formal; y las "no escritas", si bien, no se encuentran codificadas en un documento formal, existen en diversos ordenamientos o leyes de tipo constitucional, basados en la costumbre y en los usos. Esto no quiere decir, que no haya Constitución, sino que están dispersos en diversas leyes, lo que tampoco significa que sea un Estado sin Constitución.

 (15) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. p. 324; y Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 207.

Con justa razón expresa Karl Loewenstein, que "un Estado sin Constitución escrita no es en absoluto un Estado carente de Constitución". (16)

En otras palabras, no se debe confundir un Estado con - Constitución no escrita, a la ausencia o falta total de un - documento constitucional. En las no escritas, la Constitu-- ción existe, pero no se encuentra codificada, sino dispersa en diferentes documentos, leyes o estatutos; por el contrario, hay Estados que no tienen en lo absoluto una Constitución co- dificada (escritas) ni dispersas (no escritas); hecho por el cual es mejor hablar en este sentido de Constituciones codifi- cadas y dispersas, para así, poder diferenciar claramente en- tre estas, y Estados que carecen totalmente de una ley funda- mental, sin que se entienda como la única y definitiva denomi- nación, sino simple y sencillamente para hacer un poco más - explícito o entendible las confusiones que resultan de dicha distinción, pudiendo ser designadas con otro nombre.

Pero en fin, ya sea "escrita" (codificada) o "no escrita" (dispersa o consuetudinaria), la Constitución no deja de ser la ley suprema y fundamental de un país.

Ahora bien, como lo manifestamos en el postulado anterior, del principio de la supremacía constitucional, se desprende - entre otros de capital importancia para nuestro estudio: el principio de rigidez constitucional.

La característica de que una norma fundamental sea rígi- da, es consecuencia del principio de supremacía constitucional, esto es, la supremacía constitucional es la que establece la rigidez de la Constitución, toda vez que se menoscaba este - principio, si las reformas a la ley fundamental se llevan a cabo de la misma forma que las normas ordinarias o secundarias.

Efectivamente, de acuerdo con el principio antes apuntado, el procedimiento de reformas a la Constitución, es un -- procedimiento especial y más complicado que el establecido -- para modificar las normas ordinarias. Así como el órgano que las efectúa es también especial y diferente del poder legislativo ordinario. Estriba prácticamente en la diferencia existente entre el procedimiento de reforma constitucional y el procedimiento legislativo ordinario, adoptado para las leyes comunes o secundarias.

Así, de la supremacía constitucional se desprende claramente la división o separación existente entre el poder constituyente y los poderes constituidos, a la vez, que la Constitución es rígida y escrita (17); es decir, se instituyen -- dos consecuencias inmediatas y forzosas: que la Constitución sea escrita y rígida. (18)

Esta separación o distinción, que se hace, es la que establece la intangibilidad de la Constitución por parte de los simples órganos públicos o estatales, pues, están restringidas y limitadas sus funciones en la propia Constitución que los creó.

En este sentido, se refiere Schmitt, quien afirma: "La competencia para reformar las leyes constitucionales, es una competencia incluida en el marco de la Constitución, fundada en la misma, y no sobrepasándola". (19)

Ahora bien, si la Constitución, como ley suprema y fundamental frente a las demás leyes o normas que integran el sis-

 (17) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. 13.

(18) Cfr. Lanz Duret, Miguel. Op.Cit. p. 6

(19) Cfr. Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". s/n de Edición. Editora Nacional. México 1981. p. 23

tema jurídico estatal, es creada por un poder constituyente superior a los órganos o poderes constituidos; luego, las modificaciones no pueden realizarse a través de esos órganos constituidos, sino por el contrario presupone un procedimiento especial y riguroso, pues si se llevan a cabo de la misma forma que las leyes ordinarias, se estaría infringiendo el principio de la supremacía Constitucional.

Por consiguiente, la rigidez constitucional consiste en que ningún órgano constituido puede tocar la Constitución, pues esto implicaría la destrucción del orden jurídico. En oposición, la flexibilidad reside en que la ley fundamental se puede modificar por los órganos legislativos. (20)

En virtud de la supremacía constitucional, sólo la Constitución formal escrita, puede ser rígida, ya que en las no escritas o consuetudinarias, no se establece una jerarquía entre las leyes que integran la Constitución; esto es, no adoptan el principio de la supremacía, pues no produce consecuencias jurídicas la distinción que se hace entre las leyes constitucionales y las leyes ordinarias. Este es el problema que afrontan las escasas constituciones no escritas o consuetudinarias para determinar cuando una ley debe considerarse como constitucional y cuando ordinaria.

Por el contrario en la supremacía descansa la diferenciación o distinción entre la Constitución y las leyes ordinarias, lo que lleva a consagrar un procedimiento diverso, distinto, especial y complicado para su reforma, del que se sigue para las leyes ordinarias, obteniéndose con esto, protección y estabilidad a la misma.

(20) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. p.13

Así, el principio de rigidez, denota grados en relación a la mayor o menor dificultad del procedimiento para modificar o reformar el texto constitucional (21). En otras palabras, la rigidez o flexibilidad reside exclusivamente en la diferencia existente del procedimiento jurídico más o menos complicado para reformar la Constitución, no a la frecuencia con que se llevan a cabo, esto es, no a las veces que se ha reformado.

El principio de rigidez constitucional implica que las reformas se realicen por medio de un órgano especial diferente del que se adopta para las leyes ordinarias, o bien de un procedimiento más o menos dificultado que el procedimiento legislativo ordinario, aunque también podrían combinarse ambas características.

Este principio de rigidez, constituye el medio para proteger, estabilizar y salvaguardar a la Constitución de los cambios frecuentes e inmaduros, que puedan poner en peligro los intereses o garantías esenciales del nombre y de la sociedad, estableciendo para el efecto, un procedimiento especial y complicado de reforma constitucional, del que se sigue para la legislación ordinaria.

Como podemos observar, consiste en evitar que la ley fundamental pueda ser alterada de la misma manera que las leyes ordinarias o secundarias; además de que estos dos principios (supremacía y rigidez) son los que hacen efectivo el imperio de la Constitución. (22)

Pues bien, podemos determinar que las constituciones rígidas son aquellas, que en virtud de haber sido elaboradas -

(21) Cfr. Burdeau, Georges. Op.Cit. p. 105.

(22) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. p. 367.

por un poder constituyente que se encuentra por encima del poder legislativo ordinario, establecen para su modificación, adición o reforma, un procedimiento especial, "sui géneris", distinto del que se sigue para la creación y modificación de las leyes ordinarias, comunes o secundarias, es decir, en el procedimiento de reforma constitucional se observa un procedimiento mucho más difícil y complicado que el de las leyes ordinarias.

El ejemplo típico de esta clase de constituciones, es la de Estados Unidos de Norteamérica de 1789, aunque cabe advertir, que la mayoría de las reformas se han hecho a través de la interpretación judicial y de la mutación constitucional, más que en uso del procedimiento formal de reforma contemplado en el artículo V; pues sólo ha sido utilizado tres veces, excluyendo las primeras diez enmiendas.

Por el contrario y en oposición a las rígidas, las constituciones flexibles, son aquellas que pueden ser modificadas o reformadas a través del mismo procedimiento señalado para la promulgación y reforma de las leyes secundarias o comunes, es decir, por vía legislativa ordinaria.

Como ejemplo tradicional de este tipo de constituciones, tenemos a la de Inglaterra, donde la costumbre predomina en relación con los documentos escritos; pero cabe precisar, que si bien aparentemente establece un procedimiento fácil para reformar sus disposiciones fundamentales, ya sean escritas o consuetudinarias, en la realidad se han mantenido estables.

Es interesante mencionar, que hoy en día son pocos los países que tienen constituciones flexibles, como es el caso de Inglaterra y Nueva Zelanda. La mayoría, por no decir que casi todos, poseen o se encuentran organizados bajo Constitu

ciones escritas o codificadas, que establecen teóricamente, el principio de rigidez constitucional. A su vez, cabe subrayar, que en los Estados con constituciones flexibles, se observa una marcada tendencia a consagrar sus leyes fundamentales en un documento escrito y rígido.

La doctrina constitucional clásica o tradicional ha determinado que las constituciones rígidas y las flexibles coinciden o encuentran su complemento, las primeras en la forma escrita (codificada) y las segundas en el tipo de no escritas (dispersas o consuetudinarias), es decir, identifican a los documentos constitucionales escritos como rígidos, y a los no escritos como flexibles; identificación que no estamos de -- acuerdo.

Al respecto, Tena Ramírez, señala que "la rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita", aunque aclara que no es indispensable, pero si conveniente - por razones de seguridad y claridad. (23)

Karl Loewenstein, expresa, que las distinciones que se hacen dentro de las constituciones rígidas y flexibles coincide con la clasificación de las escritas y no escritas, dado que las segundas pueden modificarse por medio de la legislación ordinaria. (24)

Kelsen, afirma que en sentido lógico-jurídico, más que en sentido jurídico-positivo, "la idea de un documento constitucional unitario presupone el hecho de una Constitución - rígida, esto es, plenamente acabada y no reformable". (25)

(23) Op. Cit. p. 13.

(24) Op. Cit. p. 208.

(25) "Teoría General del Estado". s/n de Edición. Editora Nacional. México 1979. p. 332.

Por su parte, Carl Schmitt, apunta, que otra característica de la Constitución formal, es el problema de la mayor dificultad en la reforma. La nota o característica de las Constituciones formales, continúa diciendo, se haya en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial, bajo condiciones más difíciles y complicados, ya que con esto se protege la duración y estabilidad de las leyes fundamentales y también se aumenta la fuerza legal. (26)

Desde el punto de vista teórico y del principio que se desprende de la supremacía constitucional, no hay lugar a discusión que los documentos constitucionales escritos (codificados) sean rígidos y los no escritos (dispersos o consuetudinarios) flexibles. Pero desde el punto de vista de la realidad imperante o positiva, no compartimos la postura antes citada, ya que de la práctica podemos observar, como es el caso de nuestra Constitución de 1917 y de la mayoría de los países latinoamericanos, que aunque se encuentren en un documento formal escrito y determinan un procedimiento especial y dificultado para su reforma, se ha experimentado, que se pueden modificar con una facilidad extrema. Contrariamente las constituciones que se consideran flexibles y no escritas, en la actualidad han encontrado difícil y complicado el camino de los cambios o modificaciones a sus leyes fundamentales e instituciones políticas.

Por lo que más que señalar que los documentos fundamentales escritos son rígidos y los no escritos flexibles, es mejor, ya que la práctica y la realidad lo han demostrado, determinar que existe una conjugación o combinación entre estos tipos de constituciones; esto es, que una ley fundamental escrita puede ser rígida o flexible y viceversa, las no escritas pueden también ser rígidas o flexibles.

Cabe aclarar, que esto no quiere decir, que contengan simultáneamente características de rigidez y flexibilidad, es decir, que a la vez sean rígidas y flexibles, haciendo una híbrida tipificación de Constituciones "mixtas", que como dice el maestro Diego Valadés: "tan útil resulta cuando no sabemos ni queremos definir algo con precisión". (27)

Sin embargo, es de hacerse notar que existen constituciones (como es el caso de la nuestra, en su artículo 73 fracciones I y III), que contienen normas que establecen un procedimiento flexible para reformar algunos de sus preceptos constitucionales (28). Por lo que no se deben confundir las consideraciones antes apuntadas.

Podemos determinar, que la rigidez o flexibilidad de una Constitución, atiende al procedimiento de reforma, ya sea rígido o flexible, sin importar que se encuentre en un documento formal escrito (codificado), o en uno no escrito (disperso o consuetudinario).

Pues bien, como hemos visto, en el caso de nuestro país, este criterio de clasificación también se rompe al analizar si la Constitución de 1917 es rígida o flexible.

Así, la Carta Fundamental que actualmente nos rige, en concordancia con el principio de la supremacía constitucional ha sido clasificada como escrita y rígida.

Es escrita (codificada), porque fué elaborada o creada por el poder constituyente de 1916-1917 y consignadas sus disposiciones en un sólo documento formal que estructura, contro

 (27) Cfr. Valadés, Diego. "La Constitución Reformada". Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 1a. Edición. Editorial Manuel Porrúa. México 1979. T. XII. p. 16

(28) Op. Cit. p. 16

la, distribuye y limita el poder del Estado como contenido mínimo y esencial de toda Constitución; y rígida porque establece un procedimiento especial "sui generis" y complicado de reforma constitucional, diferente al proceso legislativo ordinario.

Al respecto, sin lugar a dudas debemos apuntar, que de derecho es rígida, pero de hecho es flexible.

En efecto, establece un procedimiento de reforma especial mucho más complicado y diferente al adoptado para la modificación de las leyes ordinarias, lo que hace doctrinariamente a la Constitución rígida; pero en la práctica, se ha convertido en una ley fundamental flexible, pues ha sido reformado el texto original, desde su entrada en vigencia (10. de mayo de 1917, como ella misma lo dispuso), hasta nuestros días en más de 300 ocasiones, entre las cuales se han reformado, aproximadamente 83 de sus 136 artículos; al grado tal, que como dice Diego Valadés, podría hablarse de una nueva Constitución, toda vez que sus disposiciones han cambiado radicalmente. (29)

Por el contrario, Inglaterra que posee una Constitución no escrita (dispersa o consuetudinaria) y flexible, ha sido reformada en muy pocas ocasiones, además de que actualmente las reformas son muy difíciles de consumarse, no obstante que el parlamento inglés cuenta con las facultades más poderosas e ilimitadas que podríamos imaginarnos frente a los demás órganos que integran la estructura gubernamental.

De lo anteriormente expresado, podemos apreciar que los principios de supremacía y de rigidez constitucional como dis

(29) Idem. p. 9

positivos efectivos de garantía para salvaguardar los derechos esenciales del hombre y asegurar el imperio de la Constitución, no deja de ser una simple quimera, pues resulta demasiado dificultoso y complicado de justificar en la realidad.

También es de considerarse, que no se puede hablar, o mejor dicho, no hay constituciones rígidas en estricto sentido; esto es, que no se puedan modificar en lo absoluto (*); o utilizando la terminología de Kelsen, como un "documento unitario plenamente acabado y no reformable" (30), toda vez que como dice Schmitt, "no habría ya ninguna Constitución rígida" (31). Además, esto provocaría los cambios a través de medios violentos o ilegales (no legales); por lo que toda Constitución moderna o contemporánea instituye un procedimiento para su reforma, con el objeto de que ésta se adecúe a los continuos cambios que reclama la sociedad.

Diferente debe considerarse el caso de las constituciones que prohíben expresamente las reformas de algunas de las disposiciones contenidas en sus preceptos, como fue nuestra Carta Fundamental de 1824.

Atinadamente, Loewenstein sostiene que uno de los elementos fundamentales como mínimo irreducible de toda auténtica Constitución, es el de establecer de antemano, un método racional de reforma constitucional, para hacer la adaptación pacífica del orden fundamental a los constantes cambios sociales y políticos, evitando el recurso de la ilegalidad, de la fuerza o el de la revolución. (32)

(*) A este tipo de Constituciones se les conoce también con el nombre de "eternas" (Kelsen), "pétreas" o "de granito".

(30) Cfr. "Teoría General del Estado". Op.Cit. p. 332.

(31) Op. Cit. p. 19.

(32) Op. Cit. p. 153.

En este sentido, nuestra Constitución censura o prohíbe los cambios violentos y consagra para tal efecto en su artículo 136 el principio de inviolabilidad constitucional que textualmente indica:

"Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieren cooperado a ésta".

Esto significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo; es decir sólo por medio de una "auténtica revolución". (33)

Pues bien, por lo que más que hablar de un procedimiento estricto de rigidez o de flexibilidad en las constituciones como única y definitiva característica; debemos de apuntar que con esto, solamente se destacan sus rasgos generales. (34)

Ahora bien, ¿qué pasaría si la Constitución no dice nada al respecto?

Carl Schmitt, apunta que en un primer momento, puede llegar a pensarse en que se acepten las reformas por la vía legislativa ordinaria, o que el silencio de la Constitución --

(33) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 325.

(34) Cfr. Valadés, Diego. Op. Cit. p. 16.

signifique su prohibición absoluta; la respuesta acertada, - dice este autor, es que la "Constitución sólo puede ser abolida como totalidad mediante un acto del poder constituyente, estando prohibidas las modificaciones de la ley constitucional". (35)

En efecto, desde nuestro punto de vista, en el supuesto caso de que la Constitución no prescriba dentro de sus disposiciones la forma en que deba modificarse o reformarse; o -- simple y sencillamente no prevenga explícita ni implícitamente esta situación, la Constitución sólo podrá reformarse jurídicamente por medio de un poder constituyente o a través -- de una auténtica revolución.

Ahora bien, hemos visto, que la Constitución de 1917 es flexible más que rígida, esto es, que aunque prevé un procedimiento dificultado y especial de reforma constitucional, - en la práctica nuestros legisladores, a través de la intervención del jefe del Ejecutivo y haciendo uso desmesurado de la actividad reformadora permitida por el artículo 135, la han convertido en flexible.

En efecto, tan es así, que al poder legislativo no le ha sido difícil ni complicado reformar la Constitución, porque casi todas han sido iniciadas y presentadas por el Presidente, quien es también jefe real del partido dominante; hecho que le permite contar con una mayoría absoluta dentro del -- Congreso de la Unión, para someter sus decisiones.

Esta actividad, llamada por Tena Ramírez "proliferante" (36), hoy en día es más atenuada y frecuente, pues cada sexenio el Presidente de la República entrante somete a consideración del Congreso los famosos denominados "paquetes" de reformas a la Constitución.

(35) Op. Cit. p. 20

(36) Op. Cit. pp. 63 y 64

No negamos, que las circunstancias en que fue dada nuestra Constitución, y aunado a esto el tiempo transcurrido desde su promulgación hasta nuestros días (70 años de vigencia), obliga determinantemente a la reformabilidad para adoptar los cambios sociales, políticos y económicos a la Constitución, pues nuestra sociedad mexicana, no ha estado estática, sino - como cualquier otra es y debe ser dinámica; motivo por el cual si no se hacen las modificaciones o cambios necesarios deja de ser en el buen sentido de la palabra una Ley Fundamental, ya que no se daría ese punto expresado por el Doctor Carpizo, en el sentido de que "la realidad jurídica valorada y la Constitución escrita se interfieren" (37); esto es, la perpetua adecuación entre la Constitución escrita y la realidad; convirtiéndose en la terminología de Lassalle en una Constitución - de papel. Pero lo que sí rechazamos es la actividad reformadora proliferante que impera en cada cambio del Poder Ejecutivo, por lo que proponemos que se debe de interpretar jurisdiccional o judicialmente nuestra Constitución, más que se reforme de cajón cada seis años; ya que como dice Tena Ramírez, el abismo que se da entre el derecho vivo y la letra envejecida de la Ley Fundamental, lo salva el intérprete idóneo de la Constitución.

En fin, nuestra Constitución se ha convertido actualmente en "instrumento político de gobierno" del Ejecutivo en el poder, para adaptarla a sus intereses y planes administrativos, sin miras a tratar de consolidar y perfeccionar las instituciones consagradas en beneficio del interés social; esto es de todo el pueblo mexicano.

Para terminar, cabe añadir que a pesar de todo, aunque no sea perfecta ni universal esta distinción de las Constituciones en rígidas y flexibles, es importante para determinar que la Constitución debe ser reformada por un órgano especial a través de un procedimiento complejo o difícil y no fácilmente

(37) Op.Cit. p. 290.

te por medio de los órganos legislativos ordinarios. Asimismo, hay que destacar, que si bien, esta distinción que se hace no es del todo convincente, de alguna manera sirve como principio o guía para una adecuada clasificación de las constituciones con mayor apego a la realidad, y por ende al estudio y conocimiento de las mismas.

Hecho el desarrollo de los principios de supremacía y rigidez constitucional, pasemos ahora al estudio concreto y vertebral del procedimiento de reforma contemplado en el artículo 135 de nuestra vigente Constitución de 1917.

3.- El procedimiento de reforma constitucional.

Expusimos en el postulado anterior, que las constituciones flexibles no representan ningún enigma o dificultad en relación con su modificabilidad, ya que las reformas constitucionales se realizan a través del mismo "órgano" y del mismo procedimiento que el de las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Por el contrario, el problema de las reformas constitucionales surge en el caso particular de las Constituciones rígidas, al tratar de analizar y determinar el "órgano" u "órganos" competentes y el procedimiento para llevar a cabo tan árdua y delicada tarea.

Nuestra Constitución vigente establece precisamente en el Título Octavo, denominado "De las Reformas de la Constitución", que comprende al artículo 135, los órganos facultados, así como un procedimiento especial diferente al proceso legislativo ordinario para realizar reformas y adiciones constitucionales, lo que la hace teóricamente rígida, pues hace intervenir una combinación de dos órganos constituidos: el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados; además de exigir una votación calificada.

Como lo hemos dejado asentado en el primer capítulo del presente trabajo, el antecedente inmediato del artículo 135, se encuentra en el artículo 125 del proyecto constitucional respectivo, que pasó a ser el 127 de la Constitución de 1857.

Efectivamente, proviene del artículo 131 del proyecto de Ley Fundamental de Carranza; y éste a su vez del 127 de la Constitución de 1857 (125 del proyecto constitucional).

Así, el procedimiento de reforma contemplado en la Carta Fundamental de 1857, se incorporó casi literalmente a la Constitución de 1917, alejándose del sistema francés para -- dar paso o lugar al modelo norteamericano de reforma constitucional.

Vale la pena señalar, que aunque el procedimiento establecido en el artículo 135 es semejante al norteamericano, no es exactamente igual. Es parecido más no idéntico.

Sobre el particular, el maestro Jorge Madrazo apunta -- que "la similitud se da en razón de su filosofía federalista exclusivamente, pero no en cuanto a los modos concretos para iniciar y consumir una reforma". (38)

Ciertamente, en estricto sentido, el procedimiento mexicano es diferente al norteamericano; tan es así, que no determina el establecimiento de convenciones estatales para ratificar las reformas.

(38) Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (comentada al título), Op.Cit., p. 340.

Por otra parte, es de hacerse notar que el principio de rigidez ha operado en la Constitución angloamericana, pues la mayoría de las modificaciones se han hecho a través de la interpretación judicial o jurisdiccional y de la mutación constitucional, y no por el procedimiento previsto en su artículo V. En cambio, en nuestro país, todas se han realizado por vía del artículo 135 Constitucional.

Pues bien, el artículo 135 en su texto original decía:

"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, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Posteriormente, en el año de 1966 (*), fue adicionado o reformado para quedar en los términos que actualmente se encuentra, y que a la letra establece:

"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, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Dicha reforma o adición tuvo por objeto, permitir que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos emi

(*) Esta es la única reforma o adición que ha tenido el artículo 135; misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de octubre de 1966.

tidos por las Legislaturas de los Estados y la declaración aprobatoria, cuando el Congreso de la Unión estuviere en -
recesos, evitando de esta manera el tener que esperarse --
hasta el próximo período de sesiones ordinarias o convocar
a sesiones extraordinarias.

Del artículo 135 constitucional, se desprende que la -
Constitución puede ser adicionada o reformada; y para que -
éstas formen parte de la misma, se requiere el acuerdo de
las dos terceras partes del Congreso Federal y la aprobación
de la mayoría de las legislaturas locales, pudiendo hacer el
cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y -
la declaración de haber sido aprobadas, tanto el Congreso -
de la Unión como la Comisión Permanente.

Como podemos observar, el precepto antes aludido esta-
blece un procedimiento bastante parco de reforma constitu-
cional, pues sólo se construye o limita a fijar la forma en
que pueden llevarse a cabo dichas adiciones o reformas, de
jando a la interpretación, muchas otras cuestiones de suma
importancia al no determinarlas expresamente, como son los
casos de la iniciativa, esto es, quien tiene la facultad o
competencia para iniciar reformas constitucionales; la mane-
ra de actuar de las cámaras del Congreso de la Unión y lo
relativo al procedimiento concreto o esencial de reforma.

Ciertamente, el artículo 135 no señala expresamente na-
da en relación con estos puntos, por lo que deberán aplicarse
las reglas generales estipuladas para la formación o creación
de las leyes ordinarias o secundarias.

Sobre la primera cuestión, no existe en el artículo 135
de la Constitución disposición expresa que señale quien tie-

ne el derecho de iniciar adiciones o reformas a la Ley Fundamental; por lo que deberá estarse a la regla general establecida en el artículo 71 constitucional, que dice lo siguiente:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión,
y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán des de luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

Conforme al precepto citado, sólo pueden iniciar adiciones o reformas a la Constitución, el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso Federal, y las Legislaturas locales. De lo contrario, significaría que nadie es competente para iniciar una adición o reforma constitucional; y por consiguiente que nuestra Ley Fundamental es irreformable.

En lo tocante a la manera de proceder de las cámaras del Congreso de la Unión nuestra interpretación es en el sentido de que éstas actúan como en el proceso legislativo ordinario; esto es, en forma separada y sucesiva, y no simultáneamente o en asamblea única.

Cuando el artículo 135 de la Constitución se refiere al Congreso de la Unión, consideramos que está haciendo referencia al legislativo ordinario actuando en forma separada y sucesiva y no a un Congreso general indiviso. Este criterio se desprende de la regla general establecida en el artículo 72 - Constitucional, que en la parte conducente dispone:

"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".

En cuanto a la rigidez de nuestra Constitución, ésta reside, en que en el procedimiento intervienen tanto el Congreso de la Unión: cámara de diputados y de senadores; actuando en forma separada y sucesiva, como las legislaturas de los Estados de la Federación; y en la votación calificada que se exige de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara, pues si bien, esto no acontece cuando se trata de aprobar, reformar, abrogar o derogar leyes ordinarias o secundarias, que es el de la mayoría de votos, además de que no participan las legislaturas locales.

Asimismo, es de hacer notar, que es necesario la concurrencia del quorum mínimo de asistencia de cada cámara para abrir sus sesiones y pueda actuar válidamente, que conforme al artículo 63 constitucional se traduce en más de la mitad del número total de sus miembros, o sea, del 51% de los diputados y en las dos terceras partes de los senadores.

Al respecto, el artículo 63, en la parte conducente expresa lo siguiente:

"Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros....."

En suma, el procedimiento concreto de reforma constitucional, lo podemos describir y resumir conforme a las siguientes fases o etapas:

- 1.- La iniciativa, que de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución compete: al Presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, o a las legislaturas de los Estados de la Federación.
- 2.- El dictamen de la comisión de puntos constitucionales, que se lleva a cabo antes de la discusión y aprobación, por parte de la cámara que conoció de la iniciativa; es decir, de la cámara de origen.
- 3.- Discusión y aprobación en la cámara de origen, que de acuerdo al artículo 135 en comentario, es el de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes.
- 4.- El dictamen de la comisión de puntos constitucionales, previos a su discusión y aprobación por parte de la cámara revisora luego de haber sido aprobada por la cámara de origen.
- 5.- Discusión y aprobación en la cámara revisora, que conforme al mismo artículo 135, también se requiere de una mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.
- 6.- Aprobación del proyecto de reforma o adición por una mayoría absoluta de las legislaturas de los Estados, después de haber sido aprobado por ambas cámaras (origen y revisora) del Congreso de la Unión.

Sobre el particular, debemos señalar que las legislaturas locales conocen del proyecto de reforma, de manera simultánea y no escalonada o sucesivamente; claro está, con posterioridad a la aprobación de la cámara de diputados y de senadores.

- 7.- El cómputo de los votos de cada una de las cámaras y el de las legislaturas locales por parte del Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente.
- 8.- La declaratoria del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, de haber sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales.
- 9.- Por último, podemos agregar la promulgación y la consiguiente publicación de las adiciones o reformas, por parte del Presidente de la República.

CAPITULO TERCERO

ALCANCES DEL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL.

1.- El Poder Constituyente y los Poderes Constituidos.

1.1.- El Poder Constituyente y la Soberanía.

1.2.- El Poder Constituyente y los Poderes Constituidos. Su distinción.

2.- Los Organos del Procedimiento de Reforma establecidos en el Artículo 135 Constitucional.

2.1.- La Diversidad Terminológica.

2.2.- Naturaleza de los Organos del procedimiento de reforma contenidos en el Artículo 135 Constitucional.

3.- El Problema de los Alcances en la Reforma Constitucional.

3.1.- Doctrina a favor de la Ilimitación del Procedimiento de Reforma Constitucional.

3.2.- Doctrinas en contra de la Ilimitación del Procedimiento de Reforma Constitucional.

4.- El Artículo 135 Constitucional y las Decisiones Fundamentales.

CAPITULO III

ALCANCES DEL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL.

El tema de la reforma constitucional ha sido dentro de la doctrina constitucional mexicana y extranjera, uno de los más debatidos y polémicos, en virtud de las diferentes teorías y posiciones que cada autor da al respecto.

Cada corriente expresada por sus autores conduce a una serie de interrogantes y cuestiones que cabe preguntarse -- tanto en la doctrina como en la práctica de la reforma constitucional.

Las diferencias existentes al tratar el procedimiento de reforma constitucional, se encuentra en los diversos conceptos que cada uno de los autores tiene sobre la soberanía y el poder constituyente; además del régimen constitucional sobre el cual versan sus estudios, es decir, lo que se entiende por una auténtica y real Constitución de Estado, ya que es distinto en cada país: representando a la vez, los debates más apasionados y sugestivos de la teoría constitucional moderna.

Lo anterior ha hecho que el análisis de la reforma constitucional se encuentre dentro de un campo tan hostil y a la vez complicado para un verdadero y fructífero estudio sobre el fondo y la forma.

Efectivamente, sobre esta cuestión Diego Valedés hace hincapié en que es un tema que ha interesado a los especialistas de la materia, y es aparentemente demasiado debatido y agotado para obtener nuevas reflexiones. (1)

(1) Cfr. "La Constitución Reformada" Op.Cit. p. 13.

Pero, por otro lado, también es importante señalar que ninguna Constitución puede ser perenne, es decir, para siempre, o como diría el maestro Mario de la Cueva: "las leyes no son ni pueden ser eternas", así como tampoco puede sostenerse la inmutabilidad del derecho. Por eso, toda Constitución tiene y debe de tener o determinar un procedimiento y el órgano u órganos competentes para su reforma, con con objeto de que a través de ese procedimiento se integren a la misma los cambios que la comunidad o sociedad exija, evitando de esta manera el rompimiento del orden jurídico-constitucional por medios violentos y fuera del derecho.

Ya nuestros constitucionalistas del siglo pasado, como por ejemplo Coronado, José María del Castillo Velasco, Ramón Rodríguez y Eduardo Ruíz, preveían esta situación, en el sentido de que la posibilidad existente de adecuar una Constitución a las necesidades cambiantes, se traduce en una "válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas". (2)

Así pues, la Constitución vigente de 1917, en el artículo 135 establece el procedimiento y los órganos encargados - para hacer las reformas y las adiciones a la misma, con el objeto de actualizar las exigencias imperantes en el devenir histórico del Estado mexicano, y permitiendo además su evolución y perfección.

1.- El Poder Constituyente y los Poderes Constituidos.

Hemos visto en el capítulo precedente, que en virtud de la supremacía constitucional se deriva la distinción forzosa entre poder constituyente y poderes constituidos.

 (2) Cfr. Valadés, Diego. Op. Cit. p. 15.

Nos toca ahora, examinar lo concerniente al poder constituyente y a los poderes constituidos como órganos en los que radica la representación política del Estado.

La importancia que reviste el estudio del poder constituyente y de los poderes constituidos en nuestro trabajo, es trascendental para tratar de fijar la naturaleza de los órganos reformadores de la Constitución; más concretamente para determinar si los "órganos" previstos en el artículo 135 tienen atribuciones de un poder constituyente (soberano, -- ilimitado) o de un poder constituido (no soberano, limitado).

Sin embargo, cabe indicar que no entraremos al estudio pormenorizado de estos conceptos. Sólo nos avocaremos a concebir lo que es el poder constituyente y los poderes constituidos, equiparándolos para obtener sus diferencias. Para esto, debemos aunque sea someramente describir la idea o concepto de soberanía, en virtud de que actualmente, desde el punto de vista democrático, se concibe a la soberanía como sinónimo de poder constituyente y de pueblo.

Lo anterior obedece a que sobre estas cuestiones se han configurado tan amplias y diversas teorías que nos alejaría de nuestro objetivo. Pero en fin, permítaseme hacer algunas consideraciones acerca de lo que se entiende actualmente por soberanía dentro del derecho público, relacionando este concepto con el de poder constituyente.

1.1. El Poder Constituyente y la Soberanía.

Los términos poder constituyente, soberanía y reforma constitucional se encuentran íntimamente ligados; de ahí, el punto de partida y la relación de estos conceptos con nuestro estudio.

La distinción fundamental del poder constituyente frente a los poderes constituidos se debe a Emmanuel J. Sieyès, ideólogo de la revolución francesa.

Sieyès, deposita la soberanía en la nación (pueblo), situación crucial de su doctrina sobre el poder constituyente.

La nación, decía este autor, existe ante todo y es el origen de todo poder. Su voluntad es siempre legal; es la ley misma y, en la que radica el derecho de darse una Constitución. Por eso, la nación no puede ni debe estar sometida a esta última.

Asimismo, apuntaba que la nación es siempre dueña de reformar su Constitución, ya que no puede ella misma enajenar ni prohibirse el derecho de cambiarla cuando su interés así lo exija. (3)

Sin entrar en mayores detalles, basta transcribir algunas líneas de su obra ¿Qué es el tercer Estado?, para percatarnos de esta diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

"Así, el cuerpo de representantes, a quien es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle. El no es nada sin las formas constitutivas".

Señalaba también, que las leyes constitucionales se dividen en dos partes:

"Las unas regulan la organización y las funciones del cuerpo legislativo; las otras determinan la organización y las funciones de los diferentes -

 (3) Cfr. ¿Qué es el tercer Estado? Op.Cit. pp. 105 a 119.

cuerpos activos. Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido de que puedan llegar a ser independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y obran gracias a ellas no pueden tocarlas ni violarlas. En cada una de sus partes la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente... En este sentido, las leyes constitucionales son fundamentales. Las primeras, o sea las que establecen la legislatura, son fundadas por la voluntad nacional, con anterioridad a toda Constitución: forman el primer peldaño de ella. Las segundas deben ser establecidas por una voluntad representativa especial. Así, todas las partes del gobierno se corresponden y dependen en último análisis de la nación".

"Los representantes ordinarios de un pueblo están encargados de ejercer, dentro de las formas constitucionales, toda aquella parte de la voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de una buena administración. Su poder se limita a las cuestiones de gobierno" (poderes constituidos).

"Los representantes extraordinarios únicamente tendrán nuevos poderes en la medida que la nación -- quiera dárse los. Puesto que una gran nación no puede reunirse toda ella en asamblea todas aquellas veces que exijan las circunstancias anormales, es preciso que ella confíe a unos representantes extraordinarios los poderes necesarios en estas ocasiones". (poder constituyente).

"Un cuerpo de representantes extraordinarios suple a la asamblea de toda la nación... Este cuerpo de representantes extraordinarios reemplaza a la nación en su independencia de todas las formas constitucionales" (4)

En fin, decía que "Una idea sana y útil fue establecida en 1788; es la división del Poder Constituyente y de los poderes constituidos. Ella contará entre los descubrimientos que han hecho dar un paso a la ciencia; ella es debida a los franceses". (5)

(4) Op.Cit. pp. 108, 109 y 113.

(5) Idem. p. 37.

Como expresamos en párrafos anteriores, la idea del poder constituyente se encuentra estrechamente vinculado al concepto de soberanía; tan es así, que para la moderna teoría democrática del derecho constitucional, poder constituyente es sinónimo de soberanía y de pueblo.

En este sentido se pronuncian los maestros Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo y Miguel de la Madrid (6), con quienes compartimos la idea de que el titular del poder soberano o constituyente es el pueblo-nación, quien lo ejerce a través de una asamblea llamada constituyente.

Efectivamente, la soberanía es el mismo poder constituyente del pueblo, toda vez, que en éste radica la facultad o voluntad soberana de darse su propia estructura y organización política; esto es, otorgarse una Constitución, acto esencial de todo poder constituyente.

Al respecto, el artículo 39 constitucional literalmente dice:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Ahora bien, esta opinión no es compartida por la mayoría de los tratadistas de la materia.

Hoy en día, la idea de la soberanía y lo relativo a la radicación o titular del poder soberano sigue siendo debatido en el derecho político.

(6) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. pp. 242 y 248. -- Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 291. De la Madrid, Miguel. Op.Cit. p. 242.

Para algunos autores el poder soberano reside en el Estado; es el caso de los maestros Mario de la Cueva, Serra - Rojas y el argentino Bielsa. Para otros radica en el pueblo-nación, como lo expresan Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Carl Schmitt; y hay quienes sostienen que la soberanía reside en la Constitución. En este último sentido se refieren Tena Ramírez y Kelsen.

Pero a pesar de todo, debemos expresar que conforme a la doctrina de Rousseau y de Sieyès y, dentro de las teorías democráticas, se concibe al pueblo-nación como único y originario titular del poder soberano.

Sobre estas cuestiones, cabe mencionar que no abordaremos en detalle el concepto de soberanía, por no ser objeto del presente trabajo.

Más sin embargo, debemos señalar que no podemos ignorar por completo el concepto de soberanía ligado al poder constituyente, ya que dicho término produce repercusiones tanto en el procedimiento de reforma, como en la organización constitucional de nuestro país, pues varios artículos de la Constitución hacen mención a ella. (*)

El concepto de soberanía, desde su aparición hasta nuestros días ha sido un concepto polémico, debatido, multivalente y hasta contradictorio. De ahí, el problema de su estudio y precisión.

El concepto o determinación de la soberanía del pueblo-nación, en el sentido que actualmente se entiende, nació como producto de la revolución francesa inspirados en las doctrinas de Juan Jacobo Rousseau y de Emmanuel J. Sieyès; sin

 (*) Véase los artículos 39, 40, 41 y 103 F. II de la Constitución.

dejar de mencionar que desde Aristóteles y de la época del derecho romano encontramos antecedente en relación con este concepto, mismos que no obstante expresan ideas diferentes, y que de ninguna manera se asemejan a las teorías modernas que sobre el poder soberano se han elaborado en el derecho público.

Así, la idea del poder soberano, como producto de la revolución francesa, consistió en trasladar o cambiar la titularidad de ese poder soberano del rey o monarca al pueblo-nación con sus características de independencia, de ser indivisible, ilimitada, inalienable, imprescriptible, única y originaria.

Desde el punto de vista etimológico, Tena Ramírez nos dice que la palabra "soberanía", proviene de "super", sobre, formándose "superanía", "soberanía" y que de acuerdo con otros autores deriva de "super omnia", sobre todas las cosas; significa, lo que está por encima de todo. Así, el vocablo soberanía es "el poder que está por encima de todos, es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas". En sí, llama soberanía "a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación". (7)

De esta manera podemos decir, a groso modo, que el vocablo o la idea o concepto de soberanía, quiere decir sobre todo poder; que no se encuentra subordinado a ningún otro poder. Es el poder soberano que se encuentra por encima de cualquier otro en la esfera interior del Estado y que denota a la vez, en el ámbito exterior un comparativo de igualdad o de respeto frente a los demás Estados o naciones que forman el orbe internacional.

(7) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 19.

Estos son los dos aspectos del poder soberano: "Ninguna potestad superior a la suya en el exterior. ninguna potestad igual a la suya en el interior". (8)

Lo anterior no quiere decir que haya dos soberanías, sino por el contrario se afirma como un "poder" o "potestad" única; esto es, como un "poder supremo" que se coloca por encima de cualquier otro para autodeterminarse jurídica y políticamente en el ámbito interior del Estado; y que se desenvuelve en la esfera exterior en términos de igualdad, respeto e independencia frente a los demás Estados que forman la comunidad internacional.

Así pues, de acuerdo con la moderna teoría del derecho público, entendemos por soberanía, la facultad, potestad o voluntad del pueblo para autodeterminarse políticamente; esto es, para darse una organización o estructura política y jurídica expresada en un documento fundamental llamado Constitución.

De lo anterior, se desprende que el poder constituyente es sinónimo de soberanía y de pueblo; o sea la soberanía depositada en el pueblo, y de que el poder constituyente posee las mismas características de la soberanía antes mencionadas.

En fin, podemos decir, que el poder soberano radica en el pueblo, quien lo ejerce a través de representantes reunidos en una asamblea o Congreso constituyente, cuya actividad u objetivo esencial es el de crear una Constitución como documento fundamental donde se estructuren y organicen los órganos o poderes públicos supremos del Estado.

(8) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 6

1.2.- El Poder Constituyente y los Poderes Constituidos. Su Distinción.

¿Qué es en sí el poder constituyente y que son los poderes constituidos?

Empecemos por esbozar, desarrollar o acosar el concepto de poder constituyente.

Al respecto, cabe preguntarse en qué consiste y cuál es la función o actividad del poder constituyente.

La palabra o idea de "poder", implica una actividad, - fuerza, energía o dinámica; y el adjetivo "constituyente" la finalidad de esa actividad, fuerza, energía o dinámica que se manifiesta en la creación de un orden jurídico fundamental y supremo, bajo las diferentes y variadas ideologías de carácter político, económico o social. (9)

En otras palabras, el poder constituyente del pueblo hace uso de la soberanía a través de una asamblea o congreso - también denominado constituyente con el objeto de autodeterminarse política y jurídicamente en un documento llamado Constitución; o como dice Carl Schmitt: "poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo". Además de que de "las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional. (10)

En cuanto a este punto, es de hacer notar que el poder - constituyente, cuyo titular es el pueblo, no se agota o termi

(9) Cfr. Burgoa Orihueña, Ignacio. Op. Cit. pp. 246 y 247.

(10) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 86 y 87.

na por el sólo hecho de emitir o elaborar la Constitución, en virtud de que el titular de ese poder es el mismo pueblo; es la voluntad política del pueblo y fuente de su existencia. De no ser así, estaría implícitamente destruyendo su propia existencia política.

A mayor abundamiento, el poder constituyente no se "agota", "absorbe" o "consume" al crear la ley fundamental de un Estado, ya que de lo contrario estaría destruyendo su propia existencia política. "Al lado y por encima de la Constitución, sigue subsistiendo esa voluntad". (11)

En todo caso, lo que desaparece es el Congreso o asamblea constituyente al concluir su objetivo que es el dar una Constitución, cual es su única función.

Así, el poder constituyente constituye un poder soberano, originario, inalienable, indivisible, imprescriptible, único y por ende ilimitado, cuyo fin es el darse un orden jurídico y político; esto es, una Constitución.

Bien nos dice el maestro Jorge Carpizo que al poder constituyente hay que considerarlo como función y como órgano. (12)

La función consiste en darse o crear una Constitución, acto esencial del poder constituyente; y como órgano es el único que tiene la facultad o potestad de elaborar esa Constitución.

Debemos también hacer hincapié, en que no es lo mismo poder constituyente que asamblea o congreso constituyente.

(11) Op. Cit. p. 88

(12) Cfr. "Estudios de Derecho Constitucional". Op.Cit. pp. 290 y 291.

En efecto, el poder constituyente como lo hemos venido exponiendo pertenece al pueblo-nación, quien es el titular de ese poder soberano; pero es de todos conocido que éste - no puede por sí mismo manifestar su voluntad constituyente, pues realmente es imposible que el pueblo se reúna directamente para crear una Constitución.

De ahí, que el poder constituyente lo ejerza el pueblo a través de la representación popular; esto es, por medio - de una asamblea o Congreso constituyente, cuyos miembros reunidos (personas físicas) que la forman son elegidos por el pueblo, siendo su única misión crear la Constitución: y una vez que ha cometido su fin, se extingue o desaparece.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa apunta que "claramente se advierte, por tanto, la medular distinción que - media entre ese cuerpo (asamblea o congreso constituyente) y el poder constituyente propiamente dicho. El primero es el órgano a quien el ejercicio o la actualización de dicho poder se confía o entrega, y el segundo la energía, fuerza o actividad soberana de darse una Constitución". (13)

Ahora bien, en relación con la actividad del poder constituyente, como dice Schmitt, no puede estar sujeto a ningún procedimiento o forma jurídica para cumplir con su finalidad de elaborar una Constitución. Cuando actúa está siempre en "estado de naturaleza" (14), pues su actividad es ilimitada (soberana); es decir, que no tiene límites jurídicos. En su función actúa con amplia libertad de acción.

Al efecto, expresa este autor, que "no puede darse un procedimiento regulado al cual se encuentre vinculada la --

(13) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 251.

(14) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op. Cit. p. 91.

actividad del poder constituyente". Y en el caso de que sea el pueblo el titular del poder constituyente (ya que la actividad del poder constituyente del monarca se regula a sí misma), éste lo manifiesta "mediante cualquier expresión reconocible de su inmediata voluntad de conjunto dirigida hacia una decisión sobre modo y forma de existencia de la unidad política". (15)

Sin embargo, esta actividad soberana o ilimitada del poder constituyente no debe entenderse en términos absolutos, toda vez que en su actuación existen principios, ideales y tendencias de diversa índole que tiene que tomar en consideración para cumplir con su finalidad, que es el crear un orden jurídico-político, y no el absolutismo o la anarquía; es to es, que puede encontrarse con limitaciones de caracteres históricos, culturales, económicos, sociológicos y políticos. Limitaciones denominadas por el maestro Jorge Carpizo, entre otros, "extra o meta-jurídicas". (*)

Pero en las modernas democracias se han implantado ciertas prácticas y costumbres de organización para emitir una Constitución.

Desde el punto de vista democrático, tenemos que la Constitución puede crearse a través de los siguientes procedimientos:

(15) Op. Cit. pp. 94 y 95.

(*) Véase, Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pp. 27 a 43; quien hace una clasificación o agrupación de ciertos límites - (extra o meta-jurídicos), por decirlo así, que no puede dejar de pasar por alto el poder constituyente.

Estos son:

- limitación inmanente: integrar o implantar un orden jurídico.
- limitaciones históricas y sociológicas: consistentes en el reconocimiento de la personalidad individual o derechos del nombre y la separación de poderes.
- limitaciones de carácter político: los factores reales de poder.
- limitaciones impuestas a la voluntad constituyente por el Derecho Internacional.

- 1.- Una asamblea o congreso "nacional" constituyente, electa por medio del sufragio o voto popular. Esta fue la figura empleada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, cuya obra fue nuestra Constitución vigente.
- 2.- Una asamblea "nacional" que acuerda y expide la Constitución, electa de una manera especial, también por medio del sufragio o voto popular, sin estar sujeta a referendum.
- 3.- Una asamblea o convención que proyecta la Ley Fundamental para ser después sujeta a referendum u otra confirmación directa o indirecta por parte del pueblo.
- 4.- Una convención especial para el tipo de Constitución Federal que proyecta la Ley Fundamental, siendo posteriormente sometida a la aprobación del pueblo de los Estados miembros de la federación. Como ejemplo, tenemos la convención de Filadelfia de 1787, que elaboró la Constitución norteamericana que rige desde 1789.
- 5.- y el plebiscito.

Por el contrario, los poderes constituidos derivan del poder constituyente. Es el que establece los órganos constituidos del Estado y los cuales se encuentran determinados en la Constitución. Confiere las facultades que serán ejercidas por los poderes constituidos.

Si el poder constituyente es aquel que se encuentra por encima de cualquier otro poder; y es el que tiene la facultad

de darse en nombre del pueblo una estructura normativa y política fundamental, esto es, una Constitución; luego los poderes constituidos serán aquellos que dicho poder constituyente crea o establece y organiza en la Constitución, dotándolos de sus respectivas facultades y competencias.

Actúan de acuerdo con las facultades, atribuciones y obligaciones recibidas y expresas en la Constitución; por lo que su ejercicio es limitado.

El maestro Tena Ramírez, señala que la distinción y supremacía del poder constituyente frente a los poderes constituidos, actúa con diferencias de tiempo y de funciones:

"Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, -- sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia". (16)

En este sentido también se pronuncia Schmitt, quien manifiesta:

"Todo lo que se verifica en regulación legal-constitucional a base de la Constitución, y en el marco de las competencias constitucionales a base de la regulación legal-constitucional, es, en esencia de naturaleza distinta a un acto del poder constituyente". Además agrega, que "Es especialmente ---

 (16) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano", Op.Cit. p. 13.

inexacto caracterizar como poder constituyente, o pouvoir constituant, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales. También la facultad de reformar o revisar leyes constitucionales (por ejemplo, según el art. 76, C.a.) -- -Constitución de Weimar- es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa". (17)

Por lo tanto, el poder constituyente, titular del ejercicio o de la función constituyente que tiene como única finalidad elaborar la Constitución y los poderes del Estado -- creados por él, "desaparece" una vez cumplido dicho fin; y - sus características son en el sentido de que solamente otorga facultades, no gobierna, es soberano y por ende ilimitado en un principio.

En cambio, los poderes constituidos surgen cuando desaparece o se disuelve la asamblea constituyente. No son soberanos sino por el contrario limitados, ya que sus facultades se encuentran enumeradas y restringidas en la propia --- Constitución; es decir, que la Constitución los dota de competencia.

Con el objeto de aclarar un poco más y no confundir las consideraciones antes apuntadas, debemos precisar que el poder constituyente no se agota, desaparece o se extingue definitivamente al elaborar la Constitución; es un poder que permanece latente; esto es, que se encuentra como una facultad en potencia del mismo pueblo-nación, quien tiene en todo tiempo y espacio el derecho de reformar o modificar las decisiones fundamentales; en todo caso lo que se extingue o desaparece es el congreso o asamblea constituyente.

 (17) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 113 y 114.

Es de hacer notar, que los poderes constituidos ejercen las facultades otorgadas y configuradas por el poder constituyente en la Ley Fundamental, a través de órganos llamados de gobierno. Estos poderes constituidos u órganos de gobierno en el Estado mexicano son tres, a saber: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Recurramos al Dr. Jorge Carpizo, quien hace una distinción bastante clara, señalando sus principales diferencias: (18)

| PODER CONSTITUYENTE | PODERES CONSTITUIDOS |
|--|---|
| 1.- Es un poder originario en sí. | 1.- Son poderes derivados de la Constitución. |
| 2.- Es un poder creador de todo el orden jurídico. | 2.- Son poderes creados por el constituyente. |
| 3.- En principio es un poder ilimitado. | 3.- Están completamente limitados. No pueden actuar más allá de su competencia. |
| 4.- Es poder de una sola función: darse su Constitución. | 4.- Tienen múltiples funciones. |
| 5.- No gobiernan. | 5.- Fueron precisamente creados para gobernar. |

Por todo ello, los poderes públicos o constituidos no son soberanos, sino por ende limitados y obran de acuerdo a

(18) Cfr. "Estudios de Derecho Constitucional", Op.Cit, p. 291

las facultades atribuidas por la Constitución, que no es - otra cosa que competencia.

Así, tampoco lo son las personas físicas encargadas - del ejercicio de los órganos estatales; todo órgano o poder constituido y todo gobernante en el ejercicio de sus fun-- ciones, actúa limitadamente, ya que como dice el maestro - Tena Ramírez "encuentran sus fronteras en la Constitución". (19) En suma son poderes derivados, orgánicos y limitados.

Pues bien, conforme a lo que hemos venido exponiendo, es para todos conocido que nuestra Constitución de 1917, fue emitida por una asamblea o congreso constituyente "Ad-hoc", reunido en la Ciudad de Querétaro, cuya misión estuvo en - crear y organizar en la misma Ley Fundamental a los órganos o poderes constituidos, otorgándoles sus respectivas facul- tades y competencias.

Concluido su encargo de redactar y promulgar la Consti- tución que actualmente nos rige, dicha asamblea constituyen- te desapareció o se disolvió creando los órganos o poderes constituidos para el efecto de gobernar, señalándoles expre- samente sus funciones, facultades y limitaciones que no es otra cosa que competencia. Les señala lo que pueden y de- ben hacer; y todo aquello que no les indica no lo pueden ni lo deben realizar.

También de acuerdo a lo expresado, se desprende la in- tangibilidad de la Constitución por parte de los simple ór- ganos o poderes constituidos. Con mayor exactitud, del Po- der Legislativo y de las legislaturas de los Estados de la Federación, toda vez, que sus atribuciones y facultades están delimitadas o restringidas en la propia Constitución.

(19) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 12

Por último, no debemos confundir el poder Constituyente del pueblo que tiene en todo tiempo y espacio la potestad de modificar o cambiar toda la Constitución y las decisiones fundamentales contempladas en la misma, con los órganos facultados en el artículo 135 para adicionar y reformar la Constitución; esto es, al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales.

2.- Los órganos del procedimiento de reforma establecidos en el Artículo 135 Constitucional.

2.1.- La diversidad terminológica.

Hemos visto en el apartado anterior a grandes rasgos, - el concepto o idea del poder constituyente ligado al de soberanía y lo que son los poderes constituidos; así como señalamos sus diferencias que distinguen uno del otro.

Tratemos ahora, lo relativo a la naturaleza de los órganos competentes del procedimiento establecidos en el artículo 135 que tienen en un tiempo y en un espacio determinado, la facultad de reformar o modificar la Constitución; pues -- nos adelantaremos a mencionar que en el sistema constitucional mexicano el pueblo-nación es el único que tiene la potestad de reformar en todo tiempo y espacio las decisiones o -- principios fundamentales y sustituir una Ley Fundamental por otra nueva.

Así, al llamado "órgano" o "poder" encargado de reformar la Constitución se le conoce bajo diversas denominaciones en la doctrina constitucional extranjera y mexicana. De igual modo es de hacer notar que la terminología que emplean las disposiciones constitucionales es muy variable.

Mario de la Cueva y Carl Schmitt, lo denominan "poder reformador de la Constitución"; Jorge Carpizo, Miguel de la Madrid y Jorge Madrazo "poder revisor": Emilio Rabasa se refiere al "poder nacional supremo"; para Georges Burdeau se trata de un "poder constituyente constituido"; Miguel Lanz Duret, habla simple y sencillamente de "poder constituyente"; Ulises Schmill, utiliza y considera correcta la denominación "órgano revisor de la Constitución"; el maestro Enrique Sánchez Bringas habla del fenómeno de la movilidad o inamovilidad constitucional; Ignacio Burgoa lo designa de acuerdo con algunos tratadistas "poder constituyente" para distinguirlo del poder legislativo ordinario; en fin, Felipe Tena Ramírez lo considera merecedor del nombre "poder constituyente permanente", toda vez que participa de alguna forma de la función constituyente (soberana) y porque se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución.

En cuanto a las disposiciones constitucionales, éstas también utilizan diversas terminologías:

La Constitución de Cádiz de 1812, empleó los términos "alteración", "adición" o "reforma", aunque en los preceptos habla constantemente de éste último; la de 1824 usó las palabras "reformas" o "adiciones"; las siete leyes constitucionales de 1836, utilizaron los términos "reformular", "alterar" y "variar"; y la Constitución de 1857 al igual que la vigente de 1917, emplean los vocablos "adicionar" o "reformular".

Asimismo, la Constitución norteamericana y la venezolana utilizan el término "enmienda": la Ley Fundamental francesa, italiana y la suiza "revisión"; la española emplea la palabra "reforma", aunque en el articulado habla también de

"supresión" y "adición"; la Constitución alemana usa la palabra "modificación"; y la Constitución de Argentina, Bolivia, Colombia y de Ecuador utilizan el vocablo "reforma".

Como podemos apreciar, es innegable la disputa terminológica que se le da al "órgano" o "poder" que tiene la facultad de reformar, revisar, alterar o modificar, etc., la Ley Fundamental; y de la variabilidad de las palabras o vocablos que utilizan las disposiciones constitucionales.

Pero hay que mencionar que en el fondo de estas simples diferencias terminológicas se encuentra el problema de la naturaleza y de los límites o alcances de la reforma constitucional.

De igual forma, debemos enfatizar que la naturaleza del "órgano" o "poder reformador" como lo llaman algunos autores y la cuestión de los límites o alcances, también dependerá de lo que establezca expresamente el propio texto constitucional, toda vez que la misma Ley Fundamental puede ordenar dentro de sus disposiciones la fijación de un "órgano" o "poder" "sui géneris" o "ad-hoc" distinto de los poderes estatales, o determinar esta función a los mismos órganos constituidos para su modificación; así como prescribir la alteración de las decisiones fundamentales, de cualquier precepto e inclusive expedir una nueva Constitución. Por lo que deberá estarse también a lo que la Constitución indique expresamente.

A manera de ejemplo, es el caso, en el derecho constitucional extranjero, de la Ley Fundamental francesa de 3 de septiembre de 1791, que señalaba la formación de una asamblea especial distinta del poder legislativo ordinario (artículo 2 del título VII).

En el derecho constitucional mexicano, tenemos el caso de la Constitución de 1824, la cual precisaba que no podrían reformarse los principios o decisiones fundamentales consistentes en la libertad e independencia de la nación, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los supremos poderes de la federación y de los Estados. (artículo 171) (*)

2.2.- Naturaleza de los órganos del procedimiento de reforma contenidos en el artículo 135 constitucional.

El artículo 135 del texto constitucional a la letra dice:

"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, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Como podemos apreciar, el artículo 135 constitucional contiene un procedimiento y los órganos competentes en los cuales deposita la función de llevar a cabo adiciones o reformas a la Constitución.

El procedimiento estipulado en el artículo 135, señala -- los órganos en los que recae la función reformadora de la Constitución; mismos que en la doctrina constitucional, como lo indicamos en líneas anteriores, han recibido diversas denominaciones.

 (*) Véase la página 11 del presente trabajo.

Bien nos dice el maestro Tena Ramírez, que no presenta ninguna dificultad, tanto en el tiempo como en la teoría, la diferencia o separación que se hace entre el poder constituyente y los poderes constituidos (20); pues como lo expusimos anteriormente, éstos últimos tienen claramente determinadas en la Constitución sus facultades y atribuciones; esto es, sus límites, o en una palabra su competencia. En cambio, el poder constituyente es el autor del orden jurídico fundamental, o sea, de la Constitución, y por ende de los poderes constituidos.

En otras palabras, el poder constituyente crea a los poderes constituidos, dotándolos de sus respectivas facultades y competencias.

Ahora bien, el problema se suscita al tratar de determinar la naturaleza y los límites del "órgano" o "poder" reformador como algunos tratadistas lo han llamado, establecido en el artículo 135 constitucional.

Estas cuestiones, constituyen los debates más apasionados y sugestivos de la teoría constitucional moderna; además de ser uno de los de mayor importancia y complejidad dentro del derecho constitucional, pues han provocado y siguen provocando interminables discusiones que representan aspectos de insoslayable tratamiento para quien los estudia.

En efecto, sobre estos problemas la doctrina no ha sido pacífica y unitaria, pues para algunos tratadistas de la materia el procedimiento de reforma constitucional sustentado en el artículo 135, prevé un "órgano" o "poder" reformador que

(20) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 45.

se identifica con el poder constituyente; es el caso de Tena Ramírez, Lanz Duret, y en el extranjero Georges Burdeau; -- otros como Ignacio Burgoa, Miguel de la Madrid, y en el ex-- extranjero Carl Schmitt, sostienen que no es constituyente, si no por el contrario un "órgano" o "poder" constituido; y una tercera corriente, sustenta una postura intermedia, es decir, que este "órgano" o "poder reformador" posee características de ambos poderes, y su posición jerárquica se encuentra entre el poder constituyente y los poderes constituidos. En este sentido se refieren Mario de la Cueva y Jorge Carpizo.

Así, para el maestro Tena Ramírez, se trata de un órgano que participa de la función soberana, toda vez que puede tocar la obra que es expresión de la soberanía, por lo que su actividad es función constituyente, y como sobrevive al autor de la Constitución merece el nombre de "poder constituyente - permanente". (21)

Por su parte, el maestro Mario de la Cueva, esboza una teoría bastante completa sobre la naturaleza y las funciones de los "órganos" del procedimiento que pueden modificar la Constitución, al que denomina siguiendo la doctrina alemana "poder reformador", porque no obstante que el término "poder revisor" expresa la misma idea, el "poder reformador" no implica una mera revisión, que es un acto previo, sino una -- transformación.

Y señala, que el "poder reformador" de la Constitución - es un poder supraestatal de naturaleza político-jurídica que se encuentra colocado entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

(21) Op. Cit. p. 46

El "poder reformador", dice este autor, tiene características propias que lo asemejan y a la vez lo distingue de los conceptos de poder constituyente y de poderes constituidos o estatales, así como de la función constituyente.

Sobre estas cuestiones afirma:

"Unos cuantos renglones son suficientes para convenirse de que la potestad de reformar la Constitución es otro de los atributos de la soberanía... la función constituyente no se agota ni puede agotarse en el acto de dictar la Constitución, porque ello equivaldría a enajenar la libertad a un ordenamiento".

"Dijimos en un apartado anterior que el poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, el que sigue en orden al poder constituyente, por lo que podría definirse paralelamente diciendo que es un poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente, bien entendido que dentro del vocablo reformas quedan incluidos los conceptos de adición y supresión de principios o normas... El poder reformador es asimismo distinto de los poderes estatales, su posición es intermedia entre éstos y el poder constituyente".

(22)

Miguel de la Madrid, denomina a los órganos facultados para reformar la Constitución "poder revisor"; y nos dice, que es un órgano especial, un sistema orgánico complejo; esto es, "la reunión de dos o más órganos instituidos, que da lugar al nacimiento de un órgano diferente", cuyas atribuciones son -- adicionar o reformar la Constitución. Es un órgano especial, expresa este autor, "porque se trata de uno distinto a todos los demás, integrado por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los Estados, pero que no es ni el Congreso ni las legislaturas".

 (22) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 128, 143 y 145.

Igualmente, agrega que no puede considerarse como un poder constituyente, ya que éste es una facultad del pueblo, de la comunidad nacional para darse una estructura estatal y jurídica fundamental sobre la forma y modo de ser de la unidad política; es un poder que no tiene limitaciones, es decir, -- que no se encuentra sujeto a procedimientos previamente determinados; y en cambio el "poder revisor" establecido en el artículo 135, es un poder constituido, cuya estructuración es tá precisamente fijada en un precepto constitucional, por lo que sigue el principio de que todo poder constituido no es soberano, sino limitado, debiendo obrar dentro de sus estrictas competencias, sin contrariar las decisiones políticas fundamentales que enmarquen la vida estatal por la propia Constitución. (23)

En cambio, para el maestro Ignacio Burgoa se trata de -- "órganos" o poderes estatales constituidos (poder legislativo federal o Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas) los que tienen la facultad de reformar la Constitución.

Distingue el poder constituyente con la facultad de adicionar o reformar la Constitución; y nos dice, que hay una diferencia sustancial entre dicho poder y tal facultad, ya que mientras el poder constituyente se manifiesta en la potestad o voluntad del pueblo de cambiar o alterar los principios básicos o esenciales (decisiones fundamentales) sobre los que descansa el ordenamiento constitucional, esto es, el ser y modo de ser de la Constitución; la facultad de adicionar o reformar la Constitución, se debe entender únicamente como una atribución de modificar los preceptos constitucionales que es

(23) Cfr. "Elementos de Derecho Constitucional". Op.Cit. pp. 263, 264 y 274.

structuren dichos principios o decisiones que en la Ley Fundamental se establezcan, pero sin alterar la sustancia o esencia de los mismos.

Concebir, indica el Doctor Burgoa, a la facultad de adicionar o reformar la Constitución fuera de estos límites, - equivaldría a desplazar en favor de los órganos constituidos el poder constituyente, lo que configuraría un paralogismo y entrañaría la usurpación de la soberanía popular o nacional. Y concluye que el llamado "poder revisor", en nuestro orden constitucional no es un organismo unitario, no es una entidad autoritaria con sustantividad propia; se traduce, conforme al artículo 135, en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados; instituye una colaboración o cooperación entre ambos poderes (poder legislativo federal y los poderes legislativos locales) para reformar la Constitución, por lo que no está encomendada a un órgano especial con personalidad jurídica propia, distinto de los organismos mencionados. Los actos que ejecutan en colaboración o cooperación dichos órganos no son sino los de poderes constituidos. (24)

Así pues, como podemos observar, en relación con la naturaleza de los órganos facultados en el procedimiento del artículo 135, para reformar la Constitución, se desarrollan diversas teorías que pretenden explicar y resolver este problema.

Ahora bien, por nuestra parte creemos que no se debe confundir al poder constituyente con los órganos del procedimiento sustentados en el artículo 135, en los que se deposita la facultad de adicionar o reformar la Constitución.

Los órganos reformadores expresados en la Constitución, son poderes constituidos y distintos del poder constituyente y soberano del pueblo.

(24) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. pp. 253, 257, 370 y 371.

En efecto, no se puede considerar a dichos órganos de la Constitución, que se traduce en el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados indicados en el artículo 135, como un poder constituyente: pues, como lo expusimos en párrafos precedentes, este poder es la soberanía misma, cuya función estriba en darse un ordenamiento político-jurídico fundamental, es decir, una Constitución, en la cual se encuentran organizados los poderes constituidos o estatales, dotándolos de sus respectivas facultades y competencias: entonces, los poderes constituidos e estatales tienen su marco de acción en la propia Constitución, por lo que no son soberanos ni mucho menos ilimitados. Los órganos competentes para reformar la Constitución señalados en el artículo 135 comparten la misma naturaleza de los poderes constituidos.

Considerar a los órganos establecidos en el artículo 135 constitucional, como un poder constituyente equivaldría a otorgarle la soberanía, que pertenece solamente al pueblo-nación; es decir, se estaría usurpando la soberanía del pueblo-nación (poder constituyente) en favor de los órganos o poderes estatales constituidos; lo que contradice este principio y el artículo 39 de la Constitución, además de estar consintiendo su propia destrucción.

Esta distinción es patente también en Schmitt, quien apunta que "el Poder constituyente se ejercita mediante el acto de la decisión política fundamental. La ejecución y formulación de ésta puede abandonarse a encargados especiales, por ejemplo, a una llamada Asamblea nacional constituyente. También puede existir a base de las normas legal-constitucionales así surgidas, un dispositivo legal-constitucional para 'reformas' o 'revisiones' de leyes constitucionales. Pero el Poder constituyente mismo debe ser distinguido de éstas. No es susceptible de traspaso, enajenación, absorción o consuma

ción. Le queda siempre la posibilidad de seguir existiendo y se encuentra al mismo tiempo y por encima de toda Constitución, derivada de él, y de toda determinación legal-constitucional, válida en el marco de esta Constitución". (25)

De estas consideraciones, se concibe que los órganos en cargados de reformar la Constitución no son un poder constituyente, sino por el contrario poderes instituidos con las consecuencias jurídicas que esto trae consigo, cuyas facultades son las de modificar la Ley Fundamental, pero sin alterar la esencia de las decisiones o principios fundamentales consagrados en la misma, como tampoco puede otorgar una nueva Constitución, toda vez que no puede rebasar el marco legal-constitucional en que descansa, aunque si bien, es una facultad especial o extraordinaria, pero jamás ilimitada.

Asimismo, estimamos que no se trata de un poder que participa de la función soberana o constituyente y que sobrevive al autor de la Constitución, llamado por el maestro Tena Ramírez "poder constituyente permanente", ya que de ser así, estaría sobre la propia Constitución, ni mucho menos de un poder constituyente originario; como tampoco es un "poder supraestatal", cuya posición es intermedia entre el poder constituyente y los poderes constituidos por tener atribuciones de ambos poderes, denominado por el maestro Mario de la Cueva "poder reformador" de la Constitución. Así, tampoco es un órgano especial o sistema orgánico complejo; o sea la reunión de dos órganos instituidos que da lugar a la integración de otro órgano distinto, como lo hace Miguel de la Madrid.

Al igual que el maestro Burgoa, nuestra reflexión se interpreta en el sentido de que los órganos facultados o compe-

(25) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 105 y 106

tentes para hacer adiciones y reformas a la Constitución no es un organismo unitario, ni un órgano especial o complejo que tenga personalidad jurídica o política propia, distinto del poder legislativo federal y del poder legislativo local.

Pensamos que no existe fundamento legal para atribuir que los poderes constituidos previstos en el artículo 135 - sea un órgano.

El artículo 135 no crea o instituye ningún otro órgano al cual dote de competencia o facultad para adicionar o reformar la Constitución.

Tal como está estructurado el procedimiento, se trata de órganos constituidos que hacen intervenir, por un lado, a la legislatura federal y por el otro, a las legislaturas de los Estados.

Esto es, que el artículo 135 constitucional establece la participación o combinación de dos órganos ya constituidos para realizar adiciones o reformar a la Constitución: el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados de la Federación.

En otras palabras, se trata de dos órganos instituidos, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, - los competentes para llevar a cabo adiciones o reformas a la Constitución por medio de un procedimiento especial o complejo diferente al proceso legislativo ordinario.

Definitivamente, sobre la naturaleza de los órganos del procedimiento que tienen la función o facultad y competencia de adicionar o reformar la Constitución, que se traduce, con forme al artículo 135 en el Congreso de la Unión y las legis

laturas locales, no constituyen un "poder constituyente permanente", ni un "poder reformador" supraestatal; como tampoco un "órgano especial" o complejo diferente a los órganos antes mencionados.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados de la Federación son órganos constituidos en los que el artículo 135 deposita la facultad de llevar a cabo adiciones y reformas constitucionales.

Así pues, los órganos que el procedimiento de reformas señala en el artículo 135 constitucional, se compone con el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, sin integrar otro órgano nuevo o unitario distinto a éstos.

A mayor abundamiento debemos precisar, que el artículo 135 establece una función o facultad expresa o bien determinada de adicionar o reformar la Constitución que confiere a dichos órganos estatales.

En suma, el artículo 135, instituye un procedimiento especial o "sui generis" para reformar y adicionar la Constitución, en el cual intervienen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados como órganos constituidos. Más que determinar un "órgano" o un "poder reformador", sustenta un procedimiento especial o complejo, diferente al que se sigue para modificar la legislación ordinaria, en el cual confiere al Congreso federal y a las legislaturas locales, dicha función o facultad de adicionar o reformar la Constitución.

3.- El problema de los alcances en la reforma constitucional.

Determinamos en el apartado anterior los órganos del procedimiento de reforma a la Constitución estipulados en el ar-

tículo 135, y que conforme a este precepto, se traduce en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados de la Federación.

Así, surge otro problema de suma importancia, en el sentido de plantear los alcances o límites de la función reformadora que el artículo 135 constitucional confiere a los mencionados órganos; esto es, hasta donde pueden llegar dichos órganos en uso de la facultad reformadora que el artículo 135 les otorga.

Sobre estas cuestiones de fondo, relativas a la extensión o alcances de la reforma constitucional, algunos teóricos sostienen que el llamado "órgano" o "poder reformador" de la Constitución no tienen límites en su actuación; por lo que puede modificar cualquier precepto de la Constitución y aun las decisiones o principios fundamentales consagrados en la misma. En la doctrina extranjera destacan, entre otros, --- Georges Burdeau, Carré de Malberg y León Duguit; y en México, el maestro Tena Ramírez.

En cambio, algunos otros tratadistas se pronuncian por una tesis limitacionista del llamado "órgano" o "poder reformador". Es el caso, en la doctrina extranjera de Carl Schmitt, Maurice Hauriou y Corwin; y en el derecho constitucional mexicano: José María del Castillo Velasco, Emilio Pabasa, Guilebaldo Murillo, Luis Felipe Canudas Oreza, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Mario de la Cueva y Miguel de la Madrid.

Pues bien, refiriéndonos concretamente a nuestra Constitución y al artículo 135 constitucional, pasemos a describir algunas de las tesis que están de acuerdo con la ausencia de límites en la reforma constitucional; esto es, que el procedimiento contenido en el artículo 135 tiene alcances ilimitados; así como aquellos que señalan limitaciones a dicho procedimiento.

3.1.- Doctrinas a favor de la Ilimitación del procedimiento de Reforma Constitucional.

En este sentido se pronuncia el maestro Tena Ramírez, - quien señala que el único medio o procedimiento para reformar la Constitución en cualquiera de sus partes y las decisiones fundamentales, es el establecido en el artículo 135 constitucional.

Así, sostiene precisamente en cuanto al artículo 135 de la Ley Fundamental:

"... a falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquier modificación a la ley suprema".

Y agrega, que "Para salirnos de la encrucijada de - tan perentorio dilema, no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que -- exista una Constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un - pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Pabasa no puede expresarse sino por medio del constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad". (26)

Ahora bien, nos parece útil también hacer algunas reseñas del autor Georges Burdeau, quien sustenta una tesis ilimitada de la función reformadora de la Constitución.

(26) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. pp. 56 y 58.

El constitucionalista francés Georges Burdeau, expresa en su obra titulada "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" (*):

"Este término poder de revisión (poder constituyente constituido, denominado así por él) no implica por lo demás que la autoridad que está investida de él sea sólo competente para modificar ciertas disposiciones de la Constitución en vigor. Puede también establecer una Constitución enteramente nueva. En este caso, sin embargo, el respeto aparente de las formas constitucionales, unido a un cambio radical del espíritu de las instituciones, no deja de dar un espíritu paradójico a la actividad del órgano de revisión. Ello explica la propuesta de calificar como 'fraude a la Constitución'... esta deferencia exterior a los procedimientos constitucionales, cuando en realidad disimula una verdadera revolución". (27)

3.2.- Doctrinas en contra de la Ilimitación del Procedimiento de Reforma Constitucional.

En la doctrina mexicana, el constitucionalista Emilio Rabasa fue uno de los primeros en tratar los límites del procedimiento para reformar la Constitución; ya que en el siglo pasado José María del Castillo Velasco expuso su tesis limitacionista.

Emilio Rabasa, se refiere a la limitación de los órganos establecidos en el procedimiento de reforma, denominado por él "poder nacional supremo", al tratar los problemas relativos a

 (*) Al decir del maestro Mario de la Cueva, Burdeau sostiene versiones contradictorias. En sus obras "Manuel de droit constitutionnel" y "Droit constitutionnel et institutions politiques" (Derecho Constitucional e Instituciones Políticas), hace mención a que el "poder revisor" carece de limitaciones; y en su libro "traté de science politique", sostiene que este poder, es limitado en cuanto a las formas de actuación y en cuanto al fondo.

(27) Cfr. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" Op. Cit. pp. 108 y 109.

la formación de nuevos Estados de la Federación, dentro de los límites de los ya existentes. (artículo 72 de la Constitución de 1857) (*)

Indicaba, que el "poder nacional supremo" cuando concurren las cámaras de la Unión, votando por dos tercios de sus miembros y las legislaturas, constituyen el órgano de la voluntad de la nación. Asimismo, en un primer momento expresa que el "poder nacional supremo" es omnipotente, es decir, in destructible e ilimitado; posteriormente menciona o concluye que el texto constitucional permite adiciones o reformas, pero no la destrucción constitucional de la Constitución.

Al respecto apuntaba:

"Hay, independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un poder supremo a que ya nos referimos antes, que podría llamarse nacional, y para el que se ha establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados a otras funciones: este poder, sustitutivo del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la nación en el acto más importante y grave: la modificación de la Ley Fundamental".

"El Poder federal y el del Estado solos, obran dentro de la Constitución y en funciones que ella otorga y reglamenta, en tanto que el supremo poder de la nación obra sobre la Constitución misma, para dictar la Ley de las leyes y para dar, restringir o quitar atribuciones a los Poderes de la Federación y del Estado".

(*) Debemos advertir que dentro de los mismos párrafos de su obra, sostiene tesis opuestas. Además, señala en su libro al artículo 117 de la Constitución de 1857, como aquel que determina el procedimiento de reforma constitucional, siendo lo correcto el artículo 127. No dudamos que sea error de imprenta.

"Es mal fundamento, para apoyar la erección de territorios, el artículo 117 (corresponde al 135 constitucional), que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general... De admitirse tal fundamento, éste sería igualmente aceptable para declarar Territorio un Estado entero, y si esto fuese posible, habría que aceptar que con los procedimientos reformativos del artículo 117 se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo artículo 117, que sólo consiente adiciones y reformas, pero no destrucción constitucional de la Constitución; y con el 39, que reserva al pueblo el derecho de modificar la forma de gobierno". (28)

Por su parte el maestro Mario de la Cueva, sostiene que el "poder reformativo" del artículo 135 es limitado, por lo que no puede reformar toda la Constitución o las decisiones fundamentales consagradas en la misma, pues sus facultades están constreñidas a reformar y adicionar la Ley Fundamental, introduciendo elementos nuevos, o modificar o sustituir los existentes, pero sin destruir la esencia de la Constitución.

Sobre el particular apunta:

"...la función reformativa es un adaptar la Constitución a la vida, un introducir en ella los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento, un reformar lo dado, conservando lo que aun tenga vida, y un suprimir lo que ya esté muerto... Nuestro artículo 135 es un texto insuperable dentro del grupo que ahora analizamos. Según él, - las facultades del poder reformativo son adicionar o reformar la Constitución. Una regla de interpretación nos dice que toca a la doctrina y a la jurisprudencia precisar el sentido o alcances de la norma... adicionar y reformar no es hacer tabla rasa, sino introducir elementos nuevos o modificar o sustituir los existentes, pero dejando viva la esencia de la ley... la hipótesis de que el poder re-

(28) Cfr. "La Constitución y la Dictadura". Op.Cit. pp. 234, 236 y 237.

formador podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, substituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica... Quiso la Asamblea Constituyente de 1856 crear - un órgano que pudiera adicionar o reformar para adaptarla a las nuevas modalidades sociales, pero no pudo ser su intención la creación de un poder dotado de una facultad constituyente absoluta... Por otra parte, el debate sobre el párrafo final del artículo 39 confirma la tesis, pues de él surgió con fuerza nueva el principio de que el pueblo se reservó, y sólo para él, el inalienable derecho de alterar o modificar la - forma del gobierno... Claro está que el poder - reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es derogarlos totalmente, según la frase de Tena, ni podría tampoco nulificarlos a pretexto - de adiciones o reformas". (29)

En este sentido se pronuncia también el maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que las facultades que el artículo 135 - concede al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados son las de adicionar o reformar la Constitución; esto es, que sus alcances son limitados, pues no pueden modificar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta. Concebir, continúa diciendo el Doctor Burgoa, fuera de estos límites a la facultad reformadora contenida en el artículo 135, equivaldría a trasladar y usurpar la soberanía del pueblo en favor de los órganos constituidos antes mencionados.

Así, sustenta lo siguiente:

"Doctrinariamente, casi todos los autores están contestes con la idea de que las atribuciones - que la Ley Fundamental imputa a los poderes legislativos federales y locales, en el sentido -

 (29) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 147, 166 167, 169, 170, 171 y 173

de llevar a cabo reformas y adiciones a la Constitución, de ninguna manera equivalen a la posibilidad jurídica de alterar a ésta sustancialmente en sus principios esenciales y característicos y, menos aún, abrogarla, pues siendo aquellos entes autoritarios engendradas por ella, es ilógico que la destruyan sin destruirse ellos mismos".

"...hemos indicado que no debe confundirse el poder constituyente que, según lo hemos aseverado hasta el cansancio, pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución que en nuestro orden jurídico corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados conforme a su artículo 135 (procedimiento de revisión constitucional según Maurice Hauriou). Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia sustancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la Ley Fundamental se establecen, sin afectar en su esencia a unos o a otras. Concebir fuera de estos límites a la citada facultad equivaldría a desplazar en favor de órganos constituidos el poder constituyente, lo que además de configurar un paralogismo, entrañaría la usurpación de la sobranía popular".

"...la modificabilidad de los principios esenciales que se contienen en una Constitución, o sea, de los que implican la sustancia o textura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo, y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios, o darse una nueva Constitución. Ni el congreso constituyente, cuya tarea concluye con la elaboración constitucional, ni, por mayoría de razón,

los órganos constituidos, es decir, los que se hayan creado en la Constitución, tienen semejantes atribuciones. Suponer lo contrario equivaldría a admitir aberraciones inexcusables, tales como la de que el consabido poder no pertenece al pueblo, de que la asamblea constituyente, una vez cumplida su misión, subsistiese, y de que -- los órganos existentes a virtud del ordenamiento constitucional pudiesen alterar las bases en que éste descansa sin destruirse ellos mismos". (30)

Igualmente, de acuerdo con esta corriente, Miguel de la Madrid sostiene que las facultades de los órganos contenidos en el procedimiento de reforma del artículo 135, o "poder revisor" como él lo denomina, sólo está dotado de las facultades constitucionales para hacer adiciones o reformas; es decir, que únicamente puede, en estricto sentido de las palabras, adicionar y reformar la Constitución; por lo que dicho "poder revisor" no lo puede todo y mucho menos llegar a alterar las decisiones políticas fundamentales sustentadas en la Constitución.

Al respecto, expresa:

"El poder revisor es un sistema orgánico. es decir, la reunión de dos o más órganos instituidos, que da lugar al nacimiento de un órgano diferente: sus facultades son adicionar o reformar la Constitución... No creo, pues, que en el caso de una adición constitucional, ésta pueda llegar a tal extremo que derogue a la Constitución, o que implique una derogación tácita de la Constitución. La regla que debe seguirse, en materia de adiciones constitucionales, es que la adición debe respetar la Constitución y de ninguna manera alterarla o modificarla; la adición tendrá por objeto... simplemente aclarar o desarrollar una de las decisiones políticas fundamentales... Las facultades del poder revisor no se amplían a las de derogar totalmente la Constitución, ya que tales facultades no quedan

(30) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. pp. 368, 369, 380 y 381.

comprendidas dentro de las genéricas de adicionar o reformar... El principio, pues, que nosotros adoptamos frente al problema, es que el poder revisor tiene facultades limitadas, que no lo puede todo. Sus reformas y adiciones no pueden llegar a alterar la Constitución auténtica, que se integra por las decisiones políticas fundamentales". (31)

Por último, creemos conveniente describir algunas reflexiones del constitucionalista alemán Carl Schmitt, en relación - con la corriente limitacionista del procedimiento de reforma constitucional que hemos venido exponiendo.

Dentro de esta vertiente se pronuncia Schmitt, quien sostiene que por vía del procedimiento legislativo regulado en - una ley constitucional, no puede reformarse la Constitución - en su totalidad ni las decisiones fundamentales, pero sí las leyes constitucionales.

Afirma este autor:

"Cuando está regulado en ley constitucional el procedimiento de reforma de la Constitución, se funda con ello una competencia que no se explica por sí misma. La competencia, regulada en ley constitucional, de los cuerpos legisladores para emitir leyes en las vías reguladas también por ley constitucional, es decir, la competencia legislativa ordinaria, no fundamenta por sí sola ninguna competencia para reformar también prescripciones legal-constitucionales, que precisamente son base de la competencia misma. La competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal en el sentido de un círculo de actividades regulado y delimitado. Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos admninistrativos, etc. Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada; pues, al seguir siendo

(31) Cfr. "Elementos de Derecho Constitucional". Op.Cit. pp. 264, 265 y 274.

una facultad atribuida en ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, 'competencia' auténtica. En el marco de una regulación legal-constitucional - no pueden darse facultades ilimitadas; toda competencia es limitada. Ni siquiera una 'competencia de competencias' puede ser algo ilimitado, si no ha de quedar la expresión desprovista de sentido, y disuelto el concepto".

"Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de 'reformar la Constitución', atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.; pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional..."(32)

Por nuestra parte, consideramos que el artículo 135 constitucional confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales facultades o funciones reformadoras limitadas.

La facultad de adicionar o reformar la Constitución, que conforme al artículo 135 corresponde al Congreso federal y a las legislaturas locales, aunque no lo señale expresamente, - sí tienen límites en su actuación. Estos límites serán en el sentido de que no pueden destruir las decisiones fundamentales consagradas en la Constitución.

La actuación de estos órganos, como lo hemos venido indicando es la de un poder constituido y por ende, con alcances

 (32) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 119 y 120.

estrictamente limitados. De ahí la intangibilidad de los mencionados órganos para tocar los principios rectores que informan la Constitución.

Definitivamente, creemos que por vía del artículo 135 -- constitucional no se puede reformar o abrogar la Constitución y dar otra nueva, como tampoco alterar las decisiones fundamentales o principios esenciales que conforman el ser y modo de ser del pueblo mexicano. Sus alcances son limitados.

Aún más, al crear el constituyente en la Carta Magna un procedimiento determinado para su adición o reforma, está implícitamente determinando una competencia; está creando una limitación, pues los órganos facultados para ello, deberán -- adecuarse o sujetarse a lo que señala dicho precepto.

Pues bien, como podemos observar, en relación con la extensión o alcances del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135, se desarrollan diversas teorías que pretenden explicar y resolver estos problemas.

De acuerdo con las tesis antes expuestas, para algunos -- tratadistas, los órganos del procedimiento reformador de la Constitución, participan en cierta manera de las atribuciones del poder constituyente (Tena Ramírez); por lo que sus facultades son ilimitadas al grado tal que en su actuación puede -- modificar toda la Constitución y darse otra nueva; otros señalan que se trata de un "poder supraestatal" que se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos (Mario de la Cueva y Jorge Carpizo); pero sus alcances -- son limitados, ya que no puede modificar las decisiones fundamentales, ni tampoco reformar en un sólo acto o en forma sucesiva toda la Constitución; y hay quienes sostienen que el pro

cedimiento del artículo 135 Constitucional contiene la creación de un poder especial o sistema orgánico complejo; esto es, la reunión de dos órganos instituidos, que da lugar a un órgano diferente, con las características implícitas que estos órganos traen consigo, o sea, que sus alcances son limitados, y como tal no pueden modificar las decisiones fundamentales, ni mucho menos abrogar tampoco tácita o paulatinamente toda la Constitución. (Miguel de la Madrid)

En conclusión, sobre los alcances o extensión del procedimiento de reforma constitucional, consideramos que el artículo 135 otorga al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales facultades limitadas. Estas limitaciones serán la imposibilidad de alterar o modificar los principios o decisiones fundamentales contenidas en la Constitución y sobre las cuales descansa nuestro orden jurídico y político constitucional. De igual modo, por el camino del artículo 135, no cabe la posibilidad de substituir la constitución por otra nueva, o sea la abrogación de nuestra Ley Fundamental para expedir otra.

El artículo 135 Constitucional deposita en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados de la Federación, actuando en forma separada, la facultad de llevar a cabo ediciones o reformas a la Constitución y, cuya función es la de órganos constituidos y como tal sus alcances son limitados.

Pero en fin, desde el punto de vista de la realidad, imperante, nos encontramos que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, como órganos en los que el artículo 135 confiere la función de reformar la Constitución no ha respetado ningún límite, pues es el caso de la

reforma que suprimió en 1934 la libertad de enseñanza, haciendo obligatoria la educación socialista; o la reforma de 1928 que suprimió el municipio libre en el Distrito Federal.

Veamos ahora, con mayor precisión lo que estipula nuestra Constitución en su artículo 135.

4.- El Artículo 135 Constitucional y las decisiones fundamentales.

El artículo 135 constitucional vigente, establece textualmente:

"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, -- acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Como podemos apreciar, el precepto antes citado deja a la deriva muchas otras situaciones esenciales y de capital importancia, características de un procedimiento de reforma -- constitucional al no determinarlas expresamente, como es el caso, entre otros, de lo relativo a los alcances o límites -- del procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Constitución.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos las siguientes interrogantes: ¿tienen facultades los órganos establecidos en el artículo 135 para reformar en un sólo acto, o en su caso a --

través de adiciones y reformas sucesivas o simultáneas toda la Constitución; esto es, abrogarla y expedir una nueva?. ¿Podrá adicionar o reformar cualquier precepto de la Constitución?. ¿Sus atribuciones se extienden a reformar, adicionar y modificar las decisiones esenciales consagradas en la Constitución?.

Estas interrogantes, como lo expresamos en párrafos anteriores, representan los debates más apasionados del derecho constitucional mexicano.

Por otro lado, debemos anticipar, aunque sea someramente, algunas nociones o consideraciones sobre las decisiones fundamentales a que tantas veces hemos hecho referencia, en el sentido de saber lo que se entiende por estos principios esenciales proclamados en nuestra Constitución.

La teoría de las decisiones fundamentales o principios esenciales de la Constitución, como lo sostiene el maestro Jorge Carpizo, se debe al tratadista alemán Carlos Schmitt, para quien "una Constitución son las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma.... Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico" y "no pueden ser reformadas por el congreso o el parlamento, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo". (33)

Sobre el particular, el Doctor Carpizo nos dice:

"Entendemos por decisiones fundamentales los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la

(33) Cfr. "La Constitución Mexicana de 1917". 5a. Edición -- UNAM, México 1982, p.131.

esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra, para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida, ese orden jurídico no se altera, ni se modifica esencialmente; expresar cuáles son las decisiones fundamentales de un orden jurídico, - es decir lo que él es.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y realidad socio-política de cada comunidad. Las decisiones fundamentales son principios que se han logrado a través de luchas. Son parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad". (34)

Por su parte, el maestro Burgoa afirma:

"Las decisiones fundamentales que sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado están en íntima relación con los factores reales de poder. Tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores... implica la juridización de los citados principios, o sea, - su erección en el contenido de las declaraciones normativas básicas y supremas del Estado, declaraciones que no son sino las decisiones fundamentales proclamadas en la Constitución. Nítidamente se deduce que estas decisiones pueden ser políticas, económicas, sociales o religiosas, adoptadas aislada o combinadamente, que es lo que su cede con más frecuencia, teniendo como atributo relevante su variabilidad en el tiempo y en el espacio, ya que su contenido sustancial depende de la facticidad diversa y de las distintas corrientes de pensamiento que en un momento histórico dado actúen en un determinado país". (35)

En conclusión, entendemos por decisiones fundamentales - los principios esenciales de carácter político, económico, social, cultural e inclusive religioso, que implican la contex-

(34) Op. Cit. pp. 133 y 134

(35) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. p. 352.

tura misma del ser, modo de ser y querer ser del pueblo mexicano, normativizados en la Constitución. Son los principios básicos o torales sobre los cuales se erige el ordenamiento jurídico-constitucional de nuestro Estado.

En otros términos, las decisiones fundamentales son la esencia, "la estructura", "la base" y "el contenido principal" de la ordenación jurídica del Estado mexicano insertados en la Constitución.

Asimismo, hay que mencionar que estas decisiones fundamentales que caracterizan el orden u organización constitucional, no son ciertos o determinados artículos de la Constitución, sino el contenido mismo que expresan dichos preceptos.

De esta manera, al igual que el maestro Jorge Carpizo (36), las decisiones fundamentales que implican la contextura misma del Estado mexicano, en el caso de nuestra Constitución, son las siguientes:

- 1.- Soberanía.
- 2.- Derechos humanos.
- 3.- División de poderes.
- 4.- Sistema representativo.
- 5.- Régimen federal o forma de gobierno republicana, democrática y federal.
- 6.- Control de la constitucionalidad de leyes y actos.
- 7.- La supremacía o separación de Iglesia y Estado.

Por nuestra parte, consideramos que otra decisión fundamental es el municipio libre.

(36) Cfr. "La Constitución Mexicana de 1917". Op.Cit. pp. 134 y 135. "Estudios de Derecho Constitucional". Op.Cit. pp. 293 y 294.

Pues bien al analizar el artículo 135 de la Constitución, antes transcrito, surge un primer problema en el sentido de saber lo que se entiende por "REFORMAR" y "ADICIONAR": esto es, el alcance de los conceptos "REFORMA" y "ADICION", ya que son los términos que utiliza el texto constitucional y que han llevado a confusiones.

La trascendencia de esta cuestión, es de suma importancia, toda vez que repercute en cuanto a los alcances, o sea, a los límites o ilímites de la reforma constitucional.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, gramaticalmente "REFORMAR", proviene del latín "REFORMĀRE", que significa volver a formar, rehacer, corregir o enmendar.

Y "REFORMA" quiere decir, acción o efecto de reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o mejora en alguna cosa.

Por su parte, "ADICION" (adicionar), proviene del latín ADDITIO, ONIS, que significa acción y efecto de añadir o agregar. Añadidura que se hace, o parte que se aumenta en alguna obra o escrito.

Ahora bien, trasladando estos vocablos o términos al derecho, con mayor exactitud al jurídico-constitucional, veamos cuál es el significado o la interpretación que los tratadistas de la materia dan al respecto.

Sobre estos conceptos, Diego Valadés nos dice con toda atinencia, que los términos adicionar y reformar son sinónimos de manera general; pero la Constitución hace una diferenciación explícita que tiene razón de ser, ya que la simple re

forma consiste en modificar o suprimir el texto constitucional lo que se distingue de la mera labor de adicionarla; es importante, la precisión terminológica, continúa indicando, ya que no hay reparos en lo concerniente a la adición del -- texto constitucional. En cambio, la doctrina no es pacífica, por lo que toca a la modificación o supresión de preceptos - constitucionales; y precisa, que la reforma es un cambio for mal del texto constitucional. (37)

Para el maestro Tena Ramírez, adicionar es "tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe"; además apunta que "Toda adición, supone la supervivencia ínte gra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existen tes"; y reformar es "la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro ... es en su acepción caracterís tica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley - existente." (38)

Por su parte. Miguel de la Madrid, critica los conceptos de adición y reforma expresados por Tena Ramírez, indicando - que su argumento es válido tratándose de leyes ordinarias, pe ro no es adecuado tratándose de leyes constitucionales.

Y nos dice, que reformar es "volver a dar forma, pero no significa modificar la substancia de las cosas, sino modificar la forma de una misma substancia"; y las adiciones significan "agregar algo a lo ya existente, pero sin destruir la existen cia y tampoco sin transsubstanciar lo existente". (39)

En fin, también con toda atingencia se expresa el maestro Ignacio Burgoa, al apuntar que el concepto de reforma "implica

 (37) Cfr. "La Constitución Reformada". Op.Cit. p. 14.

(38) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 46

(39) Cfr. "Elementos de Derecho Constitucional". Op.Cit. pp. 264, 265 y 275.

necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal", y nos sigue diciendo, que reformar "significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia". (40)

No obstante lo anterior, y sin caer en una interpretación meramente gramatical, debemos subrayar que en estricto sentido los términos "adicionar" y "reformar" de ninguna manera son - sinónimos, como lo sostienen diversos autores (*); consideramos que no es lo mismo "adicionar" que "reformar".

El concepto "adicionar", significa añadir, agregar o aumentar algo sobre lo que ya existe; esto es, añadir un precepto a la Constitución o agregar una expresión, por decirlo así, a algún precepto existente, sin alterar su esencia o sustancia.

Por el contrario, "reformar", quiere decir volver a formar, volver a dar forma a ese algo que ya existe; esto es, corregir o enmendar la Constitución, pero sin destruir tampoco su esencia o sustancia.

Por lo tanto, las facultades que el artículo 135 concede al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, estriban únicamente en adicionar o reformar la Constitución, conforme al significado de los términos que han quedado expuestos.

En efecto, aunque no esté expresamente estipulado en la Constitución, los alcances o facultades que el artículo 135

 (40) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 368.

(*) Ulises Shmill, sostiene que toda adición es una reforma. "El Sistema de la Constitución Mexicana". 2a. Edición. Textos Universitarios. México 1977. p. 151. Para el maestro Mario de la Cueva el vocablo "reformas" incluye los conceptos de adición y supresión de principios o normas. Op. Cit. p. 143.

confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, se encuentran limitadas en el sentido de que no pueden modificar las decisiones o principios fundamentales sustentados en la misma, y mucho menos acepta la posibilidad de una reforma total de la Constitución; es decir, abrogarla para expedir otra nueva.

Ahora bien, no debemos confundir los conceptos de reforma y de adición de la Constitución con la denominada "mutación constitucional".

La reforma o adición constitucional, consiste en la técnica a través de la cual se modifica el texto constitucional; es el cambio formal del texto de la Constitución; y la mutación constitucional es aquella que produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que se actualice dicha transformación en el texto constitucional; permanece intacto el documento constitucional. (41)

Esto es, la mutación constitucional implica un cambio producido en la realidad, sin que se actualice o se inserte en el documento constitucional. Al lado del derecho constitucional plasmado en la propia Constitución se forma y se desarrolla un derecho no escrito o consuetudinario (usos y prácticas constitucionales) que modifican la Ley Fundamental, pero esos cambios no son contenidos en el texto de la Constitución.

Así pues, la idea de estos conceptos relacionados con el artículo 135 constitucional demuestra, aunque no esté expresamente determinado, que nuestra Constitución no puede reformarse totalmente, como tampoco permite modificar o destruir los

(41) Cfr. Loewenstein, Karl. Op.Cit. pp. 164 y 165.

principios o decisiones esenciales de la Constitución. Sólo el pueblo en el ejercicio del poder constituyente, es el que puede cambiar las decisiones fundamentales e inclusive darse una nueva Constitución que exprese la contextura misma del ser y modo de ser de la Constitución.

Con esto no queremos decir que nuestra Constitución sea irreformable en lo absoluto; esto es, que sea un documento - inalterable o inmodificable. Por el contrario, como lo hemos señalado, el artículo 135 establece un procedimiento diverso al legislativo ordinario, mucho más complicado, a través del cual pueden llevarse a cabo adiciones o reformas constitucionales para irse adecuando a la realidad imperante; es decir, para que se dé ese punto en que "la realidad jurídica valorada y la Constitución se interfieren". (42)

Pero lo que si no autoriza el artículo 135, es la alteración de las decisiones fundamentales o la abrogación total o en forma sucesiva de la Constitución, ya que de lo contrario se estaría aniquilando a si misma; esto es, estaría permitiendo su propio exterminio, que no es otra cosa que la destrucción de nuestro régimen constitucional sobre el cual descansa; o como diría Carl Schmitt, toda reforma debe garantizar la identidad y la continuidad de la Constitución considerada como un todo. (43)

Modificar o desnaturalizar los principios rectores del orden jurídico y político proclamados en la Constitución, sería transformar o cambiar la estructura de ese orden jurídico y político por otro diferente.

 (42) Cfr. Carpizo Jorge. "Estudios Constitucionales.. Op.Cit. p. 290.

(43) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. p. 120.

Sostener que por vía del artículo 135 constitucional, se pueden modificar las decisiones fundamentales sustentadas en la Constitución, es admitir que por medio de este procedimiento se puede cambiar nuestra forma de gobierno republicana a una forma de gobierno monárquica; o cambiar el régimen federal por uno centralista. Cuestiones éstas que son inadmisibles desde todos los puntos de vista, y aún más, inaceptables desde la perspectiva jurídica-constitucional.

De esta manera podemos decir, que la Constitución permite, por medio del artículo 135, adicionar o reformar todo precepto cuyo contenido no verse sobre los principios fundamentales del orden jurídico-constitucional.

Sin embargo, es de hacer notar, que si se pueden modificar en cuanto a la "forma", pero no en cuanto al "fondo". La forma de expresión que encierra un principio fundamental si puede ser cambiada, más no la decisión en concreto; es decir, la idea proclamada en la Constitución no puede ser vulnerada. Podrá alterarse la forma más no el fondo.

Esto es, existe la posibilidad de que a través del artículo 135 de la Constitución, se cambie la forma de expresión, pero sin alterar la esencia o idea de las mismas; pues la abolición o supresión de éstas, pertenece solamente al poder constituyente del pueblo, "único hacedor y reformador, en su caso, de las decisiones de su voluntad".

Consideramos que esto es admisible y justificable, siempre y cuando tenga por objeto precisar y armonizar con mayor exactitud dichos principios esenciales sustentados en la Constitución.

Aun más, aceptamos que las decisiones fundamentales consignadas en la Constitución, pueden ser ampliadas o aumentadas; pero nunca jamás disminuídas o reducidas.

Al respecto, nos dice el maestro Jorge Carpizo:

"La noción apuntada de señalar que la idea de la decisión fundamental no debe variarla el poder revisor, pero que la forma sí, no es una noción precisa, no es una regla matemática, sino más bien es una pauta, que se manifiesta en la convicción y sentimiento del pueblo...

El cambio de una decisión fundamental a otra puede el pueblo realizarla pacíficamente, pero con frecuencia es necesario que una insurrección o un movimiento quiebre ese orden jurídico que caduca por voluntad popular. Es el parto del nuevo orden y como todo alumbramiento es doloroso... la forma de la decisión fundamental sí puede ser modificada por el poder revisor. Si tal cosa afirmamos es porque nuestro orden jurídico lo permite. Pero aun el cambio de forma, de reglamentación de una decisión fundamental es de tal suerte importante, que únicamente debería -entramos en el campo axiológico- ser modificada por un referéndum efectuado por el pueblo".(44)

Por ello, la facultad que concede el citado precepto al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales de la federación, no es la de modificar, alterar, cambiar o destruir las decisiones esenciales que integran el contenido de la Constitución, o sea, las que forman la sustancia o contextura misma del ser y modo de ser de la Constitución.

Así, el maestro Ignacio Burgoa al tratar este problema de la reformabilidad de los principios fundamentales, apunta lo siguiente:

 (44) Cfr. "La Constitución Mexicana de 1917". Op.Cit. pp. 280 y 281.

"De la exposición que antecede, y que no es sino la reiteración de ideas anteriormente amittidas, se deduce la ineluctable conclusión de que la facultad prevista en el artículo 135 constitucional en favor del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para reformar y adicionar la Constitución debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. De ello se infiere que los citados órganos no pueden cambiar la esencia de la Constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado insistentemente, la permisión jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar el poder constituyente, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la Constitución que instituye su existencia y no con la tendencia a destruirla. (45)

Por su parte, también el maestro Mario de la Cueva afirma:

"... el procedimiento de la reforma parcial sólo puede conducir a modificaciones concretas, nunca al cambio de los principios fundamentales... En una posición opuesta a la ley fundamental Suiza se encuentran las constituciones que se limitan a mencionar la facultad del poder reformador para adicionarlas o reformarlas; entre ellas están las constituciones mexicanas de 1857 y 1917, que pueden ofrecerse como modelos por la claridad de su lenguaje... La tesis de la ilimitabilidad de sus atribuciones rompe el principio de la seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignada en el artículo 133. Sin género alguno de duda, la incondicional subordinación de los poderes estatales, legislativo, ejecutivo y judicial,

(45) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 382.

es esencial para la vigencia de la seguridad jurídica, pero ¿no es igualmente grave, o tal vez más, que el poder reformador sea elevado a la categoría de autoridad omnipotente?". (46)

Ahora bien, si el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en su actuación conforme al artículo 135 constitucional son limitados, en el sentido de que no tienen facultades para cambiar las decisiones fundamentales consagradas en la Constitución; entonces, ¿quién podrá modificar esos principios esenciales o dar una nueva Constitución?

Como lo indicamos en los incisos anteriores, el pueblo es el único que tiene la potestad o facultad de modificar, alterar o destruir las decisiones fundamentales, como abrogar la Constitución para darse otra nueva; es decir, que dicha facultad incumbe o es inherente al poder constituyente del pueblo.

Esto no significa tampoco, que los principios rectores o esenciales sustentados en la Constitución sean perennes, eternos o inmutables, pues como lo hemos venido indicando nuestra sociedad no es estática, sino dinámica; motivo por el cual -- puede acontecer, en caso de ser necesario, la alteración de dichos principios; pero lo que debemos de recalcar, es en el sentido de que conforme a nuestra Constitución, la existencia de éstos se encuentra sujeta a la manifestación de la voluntad del pueblo.

El artículo 39 de la Constitución dice textualmente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho

(46) Cfr. "Teoría de la Constitución". Op.Cit. pp. 168, 169 y 172.

de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Conforme a las últimas líneas de dicho precepto, corresponde al pueblo, como único soberano la potestad de alterar y modificar la forma de gobierno y por tanto las decisiones fundamentales consignadas en la Ley Suprema.

En lo tocante a esta cuestión, el Doctor Burgoa señala - que "el único soberano, o el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno (que sería el caso de una alteración total o transformación) es el pueblo, como lo dispone el artículo 39 constitucional en su norma respectiva... Interpretando, pues, los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano, posibilidad que concede el segundo a la nación, por lo que debemos concluir que las atribuciones de modificar y reformar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que informan a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal (art. 40)" (47)

Al respecto, surge inmediatamente una interrogante de capital importancia y de difícil solución desde el punto de vista jurídico: ¿Cuál es el camino o la vía en que el pueblo puede ejercer ese poder constituyente del que es titular para modificar las decisiones o principios fundamentales, o darse una nueva Constitución?

Sobre el particular debemos hacer mención a que la Constitución no prevé expresamente ninguna solución frente a este en crucijado problema.

 (47) Cfr. "Derecho Constitucional Mexicano". Op.Cit. p. 368.

En nuestro sistema constitucional, como atinadamente lo sostienen, entre otros, Ignacio Burgoa y Tena Ramírez, no -- existe el referendun popular y el plebiscito, así como tampoco dispone que los órganos constituidos puedan convocar a un Congreso o asamblea constituyente para que el pueblo elija a los representantes que deberán modificar una decisión fundamental u otorgar una nueva Constitución; luego, ¿cómo podrán cambiarse estos principios esenciales de la Constitución?

Si bien es cierto, el artículo 135 de la Constitución no dispone limitaciones expresas en la reforma constitucional, -- así como tampoco establece un mecanismo jurídico diferente al estipulado en dicho precepto; entonces, es de reconocerse que a falta de acotación expresa en nuestra Constitución, sólo podrán transformarse o modificarse las decisiones fundamentales por medios extra o metajurídicos, donde se manifieste o se externe la voluntad del pueblo, distinto al procedimiento señalado en el artículo 135; esto es, a través de la violencia armada o revolución con las consecuencias que esto trae consigo, pues si dicho movimiento popular no logra su cometido, cabe perfectamente la aplicación del artículo 136 constitucional.

No obstante lo anterior, debemos hacer notar los inconvenientes obvios que toda violencia armada representa; cuestión esta que es sin lugar a dudas inaceptable desde cualquier punto de vista.

Pero mientras no se establezcan los cauces o mecanismos jurídico-constitucionales para modificar las decisiones fundamentales que integran el orden jurídico y político de la Constitución, irremediamente el único camino es la vía del hecho, sustituyendo ese orden jurídico y político por otro nuevo que actualice y se adecúe a la verdadera realidad social --

que el mismo pueblo o sociedad vaya imponiendo en el devenir histórico.

Por lo tanto, estimamos que para solucionar este problema, debería someterse al electorado toda reforma, adición o transformación que recaiga sobre los principios esenciales - que conforman el orden jurídico de la Constitución; esto es, que sea el pueblo el que por medio del referendun o por un sistema de reforma constitucional semejante al de la Constitución de 1824, apruebe o rechace las modificaciones o alteraciones de dichos principios, evitando de esta manera el tener que recurrir a medios extra o metajurídicos; es decir, a través de la violencia armada o incluso fuera del derecho para poder modificar las decisiones fundamentales o darse una nueva Constitución; que no deja de ser un atributo de la soberanía.

Consideramos, que debe de implantarse el referéndun popular como instrumento jurídico-constitucional, para que por este medio el pueblo ejercite el poder constituyente o soberano del que es titular; o en su caso establecer un procedimiento de reforma constitucional similar al de la Constitución de -- 1824, que dé intervención a dos Congresos o legislaturas sucesivas: una primera que califique o examine las reformas y otra que las apruebe; lo que permitiría, aunque sea en forma indirecta, la participación del pueblo, a través de sus representantes que elija ante dichos Congresos.

Lo anterior, además de someter a la consulta del electorado mexicano toda reforma o transformación de la ley fundamental, detendría las reformas y adiciones "proliferantes", inmaduras e impremeditadas a que cada sexenio y durante el mismo, se ve sujeta la Constitución; actividad que al parecer actual

mente están acostumbrados a realizar los legisladores por iniciativa y decisión presidencial, poniendo en peligro el orden jurídico y político constitucional, encima de agravar y aumentar con esto la inseguridad o estabilidad jurídico-política del país, y que en los momentos tan difíciles por los que -- atraviesa nuestra nación, se convierte en "apreciado tesoro". Asimismo daría lugar a un ejercicio prudente y mesurado de la función reformadora; esto es, engendraría un mayor estudio y reflexión de cada precepto y de cada principio fundamental que se pretendiere modificar o suprimir.

Sin descartar los inconvenientes implícitos que el referéndum popular y el establecimiento de un procedimiento de reforma parecido al de la Ley Fundamental de 1824 traen consigo, pues el correcto funcionamiento de éste se encuentra condicionado a la madurez cívica, educativa y política del pueblo; no es por demás dejar indicado que estos serían los medios legales adecuados que podría adoptar nuestra Constitución.

En fin dejemos a juicio del pueblo y de la historia la actividad reformadora, que muchas veces disfrazadas en aras del "bien común", del "bienestar social" o del "interés nacional", se efectúan a la Constitución.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del análisis de los documentos históricos-constitucionales, resulta evidente que México ha tenido diversos sistemas de reforma constitucional, caracterizados por su procedimiento especial y complicado, distinto al proceso legislativo ordinario. En este sentido, lo fueron la Constitución Política de la Monarquía Española o de Cádiz de 1812; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Leyes Constitucionales de la República Mexicana o Constitución de las Siete Leyes de 1836 y la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

SEGUNDA.- El procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 de la Constitución Mexicana de 1917, corresponde al previsto en el artículo 127 de la Carta Fundamental de 1857. En tal virtud, para su cabal y correcta interpretación jurídica, se deberán analizar los debates del Congreso Constituyente del siglo pasado, pues dicho precepto se aprobó en la Asamblea Constituyente de 1916-1917, sin discusión alguna y por unanimidad de votos.

TERCERA.- En nuestra opinión, la finalidad del Congreso Constituyente de 1856-1857 fue la de someter al pueblo la decisión última de aprobar o de negar las reformas constitucionales; sin embargo, después de largos e interesantes debates y sin mediar explicación o justificación alguna, acabó por aprobar un procedimiento que excluía la participación del electorado, alejándose de esta manera del modelo francés de reforma constitucional, inspirado en el principio de la soberanía popular, para dar paso al sistema norteamericano que posteriormente se incorporaría a la Constitución de 1917 en su artículo 135.

CUARTA.- Estimamos que las Constituciones por su propia naturaleza no pueden permanecer inmutables, sino por el contrario deben ser cambiantes, pues tienen que irse adecuando ne cesariamente a las constantes modificaciones que ocurren en la sociedad para preservar y mantener esa identidad entre la realidad socio-política del Estado y lo que establece el tex to constitucional. Por ello, toda Constitución de tipo formal escrita, instituye un procedimiento y el órgano u órganos competentes para que sea reformada, con el objeto de que a través de ese procedimiento se integren o actualicen a la misma, los cambios sociales, políticos y económicos que la co munidad vaya exigiendo en su devenir histórico, evitando de esta manera el rompimiento del orden jurídico y político cons titucional por medios violentos y fuera del derecho.

QUINTA.- Consideramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es teóricamente una Consti tución rígida, aunque realmente viene siendo flexible, pues no obstante que determina un procedimiento especial de reformas o adiciones mucho más complicado y diferente del que se sigue para la legislación ordinaria, no ha sido difícil ni compleja su reformabilidad.

SEXTA.- Estimamos que nuestra Constitución de 1917, contempla en el artículo 136, la imposibilidad jurídica de que ésta pueda ser desconocida, vulnerada, alterada o sustituida a través de la fuerza o de la violencia armada, así como también prohíbe que la misma sea reformada o adicionada por medios extra o metajurídicos, es decir, en forma distinta al procedimiento prescrito en el artículo 135 Constitucional.

SEPTIMA.- En nuestro concepto el poder constituyente es la so beranía misma, depositada en el pueblo, cuya actividad o fun-

ción esencial es la de crear un ordenamiento jurídico y político expresado en un documento fundamental y supremo denominado Constitución; teniendo como características la de ser un poder originario, soberano e ilimitado que solamente otorga facultades y no gobierna. En cambio, los poderes constituidos son aquellos que establece y organiza el poder constituyente en la Constitución para gobernar, dotándolos de sus respectivas facultades y competencias, por lo que no son ilimitados ni mucho menos soberanos. Estos actúan de acuerdo con las múltiples atribuciones y obligaciones recibidas expresamente en la propia Constitución.

OCTAVA.- Sobre los órganos del procedimiento que tienen la facultad o competencia de reformar o adicionar nuestra Constitución de 1917, consideramos que el artículo 135 establece una participación o combinación entre el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores, actuando en forma separada y sucesiva y no simultáneamente o en asamblea única) y las legislaturas de los Estados de la Federación, como órganos constituidos, sin integrar un organismo nuevo o unitario, ni un órgano especial o ad-hoc con personalidad jurídica o política propia, distinta a éstos.

NOVENA.- En relación con los alcances o extensión del procedimiento de reforma constitucional, estimamos que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados de la Federación, facultades limitadas. Estas limitaciones, aunque no lo señale expresamente, serán en el sentido de que no pueden destruir o alterar la esencia de los principios o decisiones fundamentales consagradas en la Constitución y sobre las cuales descansa nuestro orden jurídico y político constitucional. De igual modo, por el camino del artículo 135, no cabe la posibilidad de sustituir o abrogar la Constitución para dar otra nueva.

DECIMA.- Entendemos por decisiones fundamentales, los principios esenciales de carácter político, económico, social, cultural e inclusive religioso, que implican la contextura misma del ser, modo de ser y querer ser del pueblo mexicano, normativizados en la Constitución. Son los principios básicos o torales sobre los cuales se erige el ordenamiento jurídico constitucional de nuestro país.

DECIMA PRIMERA.- Sin descartar los inconvenientes implícitos que el referendum popular y el establecimiento de un procedimiento de reformas similar al de la Ley Fundamental de 1824 traen consigo, pues el correcto funcionamiento de éstos se encuentra condicionado a la madurez cívica, educativa y política del pueblo; consideramos que no es por demás dejar indicado que en el último de los casos éstos serían los medios legales adecuados que podría adoptar la Constitución de 1917 para transformar o cambiar los principios esenciales que conforman el orden jurídico y política fundamental de nuestro país.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- BRYCE, JAMES. Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas, Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos. s/n de edición, Madrid, 1952.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. -- Editorial Porrúa, sexta edición, -- México, 1985.
- BURDEAU, GEORGES. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional, sin número de edición, Madrid, España, 1981.
- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 5a. edición México, 1982.
- CARPIZO, JORGE. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. La Gran Enciclopedia Mexicana, segunda edición, México, 1983.
- DE LA CUEVA, MARIO. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa 1a. edición, México 1982.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1957. Editorial Porrúa, 3a. edición, México 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política (ICAP), 1a. edición, México, 1982.
- El Artículo 135 de la Constitución de 1917. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 2a. edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1978. T. VIII.

- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. La Constitución y su Defensa. Dentro de la obra "La Constitución y su Defensa". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. edición, México 1984.
- GARCIA ALVAREZ, JUAN CARLOS. Las Cortes de Cádiz. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1978. T. I.
- GARCIA MAYNES, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 32a. edición revisada, México 1980.
- HAMILTON, MADISON Y JAY. El Federalista. Fondo de Cultura Económica, prólogo y versión en español de Gustavo R. Velasco, 3a. reimpresión, México 1982.
- HANS KELSEN. Teoría General del Estado. Editora Nacional, traducción del alemán por Luis Legaz Lacambra, s/n edición, México 1983.
- HANS KELSEN. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios, UNAM. traducción de Eduardo García Maynes, tercera reimpresión, México 1983.
- HELLER HERMAN. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Décima primera reimpresión, México 1985.
- HERNANDEZ, OCTAVIO. La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1978. T. I.
- LOEWENSTEIN, CARL. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, 2a. edición, 3a. reimpresión, Barcelona 1983.

- LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V. (CECSA), 5a. edición, 9a. impresión, México 1984.
- LASALLE, FERNANDO. ¿Qué es una Constitución? Editorial Siglo Veinte, s/n de edición, Buenos Aires 1984.
- MORENO, DANIEL. El Congreso Constituyente de 1916-1917. Editada por la Coordinación de Humanidades. 1a. impresión, México 1982.
- RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa 6a. edición, México 1982.
- REYES NEVARES, SALVADOR y HERNANDEZ SANCHEZ, ALEJANDRO. Las Cortes de Cádiz. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1978. T. XIII.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editorial Porrúa, 7a. edición, México 1982.
(Estudio Preliminar de Daniel Moreno).
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO y VALADES DIEGO. (Coordinadores) Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1983.
- SCHMILL ORDONEZ, ULISES. El Sistema de la Constitución Mexicana. Editorial Textos Universitarios, S.A., 2a. edición, México 1977.
- SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. - s/n de edición. México, 1981.
- SIEYES, EMMANUEL J. ¿Qué es el Tercer Estado?. Colección Nuevos Clásicos, UNAM. 2a. edición, México 1983.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 18a. Edición Revisada y -- Aumentada, México 1981.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1985. Editorial Porrúa, 13a. edición, México 1985.

VALADES, DIEGO. La Constitución Reformada. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, 1a. edición, Librería Manuel Porrúa, T. XII, México 1979.

VALADES, DIEGO. El Problema de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano. Dentro de los "Cambios Constitucionales". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. edición, México 1977.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada al título. 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1985. Artículo 135, por Jorge Madrazo.