



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

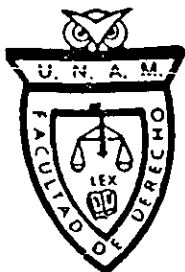
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

"LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN EL  
PROCEDIMIENTO DE REFORMA Y ADICION A LA  
CONSTITUCION FEDERAL EN VIGOR".

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**R E N E D I R Z O D I A Z**

297173

ASESOR: LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **DIRZO DIAZ RENE**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA Y ADICION A LA CONSTITUCION FEDERAL DEL VIGOR"**, bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Ignacio Mejía Guizar, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar en oficio de fecha 18 de julio de 2001, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F. agosto 15 de 2001.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad*

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E .**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA Y ADICION A LA CONSTITUCION FEDERAL EN VIGOR", elaborada por el alumno **DIRZO DIAZ RENÉ**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., julio 18 de 2001.  
A T E N T A M E N T E**

**M.C. IGNACIO MEJÍA GUIZAR.  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo**

*GRACIAS A DIOS.*

*A MI PADRE CELESTIAL*

*A MI MADRE DIVINA.*

Quién quiera venir en pos de mi,  
niéguese a si mismo,  
tome su cruz,  
y sígame.

V.M. S.A.W.

## DEDICATORIA.

Quiero dedicar mi tesis especialmente a una mujer, la primera en saber que vendría al mundo, me dio la vida y todo su amor, a quién debo todo cuanto soy, a MI MADRE.

Mamá, te amo, eres lo más importante para mí, eres mi motivación, eres mi inspiración, mis ganas de vivir. Estoy muy orgulloso de ser tu hijo, le doy gracias a Dios por ser tu mi madre, es la bendición más grande que pude haber recibido. Gracias por tu comprensión, por tu paciencia, por tu fe en mí, por todo cuanto me has enseñado.

Este trabajo de investigación te lo dedico a ti, porque lo hice por ti. Cada vez que sentía desgano, pensaba en ti y en tus sacrificios para darme una profesión, y de inmediato recobraba las fuerzas y el ánimo.

Realmente aprecio y valoro todo lo que haces por mí, eres una mujer extraordinaria y la mejor mamá del mundo entero. Gracias a tus oraciones, recibo muchas bendiciones que no merezco, mas gracias a tu fe, Dios ha tenido misericordia conmigo, se que él no se olvida de mi, porque todo el tiempo piensas en mi.

Todos tus actos, todos tus sacrificios, todos tus sufrimientos indecibles, toda tu ternura, tu ejemplo de sencillez y humildad, han despertado en mi un amor muy profundo hacia ti mamá, y un sentimiento de gratitud infinita. Mamá, gracias por tus consejos, gracias por tus desvelos, gracias por tu amor, pero sobre todo, gracias por enseñarme la fe en Dios.

Mamá, todo lo que soy es gracias a ti, todo lo que hago, lo hago por ti.

“A ti que me diste tu vida, tu amor y tu espacio  
A ti que cargaste en tu vientre dolor y cansancio  
A ti que peleaste con uñas y dientes, valiente en tu casa y en cualquier lugar.  
A ti rosa fresca de abril, a ti mi fiel querubín.  
A ti te dedico mis versos, mi ser, mis victorias.  
A ti mis respetos, señora, señora.  
A ti mi guerrera invencible, a ti luchadora incansable,  
A ti mi amiga constante de todas las horas.  
Tu nombre es un nombre común como las margaritas  
Siempre en mi boca, presencia constante en mi mente.  
Y para no hacer tanto alarde, esta mujer de quien hablo, es linda mi amiga  
gaviota, su nombre es: MI MADRE.”

**SEÑORA MARGARITA DÍAZ ORTUÑO.**

DESDE QUE TE CONOCI,  
SUPE QUE LA MUJER ES MAS INTELIGENTE QUE EL HOMBRE.  
GRACIAS POR TUS CONSEJOS Y APOYO  
ERES MI MEJOR PSICOTERAPEUTA.  
PARA MI HERMANA: CLAUDIA DIRZO DIAZ.

UNA MUJERCITA MUY TIERNA Y DULCE  
LA NOBLEZA ES PARTE DE TU PERSONA  
LAS FAMILIAS PUEDEN SER ETERNAS,  
SI ESTAN UNIDAS.  
"I really love you, you are my best friend".  
PARA MI HERMANA: NAYELI DIRZO DIAZ

TE EMPECÉ A AMAR,  
DESDE LA PRIMERA VEZ QUE TE SOSTUVE EN MIS BRAZOS.  
ERES UN NIÑO INTELIGENTE E INQUIETO,  
SERÁS UN HOMBRE DE BIEN.  
PARA MI HERMANO: EDOARDO DIRZO DIAZ.

HAS SIDO EL APOYO DE MAMÁ, POR  
MUCHOS AÑOS, TE LO AGRADEZCO.  
TU ALEGRIA SE CONTAGIA,  
GRACIAS POR SER COMO ERES  
PARA MI HERMANA: VICKY.

LA VOLUNTAD Y EL ESFUERZO,  
NOS PERMITEN ALCANZAR NUESTRAS METAS.  
MI PADRE: GABRIEL DIRZO DIAZ.

Atento recibo sus sabios consejos.

Gracias a Dios está con nosotros.

PARA MI BISABUELA: AGUSTINA JIMENEZ PANIAGUA.

PARA LA ABUELITA MAS LINDA Y AMOROSA DEL MUNDO,  
LA MAS BONITA Y LA MAS COSARIA.

MI ABUELA: MARIA APOLINAR ORTUÑO GARCIA.

UN HOMBRE INTEGRO Y DIGNO, LOS VALORES QUE PREDICO CON SU  
EJEMPLO SON: LA AMABILIDAD, LA EDUCACION, LA CORTESÍA, LA  
SENCILLEZ, EL RESPETO, LA TOLERANCIA, LA CARIDAD Y LA BONDAD.  
LOS MOMENTOS DE FELIZ CONVIVENCIA, SUS ENSEÑANZAS, SUS  
CONSEJOS, SUS ABRAZOS, SUS PALABRAS, SU CONDUCTA INTACHABLE  
SON UN RECUERDO VIVO. SU HUELLA EN MI, ES IMBORRABLE.

MI AMADO ABUELO: LINO DIAZ RENTERIA.

Se ennoblece tu vida:

Cultivando la bondad, la sabiduría y la amistad.  
Buscando la verdad, la filosofía y la comprensión.  
Amando la caballerosidad, el valor y el servicio.  
Gobernando el carácter, el lenguaje y la conducta.  
Apreciando la cordialidad, la alegría y la decencia.  
Defendiendo el honor, los amigos y los débiles.  
Admirando el talento, la dignidad y la gracia.  
Excluyendo la ignorancia, la ofensa y la envidia.  
Combatiendo la mentira, el ocio y la calumnia.  
Conservando la salud, el prestigio y el buen humor.

PARA: MIS TÍAS Y MIS TÍOS.

PARA TODOS MIS PRIMOS Y PRIMAS.

Ennoblece tu vida.

Los jóvenes son el presente de México.



MUY DENTRO DE MI CORAZON  
AZUL Y ORO  
LLEVO LOS COLORES DE MI UNIVERSIDAD.  
LO CUAL ME HONRA Y ME ENORGULLECE.  
MI GRATITUD Y CARIÑO INFINITO PARA LA:  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

AL TEMPLO DEL CONOCIMIENTO JURIDICO,  
¡CUANTOS RECUERDOS!  
¡CUANTAS ENSEÑANZAS!  
AÑOS MARAVILLOSOS.  
ES DOLOROSA LA DESPEDIDA.  
MI QUERIDA: FACULTAD DE DERECHO.

SU PRESENCIA EN LAS AULAS  
ES POR AMOR A LA UNIVERSIDAD.  
COMPARTEN SUS CONOCIMIENTOS  
SIN REMILGOS NI RESERVAS.  
A ELLOS DEBO MI FORMACION ACADÉMICA.  
GRACIAS A TODOS MIS PROFESORES  
DE LA FACULTAD DE DERECHO.

CON INCONMENSURABLE GENEROSIDAD Y PACIENCIA

ME BRINDO VALIOSISIMAS HORAS

EN LA REVISION DE ESTA TESIS.

HONRO SU CULTA MISION

Y LA NOBLEZA DE SU PERSONA.

¡QUE DIOS LO BENDIGA MAESTRO!

GRACIAS POR TODO,

LO ESTIMO Y APRECIO MUCHO.

MI ASESOR:

LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR.

AL MAESTRO JAIME SABINES.

In Memoriam.

“Los amorosos buscan,  
los amorosos son los que abandonan,  
son los que cambian, los que olvidan.  
Su corazón les dice que nunca han de encontrar,  
no encuentran, buscan.  
Los amorosos andan como locos  
porque están solos, solos, solos,  
entregándose, dándose a cada rato,  
llorando porque no salvan al amor.  
Les preocupa el amor. Los amorosos  
viven al día, no pueden hacer más, no saben.  
Siempre se están yendo,  
siempre, hacia alguna parte.  
Esperan,  
no esperan nada, pero esperan.  
Saben que nunca han de encontrar.  
El amor es la prórroga perpetua,  
siempre el paso siguiente, el otro, el otro.  
Los amorosos son los insaciables,  
los que siempre -¡qué bueno!- han de estar solos”.

“Quisiera hablar de ti a todas horas en un congreso de sordos,  
enseñar tu retrato a todos los ciegos que encuentre.  
Quiero darte a nadie para que vuelvas a mí sin haberte ido”.

“(…) Algo he de andar buscando en ti, algo mío que tu eres y que no has de darme nunca. ¿Por qué nos separaron? Me haces falta para andar, para ver, como un tercer ojo, como otro pie que sólo yo sé que tuve”.

“HE REPARTIDO MI VIDA inútilmente entre el amor y el deseo, la queja de la muerte, el lamento de la soledad. Me aparté de los pensamientos profundos, y he agredido a mi cuerpo con todos los excesos y he ofendido a mi alma con la negación.

Me he sentido culpable de derrochar la vida y no he querido quedarme en casa a atesorarla. Tuve miedo al fuego y me incineré. Amaba las páginas de un libro y corría a las calles a aturdirme. Todo ha sido superficial y vacío. No tuve odio sino amargura, nunca rencor sino desencanto. Lo esperé todo de los hombres y todo lo obtuve. Sólo de mí no he sacado nada: en esto me parezco a las tumbas.

¿Pude haber vivido de otro modo? Si pudiera recomenzar, ¿lo haría?”

Serás del tamaño de tus pensamientos,  
no te permitas fracasar, lo más importante son  
los sentimientos, y lo que no puedes comprar.

Por que eres muy grande es que estás aquí,  
por algo importante es que estás aquí,  
el mismo universo sería diferente si no estuvieras tú,  
date cuenta de quién eres, date cuenta de lo que vales.

*"Hay que correr el riesgo, de levantarse y seguir cayendo".*

Me resulta más sencillo el silencio, es tonto pretender que soy un sabio,  
prefiero conversar con mi muerte, un largo rato . . .  
Tengo secretos sin revelar, y como un anticuario los guardo en el corazón . . .

HERMANA, HAZME LLORAR.  
(Ramón López Velarde).

Fuensanta, dame todas las lágrimas del mar.  
Mis ojos estás secos y yo sufro  
Unas inmensas ganas de llorar.

Yo no sé si estoy triste  
Por el alma de mis fieles difuntos  
O porque nuestros mustios corazones  
Nunca estarán sobre la tierra juntos.

( . . . )  
Fuensanta ¿tu conoces el mar?  
Dicen que es menos grande y  
Menos hondo que el pesar.  
Yo no sé ni por qué quiero llorar  
Será tal vez el gran pesar que escondo  
Quizá mi infinita sed de amar.

Hermana, dame todas las lágrimas del mar.

Every time I see you falling, I get down on my knees and pray,  
Waiting for the final moment you say the words that I can't say.

An slave can't know what love is.

LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN EL  
PROCEDIMIENTO DE REFORMA Y ADICION A LA CONSTITUCION  
FEDERAL EN VIGOR.

INDICE.

INTRODUCCION.	_____	I
CAPITULO 1.	CONSTITUCIÓN.	_____ 1
1.	Concepto e Importancia de la Constitución.	_____ 1
2.	La supremacía constitucional.	_____ 28
3.	El contenido imprescindible de la constitución.	_____ 45
4.	La constitución como estructuración jurídica de la democracia.	_____ 64
CAPITULO 2.	EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.	_____ 79
1.	Poder constituyente originario.	_____ 80
2.	Poder constituyente permanente.	_____ 93
3.	La mutabilidad como característica del derecho.	_____ 101
4.	Los procedimientos de reforma constitucional en el Derecho comparado.	112
CAPITULO 3.	PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.	_____ 146
1.	Constitución de Cádiz de 1812.	_____ 148
2.	Constitución de Apatzingán de 1814.	_____ 153
3.	Acta constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.	_____ 163
4.	Siete leyes constitucionales de 1836.	_____ 169
5.	Las Bases orgánicas de 1843.	_____ 174
6.	Acta constitutiva y de reformas de 1847.	_____ 177
7.	Constitución de 1857.	_____ 182
8.	Procedimiento actual en nuestra constitución vigente.	_____ 186



CAPITULO 4. LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE PERMANENTE.	190
1. Criterios a favor de la facultad irrestricta de reformar la constitución.	191
2. Criterios restrictivos de la reforma constitucional.	200
3. El poder constituyente permanente y su obra de 1917 a 1988.	207
4. Las reformas constitucionales de 1988 a 2001.	212
CONCLUSIONES.	224
BIBLIOGRAFIA.	226

## INTRODUCCION

La importancia de la Constitución es tan grande, que no se puede medir. El contenido de la Constitución determina el ser de una nación. Alterar dicho contenido afecta toda la estructura jurídica de un país.

El derecho se transforma contantemente, reformar una Constitución es necesario, mas los cuestionamientos son: ¿Quién está auténticamente legitimado para hacer reformas a la Constitución? ¿Hasta en que medida es posible hacer modificaciones a la Ley suprema? ¿Es válido alterar las decisiones fundamentales? ¿Existe algún tipo de restricción en la actuación del órgano reformador? ¿El actual sistema de reforma es el adecuado para México? ¿Es necesario establecer limitaciones a la reforma constitucional?. Estas interrogantes motivaron la realización de este trabajo de investigación cuyo objeto es participar en el debate nacional sobre una nueva constitucionalidad y la reforma del Estado, aportando ideas y propuestas a través de una exposición clara, imparcial y objetiva, producto de un análisis metodológico y dialéctico.

Recién iniciamos un nuevo siglo y un nuevo milenio, el momento histórico nos obliga a replantear nuestro proyecto de nación, sin desechar nuestras raíces históricas y culturales, es decir, valorando las decisiones fundamentales de nuestra Carta Magna.

En el capítulo primero analizamos la importancia de la Constitución y de la supremacía constitucional, apoyándonos en

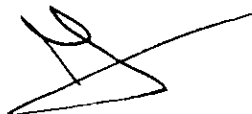


importantes criterios jurisprudenciales, a los que se agregan nuestros comentarios personales y de destacados juristas. Asimismo proponemos un concepto unitario de Constitución y lo que consideramos como el contenido imprescindible de la Ley fundamental.

En el capítulo segundo se enuncian las características primordiales del poder constituyente originario y de los poderes constituidos, apuntamos cuales son sus diferencias, señalando la importancia de distinguir a ambos. Explicamos la noción de "poder constituyente permanente" u "órgano reformador de la Constitución", su integración y funcionamiento. En este mismo capítulo, hacemos un ejercicio de derecho comparado, analizando los procedimientos de reforma en las constituciones de Perú, Paraguay, Chile, Brasil, Ecuador y Venezuela.

El capítulo tercero lo dedicamos al análisis de los procedimientos de reforma en las constituciones que han regido nuestro país, esto es, desde la Constitución de Cádiz de 1812, hasta el procedimiento actual.

Por último, en el capítulo cuarto, se exponen abundantes criterios a favor de la facultad irrestricta de reformar la Constitución, así como las opiniones restrictivas de la reforma constitucional. En ese sentido, explicamos, opinamos y cuestionamos sobre la actuación del "poder constituyente permanente" y su obra desde la promulgación de la carta de Querétaro hasta el día de hoy, lo que nos lleva a analizar las posibilidades reformativas de nuestra actual Constitución y responder conciusivamente los cuestionamientos planteados en esta monografía.



RENÉ DIRZO DIAZ.  
CIUDAD UNIVERSITARIA.  
MAYO DE 2001.



## CAPITULO I. CONSTITUCION.

1. Concepto e importancia de la Constitución.
2. La supremacía constitucional.
3. El contenido imprescindible de la Constitución.
4. La Constitución como estructuración jurídica de la Democracia.

### 1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCION.

La constitución es el ordenamiento jurídico primario, fundamental y supremo de un estado. Todo Estado – entendido como nación, como un conjunto de seres humanos establecidos en un territorio, bajo un poder público o gobierno, regidos por un orden jurídico (el Derecho), dotado de Soberanía y que persiguen una misma finalidad- tiene una constitución. La constitución es el derecho primario y fundamental, por que crea y organiza al estado, este a su vez, cuando ya se encuentra “constituido” (creado y organizado de acuerdo a la constitución), producirá el derecho ordinario o secundario. La constitución es el derecho primario por que es primero, es el primero en nacer, y de el brota el estado, las instituciones, y el resto del ordenamiento jurídico al que llamamos derecho ordinario. La constitución es el derecho fundamental por que sin ella no pueden nacer legítimamente un estado, las instituciones y el derecho ordinario, la Constitución es el fundamento del Estado, pues en base a la Constitución se funda el Estado. La constitución es el ordenamiento jurídico supremo por que



ocupa la máxima jerarquía dentro del orden normativo y condiciona la validez de todo el orden jurídico. Por orden jurídico debe entenderse el conjunto de normas jurídicas que rigen la vida de una sociedad, esto es, la Constitución, las Leyes Federales, los Tratados Internacionales, las constituciones locales, los reglamentos, bandos, circulares, la jurisprudencia, las normas jurídicas individualizadas -Sentencias, contratos, testamentos- etc. Todo este Orden jurídico nace conforme a la Constitución, le debe obediencia a la Constitución, pues de ningún modo este debe contravenir a lo dispuesto por la misma, en su forma o en su contenido.

*" la autodeterminación del pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico"...<sup>1</sup>*

Toda sociedad necesita un orden jurídico, en la cima de este, una ley fundamental y suprema; nos referimos a una Constitución. Un orden jurídico es la manifestación esencial del derecho.

*" Pues bien, es la Constitución la que directa y primordialmente objetiva y actualiza las facultades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, por lo que recibe también el nombre de **Ley Fundamental**, en vista de que finca las bases de calificación, organización y funcionamiento del gobierno del Estado o del pueblo (autodeterminación) y establece las normas que encauzan el poder soberano (autolimitación) ..."<sup>2</sup>*

Conceptualizar que es una Constitución no es sencillo, si además consideramos que la palabra constitución tiene variados significados. El

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Duodécima edición, Porrúa, México, 1999. p 323.

<sup>2</sup> *Ibidem.* p. 323 -324.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia nos ofrece las siguientes definiciones:

*“Constitución. (Del lat. Constitutio, -onis.) f. Acción y efecto de constituir. 2. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencian de las demás. 3. Forma o sistema de gobierno que tiene cada estado. 4. Ley fundamental de la organización de un Estado. 5. Estado actual y circunstancias de una determinada colectividad. 6. Cada una de las ordenanzas o estatutos con que se gobierna una corporación. 7. En el derecho romano, ley que establecía el príncipe, ya fuese por carta, ya por edicto, decreto, rescripto u orden. 8. Naturaleza y relación de los sistemas y aparatos orgánicos, cuyas funciones determinan el grado de fuerzas y vitalidad de cada individuo”<sup>3</sup>*

Esta dificultad la han advertido previamente varios autores, al respecto el Dr. Jorge Carpizo apunta lo siguiente:

*“La palabra Constitución es multívoca, pues posee diversos significados. Cualquier objeto tiene una constitución.*

*Cualquier Estado –desde el punto de vista físico- tiene una Constitución, que es el conjunto de relaciones que se verifican en esa comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y gobernados, y el logro de cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la Lengua Española”. Vigésima primera edición, Espasa Calpe, Madrid, 1992.

<sup>4</sup> CARPIZO MCGREGOR, Jorge. “Estudios Constitucionales”. Séptima edición. U.N.A.M. Porrúa, México, 1999, p.42.

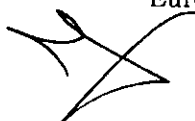
Como podemos apreciar la palabra constitución posee disímiles significados, mas a nosotros nos interesa su significado jurídico.

Para comprender que es una Constitución en su sentido actual, debemos desentrañar su sentido histórico y su evolución -por que ha evolucionado a través del tiempo- hasta convertirse en lo que significa hoy día.

El orden social, político, económico y jurídico en el mundo, tal como lo conocemos ahora, es el resultado del predominio de la cultura occidental y que ha prevalecido imponiendo (en muchas ocasiones por la fuerza o por el exterminio) su ideología, su religión, sus instituciones, su forma de gobierno, etc.

En Europa, de donde proviene esta cultura occidental, durante muchos siglos la forma de gobierno fue la monarquía. Nadie ponía en duda de que el monarca era nombrado por Dios, por medio de su Iglesia, en la persona del Papa. Nadie podía cuestionar o poner en entredicho las facultades omnímodas y omnipotentes del rey para crear las leyes, hacerlas cumplir y juzgar sobre su cumplimiento o no, en otras palabras, en un solo individuo se concentraba todo el poder público (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial), quién lo ejercía a su entera voluntad y capricho, sin ninguna restricción y sin tener que rendir cuentas a nadie. El gobernado no tenía derechos o si los tenía era igual a no tenerlos pues no existían medios para hacerlos valer frente a los actos de la autoridad monárquica.

Esta ideología se impone en el resto del mundo, durante el colonialismo y el imperialismo, etapas durante las cuales los países Europeos subyugan la cultura de los pueblos colonizados.



Sin embargo esta cultura fue obligada a cambiar, aunque con la resistencia de los grupos afectados -el clero y la nobleza principalmente- por lo que el cambio se realizó a través de la lucha, de las revoluciones, guerras civiles, guerras de independencia, golpes de estado, cuartelazos, sublevaciones, etc.

La difusión de las ideas de igualdad, fraternidad, libertad, justicia, división de poderes, que se preconizan en todo el orbe a partir de la revolución Francesa (1789) y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (1776), cristalizan en un ánimo generalizado en las conciencias por limitar el poder público, organizarlo, estructurarlo, señalar un catálogo de derechos de los gobernados oponibles a los gobernantes. Todos estos anhelos se materializan en un documento solemne al que llamamos Constitución, y es así como a partir de principios del siglo XIX se generalizó la tendencia de expedir constituciones escritas en todos los países del mundo.<sup>5</sup>

Es a partir de entonces que los tratadistas, comienzan a inquirir que es una constitución y aquí empiezan las complicaciones terminológicas, toda vez que no ha habido unificación de criterios, mas bien, lo que ha sucedido es una diversificación de los mismos, en lugar de ofrecer un concepto de constitución, los autores apuntan "tipos" de constitución o clasificación de las constituciones. Lo cual dificulta encontrar un concepto válido.

La opinión de el de la voz es también compartida por el profesor Jorge Xifra Heras, quien se expresa de esta forma:

---

<sup>5</sup> Nota: El autor colombiano Carlos Olano afirma que después de 1830 es cuando se generalizó en los Estados de esa época expedir constituciones escritas, lo que este autor pasa por alto es que en México ya teníamos experiencia constitucional escrita propia, por ello preferimos señalar genéricamente, principios del siglo XIX. OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto. *"Derecho Constitucional e Instituciones políticas"*. 2da. Edición. Temis, Bogotá, 1987

*"La mayoría de los tratadistas de Derecho Constitucional, en lugar de ofrecer un concepto único de Constitución, suelen adjetivarla para referirse a una pluralidad de acepciones. Así, Biscaretti distingue los siguientes tipos de constitución: institucional, substancial, formal, instrumental, histórico y material. Palmerini habla además, del concepto dinámico. La distinción de Hauriou entre constitución social y constitución política es ya clásica, así como los cuatro tipos descritos por Schmitt: absoluto, relativo, positivo e ideal. Heller distingue cinco conceptos de constitución: dos sociológicos, dos jurídicos y uno formal. Friedrich enumera, como más importantes, seis conceptos de constitución: filosófico o totalitario (todo el estado de cosas de una ciudad), estructural (organización real del gobierno), jurídico (normas jurídicas generales que reflejan una concepción general de la vida), documental (constitución escrita), de procedimiento (que supone un procedimiento democrático de reforma) y funcional (proceso mediante el cual se limita efectivamente la acción gubernamental). Entre nuestros autores, Sánchez Agesta, después de separar los conceptos formal y material de constitución, incluye en este último tres tipos distintos: la constitución como norma, como decisión y como orden concreto; y García Pelayo, apoyándose en las corrientes del siglo XIX describe tres conceptos de constitución. El racional-normativo, el histórico-tradicional y el sociológico."<sup>6</sup>*

En este mismo sentido el Dr. Miguel Carbonell afirma:

*"En general puede decirse que el concepto de Constitución ha tenido y tiene un sinfín de formulaciones, muchas de ellas incompatibles y contradictorias entre sí, lo cual no ayuda sino que complica la búsqueda de un concepto válido que la describa."<sup>7</sup>*

<sup>6</sup> Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 319..

<sup>7</sup> CARBONELL, Miguel. "Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México". Tercera edición, Porrúa, México, 2000. p 132.

La multiplicidad de conceptos o tipos de Constitución se debe, en gran parte, a que con el transcurso del tiempo la cantidad de materias normadas por una Constitución se ha venido ampliando, es decir, cuando empiezan a expedirse las primeras constituciones escritas, se pensaba que su contenido debería ser estrictamente político y su función era únicamente estructurar el Estado, crear los órganos, limitar su competencia, señalar la forma de estado y la forma de gobierno, pero mas tarde se difundió la tendencia de incluir los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, por lo que el contenido de la constitución ya no fue estrictamente político. Posteriormente se insertan en la Constitución los denominados derechos sociales. Mas tarde se incorporan las ideas de control de la constitucionalidad, a fin de proteger a la Constitución contra la violación de sus preceptos. Así vemos que el contenido de una Constitución se vino ampliando, y a su vez, homologando las tendencias constitucionales a nivel mundial, con ello, los criterios de clasificación clásicos fueron quedando obsoletos.

Vamos a ejemplificar esto. La clasificación clásica de las constituciones, expuesta por el autor Daniel Moreno, se divide en tres, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Según su forma jurídica.
- b) Según su origen.
- c) Según su reformabilidad.

- a) Según su forma jurídica las constituciones se dividen en 1. Escritas y 2. No escritas o consuetudinarias. Las primeras constan por escrito en un documento o en un solo cuerpo normativo. En las segundas, como su nombre lo indica *"no existe un texto específico que contenga la totalidad o la casi totalidad de las normas básicas. El ejemplo clásico es el de Inglaterra, en la que*



*hay una serie de leyes comunes, de tradiciones y de practicas que forman la organización jurídica básica.*<sup>8</sup>

Es ostensible que esta clasificación quedó desfasada, en virtud de que la tendencia constitucional a nivel mundial es de que todos los países tengan una constitución escrita. La posibilidad de que una Constitución sea conocida, interiorizada, observada y respetada se incrementa al máximo cuando esta es escrita. De hecho, la regla general es que una constitución sea escrita, la excepción sería la citada constitución de Inglaterra.

b) Según su origen, las constituciones se dividen en: otorgadas, impuestas y, pactadas o contractuales. Al respecto el autor en referencia nos explica:

*"Son constituciones **otorgadas** aquellas que el monarca concedía en tiempos pasados, cuando conforme a la doctrina era el titular de la soberanía. Típica es la Constitución Francesa de 1814, en la que le monarca francés, Luis XVIII, influido por su ministro Talleyrand, otorgó a sus súbditos franceses. **Impuestas** son las cartas políticas que el rey tenía que aceptar, debido a que el parlamento se las imponía. Aunque no corresponde exactamente a este tipo, la de Cádiz de 1812 le fue impuesta al monarca Fernando VII; también en España se le impuso, por las cortes, a la reina Cristina, la constitución de 1836. Las **pactadas** o contractuales se consideran aquéllas que se fundan en la teoría del pacto social. Aquí la enumeración puede ser amplia: bien un pacto entre provincias o comarcas, como en el caso de la suiza; bien entre el monarca y el pueblo."*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Décimo primera edición, Porrúa. México, 1990. p 16.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p 16.



Las tendencias constitucionales a nivel mundial coinciden con que el titular de la soberanía es el pueblo o nación, quienes a su vez la ejercen a través de la representación política (en una democracia) y la plasman en una constitución, creada por un poder constituyente. En los poquísimos países que aun tienen una monarquía, esta es mas bien un adorno (reinan pero no gobiernan), por lo cual es obvio que esta clasificación ya no es funcional. Aunque alguna vez lo fue, la realidad cambió y la dejó atrás. Las constituciones ya no se otorgan, se imponen o se pactan con un monarca, una constitución es una expresión de soberanía popular.

c) Según su reformabilidad se clasifican en rígidas y flexibles. El autor de esta clasificación fue James Bryce con su obra "Constituciones rígidas y flexibles". Las primeras se caracterizan por tener un sistema de reforma más difícil o complicado que para reformar una ley ordinaria, esto es, la reforma se realiza por un órgano especial, por cierta mayoría calificada, por legislaturas sucesivas, por la aprobación del cuerpo electoral o por una combinación de las anteriores. Por su parte, las flexibles las puede reformar el legislador ordinario como si esta fuera una ley ordinaria.

Una vez más hemos de señalar que esta clasificación ha sido superada por la realidad y el tiempo, ya que en su inmensa mayoría las constituciones actuales son rígidas.

Para reforzar esta idea transcribiremos las palabras del investigador Miguel Carbonell:

*"Hoy en día, la distinción entre Constituciones flexibles y rígidas ha perdido gran parte de su importancia, ya que la mayoría de las constituciones contemporáneas son rígidas. Por tal motivo, se ha dicho*



*que, más que hablar de rigidez o flexibilidad de las constituciones, debe considerarse su mayor o menor grado de rigidez*.<sup>10</sup>

Otros criterios clasificatorios las dividen:

Según su ideología en burguesas, individualistas, socialistas, etc.

Según su forma de gobierno en monárquicas y republicanas.

Según su sistema de gobierno en presidenciales y parlamentarias.

Según su forma de estado en federales y unitarias. Etc.

Todas estas clasificaciones no han hecho mas que diversificar los criterios en lugar de unificarlos en la búsqueda de un concepto unitario de constitución.

Una vez hechos estos señalamientos vamos a enunciar y a escudriñar brevemente algunas ideas aportadas por la doctrina sobre el concepto de constitución a fin de llegar a una conclusión.

En su "Manual de Derecho Constitucional" el Licenciado Francisco Ramírez Fonseca nos ofrece este concepto de constitución:

*"(...) el documento solemne (Constitución escrita) o el conjunto de normas arraigadas en la conciencia del pueblo (constitución no escrita) (hasta aquí el aspecto formal) en que se consignan, por un lado, la forma de armonizar las relaciones de los órganos del poder entre sí, de éste con los gobernados y de éstos con aquél, y por el otro, un mínimo de derechos subjetivos públicos indispensables para que el gobernado pueda desenvolver libremente su personalidad y lograr sus propios fines (aspecto material)."*<sup>11</sup>

<sup>10</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p. 162.

<sup>11</sup> RAMÍREZ FONSECA, Francisco. "Manual de Derecho Constitucional" 5ª. Edición, editorial PAC, México, 1988.

En estas líneas observamos que el autor sigue enredado con las concepciones anacrónicas de constituciones escritas y no escritas, y omite mencionar otras características de una constitución que completarían el concepto. No obstante, se aprecia una intensión conciliatoria, de unidad, pues en lugar de señalar varios tipos de constitución, trata de unificar o conciliar los criterios de constitución formal y constitución material, por lo que este esfuerzo es loable.

En este momento se hace muy oportuno citar las siguientes ideas del Dr. Jorge Carpizo:

*"La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfieren.*

*Así, la constitución de un país es un eterno duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma. La constitución de un país es una perpetua adecuación entre un folleto y la vida.*

*Así, la constitución de un país no es ni ser ni deber ser, sino es ser deber ser."<sup>12</sup>*

Ciertamente hay verdad en las palabras de este distinguido jurista, la variedad está en la unidad. Con la amplitud de criterio y el eclecticismo que caracterizan al Dr. Carpizo, concluye que ni la realidad ni el folleto se excluyen, son parte de lo mismo, por ello se interfieren.

El sentido de una constitución lo desentrañamos en ese combate entre realidad y norma, entre ser y deber ser, que es un duelo constante y permanente, por eso la constitución es ser deber ser.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra clásica de "Derecho Constitucional Mexicano" señala su concepto de constitución en dos tipos genéricos:

1. Constitución real, ontológica, social y deontológica.
2. Constitución jurídico política.

Del primer tipo explica lo siguiente:

*"El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el desideratum o tendencia para mantener, mejorar, o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser"). Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición sine qua non de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad (constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica."<sup>13</sup>*

Consideramos muy interesante esta postura, pues resalta que la constitución significa muchas cosas, muchos aspectos, que se relacionan entre sí. La constitución es real por que se da en la verdadera vida de un pueblo, en la realidad, y forma parte de esa sociedad como una condición indispensable de su identidad. La constitución es también el ser y modo de ser de un pueblo en sus diversos aspectos, por eso es social y ontológica. Pero además, la constitución contiene un elemento deontológico ("querer ser") que se traduce en la posibilidad de modificar o mantener las condiciones

<sup>13</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada*. p. 320.

económicas, políticas y culturales de ese pueblo. Sin omitir que estamos de acuerdo en que toda constitución debe ser teleológica y debe expresar la finalidad de la sociedad y del estado que regula. La constitución, como cúspide y base del orden normativo, debe señalar el rumbo, hacia donde se dirige la sociedad y el estado, orientar el movimiento, el cambio, armonizar las desigualdades, encauzar el progreso y el bienestar.

Por lo que se refiere al segundo tipo, el maestro Burgoa apunta:

*"La constitución jurídico-positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o la teleológica"<sup>14</sup>*

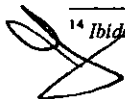
Este segundo tipo, se refiere al aspecto formal. Aquí el Dr. Burgoa resalta la posibilidad de que el documento solemne formalmente válido si coincide con el primer tipo de constitución, es decir, a la constitución real, ontológica, social y deontológica, o bien, la otra posibilidad es que la constitución formalmente válida no se adecue a la constitución real, ontológica, social y deontológica.

Todo esto no son mas que aspectos de legitimidad. La legitimidad es un elemento muy importante en una constitución, más no debe ser un factor disyuntivo para dividir el concepto de constitución, sea o no legitima no debe sobretrascender en su conceptualización.

Supongamos, como un ejemplo, que en un determinado país la constitución formalmente válida, es decir, la constitución jurídico positiva no se adecua, no coincide con el ser y modo de ser de ese

---

<sup>14</sup> *Ibidem* p 822.



pueblo (constitución real o teleológica del Dr. Burgoa), ni con su elemento teleológico, sus anhelos, objetivos, etc.

Significa entonces ¿Que en ese país hay dos constituciones? De acuerdo con las ideas del maestro Burgoa ¿Puede un estado tener dos constituciones? ¿Una jurídico positiva y otra real o teleológica? La respuesta es obviamente positiva. Y permite la posibilidad de que en una nación siempre haya dos constituciones, una jurídico positiva y otra real o teleológica, pues nunca será posible que la primera sea fiel reflejo de la segunda, por uno u otro factor.

Esta posibilidad complica la tarea de encontrar un concepto unificado de constitución. No deben coexistir dos o mas conceptos de Constitución, de lo contrario, se corre el riesgo de caer en graves errores, como suponer que un estado tiene dos o mas constituciones.

El hecho de que una misma palabra signifique dos o mas cosas, o que se utilice indistintamente para denominar mas de un objeto, es un contrasentido, empobrece el lenguaje.

Francamente estamos en contra de las tipologías para conceptualizar la constitución, tantas tipologías sin llegar a una conclusión solo provocan confusión.

No estamos afirmando que sea fácil llegar a una conclusión, a un concepto único, simplemente observamos que cada tratadista formula sus conceptos, sus "tipos" de constitución, los defiende a capa y espada, y no cede en sus argumentos, con las consecuencias que estamos señalando.



No estamos menospreciando a ningún autor, simplemente disentimos respetuosamente de algunas de sus opiniones.

Solo queremos enfatizar en la necesidad de unificar los criterios en cuanto al concepto de constitución se refiere.

El mismo Dr. Ignacio Burgoa, reconoce la imposibilidad de elaborar un concepto unitario y univoco de constitución, tomando como referencia la actual constitución, propone el siguiente concepto:

*“Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”<sup>15</sup>*

La anterior nos parece una conclusión formidable, pues en lugar de acentuar tipos de constitución, crea un magnífico concepto a partir de enunciar sus características.

Sin duda, la mejor forma de expresar un concepto es a partir de manifestar las características de aquello que se describe.

Siguiendo este orden de ideas, intentaremos expresar un concepto de constitución, a partir de la apreciación de sus características.

Primero que nada una constitución es una norma, una norma jurídica, un conjunto de normas jurídicas ordenadas, por ello le

---

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 328.



denominamos ordenamiento jurídico. Esta característica es muy importante, no debemos olvidar que la constitución es primordialmente una norma jurídica. Así lo enfatiza también el investigador Miguel Carbonell:

*"El que la Constitución sea, ante todo, un orden jurídico, un ordenamiento o una parte de él supone que deba considerársele, en primer lugar, como norma".<sup>16</sup>*

Y agrega:

*"Aceptando que la Constitución es una norma, se avanza, ciertamente, en la indagación de su concepto".<sup>17</sup>*

Opinamos que cualquier concepto de Constitución que no acepte que la constitución es una norma jurídica, un conjunto o sistema de normas jurídicas, o un ordenamiento jurídico, se aleja irreversiblemente de la verdad.

De la misma opinión es la Dra. Carla Huerta Ochoa, también investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, quién puntualiza otras características del modo siguiente: )

*"La constitución es la norma jurídica fundamental que contiene los elementos mínimos de organización y convivencia del estado, y que su cualidad es la función de posibilitar y garantizar un proceso político libre, de constituir, de racionalizar, de limitar el poder y, con todo ello, de asegurar la libertad individual".<sup>18</sup>*

<sup>16</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p 149.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p 160.

<sup>18</sup> HUERTA OCHOA, Carla. "Sobre la reforma a la constitución" en VV. AA. "Liber ad Honorem Sergio García Ramírez" Tomo I, U.N.A.M. México 1998. p 308.



Comienza diciendo, la constitución es la **norma jurídica** fundamental, enseguida desarrolla el concepto apuntando su contenido, su cualidad y su objetivo. Siendo esquemáticos, lo desmenuzamos tal y como sigue:

**Contenido:** Los elementos mínimos de organización del estado y de convivencia del mismo.

**Cualidad:** La función de posibilitar un proceso político libre y de garantizarlo. Constituir, racionalizar, y limitar el poder.

**Objetivo:** Asegurar la libertad individual.

De estos planteamientos obtenemos importantes elementos para la definición de una constitución, los mismos representan firmes convicciones en mi persona y los explicamos con nuestro propio lenguaje de la siguiente manera:

- A. Una constitución organiza al estado. La constitución va a crear los órganos de ese estado, les otorga facultades dotándolos de competencia, y así estructura a ese estado, la apariencia que tendrá este, será obra de la constitución.
- B. Una constitución constituye el poder, lo racionaliza y lo limita. Una de las funciones primordiales de una Constitución, sino es que la más importante, es limitar al poder, lo controla, lo racionaliza, lo divide, lo reparte, a fin de evitar el abuso, la arbitrariedad.
- C. Una Constitución posibilita y garantiza un proceso político libre. El poder debe desenvolverse de manera clara y transparente, no ser monopolio de nadie ni de ningún grupo, la renovación de los titulares de los órganos de poder debe ser la practica perenne e


insustituible en todos los Estados. La Constitución como ley fundamental y suprema es la que posibilita que esto se realice, y garantiza que las practicas democráticas se cumplan.

D. Una Constitución asegura la libertad individual. De acuerdo a los principios de igualdad, libertad y seguridad, cada persona, cada hombre o mujer -el elemento humano- que viva dentro de un Estado debe tener la aptitud de actuar, desarrollarse, progresar y desenvolverse sin ninguna limitación, salvo la de no quebrantar el orden normativo, en esa dirección, el individuo goza de derechos que le posibilitan esa aptitud, derechos que deben ser reales y efectivos, no ficticios, que puedan oponerse tanto a terceros como a autoridades y existan medios para salvaguardarlos. Esto es tarea de una Constitución. La constitución asegura esa esfera jurídica a favor de todo hombre o mujer.

Estamos analizando todos los elementos o características que nos puedan permitir elaborar un concepto unitario de constitución.

Una característica mas, y no menos importante, es la que concierne a la finalidad, el elemento teleológico. Toda constitución establece objetivos, metas, fines, un elemento utópico, que vienen a ser la teleología de la Constitución y a la postre, y por los atributos de supremacía y fundamentalidad de la Constitución, se convierten en la teleología del Estado.

*"Muchas veces las Constituciones incluyen en su articulado pretensiones que pueden resultar utópicas en el momento de su creación, deseos realizables en el futuro más que realidades concretas del presente, ideales de gobernantes y gobernados que,*



*aunque imposibles de realizar de forma inmediata, tienen la virtud de servir de guía en el cotidiano quehacer de unos y otros.*

*Toda Constitución incorpora, en alguna medida, un ingrediente utópico que sirve de marco de referencia de lo que una sociedad entiende como deseable para sí misma en el futuro (...)*<sup>19</sup>

Creemos que es completamente válido y además necesario que toda constitución indique un destino, un derrotero, una meta, y en la medida de que se cumplan, la realidad se adecua al documento constitucional. Ahora nos queda más clara la opinión del Dr. Jorge Carpizo cuando dice que la Constitución es un duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma, una perpetua adecuación entre un folleto y la vida.

*"(...) encontramos en el folleto una serie de preceptos que no se cumplen, pero que jamás se han cumplido; éstos son ideales dentro de la Carta Magna, pero que poco a poco se van realizando en un afán de adecuar la realidad a la norma. Así en México, la repartición de utilidades a los obreros se logró 45 años después del establecimiento normativo del precepto."*<sup>20</sup>

El concepto de constitución no se limita a ese duelo y adecuación entre la realidad y el folleto o documento solemne, pero si es un elemento importante al señalar el concepto de Constitución. Cuando nos cuestionamos los fines del Estado o la finalidad del Estado, encontramos la respuesta inquiriendo en la teleología de la Norma suprema, en las metas, objetivos, propósitos, anhelos, de una nación, de un pueblo materializados en el folleto que conocemos como Constitución.

<sup>19</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p 138.

<sup>20</sup> CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Obra citada*. p. 42.

Así lo sostiene el maestro Burgoa:

*" (las constituciones contemporáneas), prescriben a modo de principios teleológicos de diversa índole, los fines que cada Estado específico persigue en el ámbito socio-económico, cultural y humano del pueblo o nación. . . (el poder público), tiene como propensión inherente a su naturaleza la realización de dichos fines, o sea, . . . la finalidad del Estado equivale a la teleología de la constitución . . ."*

*" (los fines) y el derecho fundamental del Estado se encuentran inextricablemente unidos, en el sentido de que la Constitución los proclama como **postulados teleológicos** que se recogen en sus preceptos, sirviendo al mismo tiempo como **medio normativo** para que, por su aplicación, el poder público estatal los alcance."*<sup>21</sup>

Efectivamente, la constitución es un fin, pero a la vez es un medio, en un círculo interminable para perfeccionar el Derecho. La constitución es un fin, contiene un conjunto de metas que se quieren alcanzar, y la forma de alcanzar esas metas está contenida en la propia constitución. La Constitución es un medio por que a través de ella se alcanzan las mencionadas metas. Al prever la Constitución los medios para alcanzar los objetivos comunes plasmados en la Constitución, y al dárseles cabal cumplimiento, completa ejecución, se conquistan aquellos. Y así sucesiva e interminablemente procurando la consecución de los fines más nobles del Derecho: la justicia, el orden social, la paz, la armonía, el bien común. Obviamente, como esto representa un esfuerzo que se prolonga en el tiempo, una evolución, será en ocasiones necesario reformar la Constitución para adecuarla a

<sup>21</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada*. pp. 281-282.

las nuevas realidades y señalar nuevos objetivos y metas. De aquí la trascendencia del presente trabajo en el que pretendemos exponer los tópicos más esenciales de la reforma constitucional y las limitaciones al poder reformador de la Constitución.

Pasemos ahora a otra característica muy importante de la Constitución que se refiere a la supremacía de esta sobre todo el ordenamiento jurídico, la denominada supremacía constitucional.

*"el concepto de Constitución se construye a partir de la jerarquía entre normas"<sup>22</sup>*

Sería absurdo obtener un concepto de Constitución sin tomar en cuenta esta característica esencial.

*"Por su especial naturaleza, es indispensable entender la constitución como la norma suprema del ordenamiento jurídico, distinta por su fuente y sus efectos jurídicos de las leyes"<sup>23</sup>*

Estamos diciendo que primero que nada una Constitución es una norma jurídica, un sistema de normas jurídicas, la ley fundamental, pero no una norma simple, no una ley cualquiera, es la ley suprema. La fuente de esta ley fundamental y suprema no es la misma que la de las leyes ordinarias. La Constitución es creada por un poder excepcional, denominado poder constituyente (al que nos referiremos en el capítulo 2do. de este trabajo). Ahora, esta ley fundamental y suprema despliega efectos jurídicos diferentes a los producidos por cualquier otra norma jurídica. Existe una jerarquía de las normas jurídicas, en la que la constitución ocupa el sitio mas alto, el de mayor preponderancia, por lo

<sup>22</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p 147.

<sup>23</sup> HUERTA OCHOA, Carla. *Obra citada*. p 303.

que el resto de las normas jurídicas son jerárquicamente inferiores a ella, razón por la cual le deben, lealtad y obediencia, esto es, el contenido de estas normas debe ser de acuerdo a la misma, congruente a ella, jamás contradecirla, nunca contravenir sus preceptos; así mismo, los actos que realicen las autoridades deben llevarlos a cabo con apego a la Constitución, pues es ella quién creo los órganos de poder y les dotó de facultades, de lo contrario dichas normas y actos carecerán de validez.

Queremos apoyar nuestras afirmaciones en esta cita:

*“En primer lugar, la Constitución es un sistema de normas jurídicas, un ordenamiento jurídico, esto significa que todos y cada uno de los preceptos que la integran, con independencia de su mayor o menor concreción y de su mejor o peor redacción, son normas jurídicas.*

*En segundo lugar, y en consonancia con el carácter de lex superior de la Constitución, que todos sus preceptos condicionan la validez formal y material del resto de normas y actos del ordenamiento jurídico”<sup>24</sup>*

*“La Constitución debe entenderse como el marco en el que todos los actos del poder público deben tener cabida y encontrar fundamento, pero no como mera declaración de buenas intenciones o de propósitos que desean conseguir los poderes estatales, sino como centro sobre el que todo debe converger.”<sup>25</sup>*

Por el momento no abundaremos más en la Supremacía constitucional, de este tema hablamos en el siguiente apartado de este capítulo, baste pues, por ahora, apuntar que la supremacía

<sup>24</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p 177.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 152.



constitucional es un elemento *sine qua non* del concepto de Constitución.

Con todo lo expresado hasta este momento, estamos en aptitud de integrar nuestro propio concepto de constitución.

Siendo esencialmente pragmáticos y eclécticos hemos de decir que todos los conceptos que se han formulado sobre la constitución son válidos y coincidentes entre sí, puesto que se refieren a una misma realidad, realidad que es muy compleja, pues se manifiesta de diversas formas. La constitución se manifiesta como documento solemne, como un símbolo patrio, como el modo de ser de un pueblo, como el querer ser de una nación, como ley fundamental de la organización de un Estado, etc.

Pero la Constitución no se limita a ser un documento solemne o el modo de ser de un pueblo, tampoco se agota su significación jurídica en ser un símbolo patrio o la ley fundamental. Ni en cualquier otro modo en que se manifiesta la Constitución.

Estos modos de manifestarse de la Constitución no se excluyen entre sí, ni se deja de ser uno para convertirse en otro, insistimos, son simplemente distintas formas de manifestarse y que se complementan entre si.

Por todo lo anterior proponemos el siguiente concepto de Constitución:

CONSTITUCION. ES EL CONJUNTO DE NORMAS JURIDICAS BASICAS O EL ORDENAMIENTO JURIDICO PRIMARIO Y FUNDAMENTAL DE UN ESTADO, ES UNA EXPRESION DE SOBERANIA



POPULAR QUE SE MATERIALIZA EN UN DOCUMENTO SOLEMNE FORMALMENTE VALIDO, CUYA CUALIDAD ES SER SUPREMO SOBRE EL RESTO DEL ORDEN NORMATIVO, SIENDO SU FUNCION ORGANIZAR EL PODER Y LIMITARLO, ESTRUCTURANDO LOS ORGANOS DEL PODER PUBLICO, DOTÁNDOLOS DE COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS, SEÑALA LA FORMA DE ESTADO, LA FORMA Y EL SISTEMA DE GOBIERNO, ASIMISMO CONSIGNA DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y COLECTIVA DE LOS GOBERNADOS, CONTIENE LOS OBJETIVOS O FINES DE LA NACION Y LOS MEDIOS NORMATIVOS PARA ALCANZAR AQUELLOS.

Nuestra intención del concepto de Constitución que proponemos es tener un concepto unificador, un concepto útil y operativo para el siglo que comienza, es decir, un concepto actual, un concepto moderno, mismo que quizás no sería válido en los siglos pasados, pero que una vez hecha la aclaración, cumple su cometido.

Por todo lo que se ha expresado sobre el concepto de Constitución, fácilmente se puede advertir cual es su importancia.

Francamente la importancia de una Constitución es enorme, gigantesca.

La constitución es la cúspide del orden jurídico, y al mismo tiempo la base o cimientos de ese edificio que indistintamente llamamos sistema normativo, orden normativo, u orden jurídico.

El orden jurídico es la expresión natural del Derecho.





El Derecho es un producto social, donde hay hombre (hombre como género humano -no es que se excluya a las mujeres-) hay sociedad, donde hay sociedad hay derecho, entonces, donde hay hombre hay derecho (ubi homo ibi societas, ubi societas ibi ius, ergo, ubi homo ibi ius).

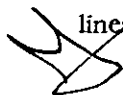
El Derecho es ese ente inherente al hombre y su espíritu gregario, cuyo objeto es la conducta de los seres humanos en sociedad, su objetivo es regular esa conducta, que persigue como fin la Justicia, y que se manifiesta de diversas maneras, pero esencialmente a través de las normas jurídicas. En este sentido el Derecho es universal, el Derecho está en todas partes, donde esté el hombre estará el Derecho. En todos lugares hay normas jurídicas, y donde haya normas jurídicas se hace presente el Derecho.

Es obvio que el contenido de las normas jurídicas cambia, varía de un lugar a otro, pero mientras existan normas jurídicas que rijan la conducta humana, el Derecho seguirá siendo universal, puesto que se necesita del Derecho para mantener el orden, contener la anarquía.

Mientras exista el ser humano, existirá el Derecho. La máxima expresión del Derecho está en el orden jurídico, y en la cima de este, la Constitución.

La Constitución es la que permite la convivencia armónica de la sociedad, posibilita el desenvolvimiento de los individuos que la forman, garantizando un mínimo de derechos para estos, y así puedan desenvolver su personalidad, lograr sus propias metas y su felicidad.

En todo estado debe haber un poder público, pero como lo dijimos líneas arriba, quienes detenten este deben estar legitimados con base



en la Constitución, actuar apoyados en la Constitución, con fundamento en esta ley fundamental. El poder debe ser controlado, este control solo se hace posible por las limitaciones que le imponga la Constitución, organizando el poder, lo racionaliza, lo reparte entre varios órganos que ella misma crea, puntualizando que solo están facultados para realizar aquello que expresamente se les confiere hacer, por lo que, cualquier acto diferente se le tiene por prohibido.

La constitución es el marco que limita todos lo actos de poder.

Sin la constitución ¿quién organizaría al Estado? ¿Quién limitaría el poder público? ¿cómo se lograría la separación de poderes? ¿cómo se evitaría la arbitrariedad y el abuso? ¿Con base en que se lograría? ¿Con que sustento jurídico?

Sin la Constitución, no habría estado, no habría sociedad, solo existiría el caos.

Este momento de la historia de la humanidad, es el propicio para el cambio, la evolución, el progreso. Las mujeres y los hombres llevan a cabo esa evolución, pero quién la orienta es la Constitución. La Constitución es impulsora del cambio Democrático.

*"La constitución es punto de partida y meta de las mejores aspiraciones de nuestro pueblo".<sup>26</sup>*

La constitución es el punto de partida, es el camino y es la meta. La constitución es la realidad de un pueblo. Para lograr el mejoramiento de todos y el perfeccionamiento del derecho, debemos partir de esa

<sup>26</sup> CARPIZO, Jorge. *Obra citada*. p. 310.



realidad, es decir, partir de la Constitución. Los instrumentos o medios para lograr los propósitos comunes los encontramos en la constitución, el camino es la Constitución. Por si esto fuera poco, debemos afirmar que las aspiraciones, los anhelos, los objetivos, de la sociedad, del derecho y del Estado, viven en la Constitución, por ello, la Constitución es también la meta.

La importancia de la Constitución es infinita. Así como no puede concebirse a la sociedad sin el Derecho, este no puede existir sin una Constitución. Lo que por conclusión nos da, que no puede concebirse a una sociedad sin una Constitución.

Toda sociedad humana debe tener una Constitución.



## 2. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

Tal como lo afirmamos en el apartado anterior, la supremacía constitucional es un elemento inseparable de la Constitución, un elemento *sine qua non*, indispensable e imprescindible.

Una Constitución que no posea el atributo de la Supremacía Constitucional, difícilmente puede merecer ser llamada Constitución.

Entendemos por supremacía constitucional, la cualidad que posee una Constitución, de ser jerárquicamente superior sobre el resto del ordenamiento jurídico, es decir, la Constitución es suprema sobre las Leyes Federales, los Tratados Internacionales, las Constituciones de las entidades federativas, las leyes locales, los reglamentos, los bandos municipales, las circulares, la jurisprudencia, las normas jurídicas individualizadas, etc.

Una norma jurídica no puede contradecir o contravenir a otra norma jurídica jerárquicamente superior. Verbi gratia, un reglamento no puede ir mas allá de lo señalado por la Ley Federal que reglamenta. En ese sentido, al ocupar la Constitución la más alta jerarquía en el orden normativo, el resto de los cuerpos normativos son inferiores a ella, por lo que no pueden ni deben contravenir lo establecido por la Ley Fundamental, pues tienen su sustento en esta, al ser la Constitución quién determina los procedimientos para la creación válida de las normas. La constitución establece quien y como crea una ley federal, un tratado internacional, un reglamento, la jurisprudencia, etc.



En este mismo sentido, si la Constitución es quien organiza, limita y racionaliza el poder público, controla todos los actos de poder de todas las autoridades (autoridades creadas por la propia Constitución, y que detentan el poder en virtud de la Constitución), por lo que todos los actos de toda autoridad, ya sea legislativa, ejecutiva o judicial, deben apegarse a lo ordenado por la Norma suprema que es la Constitución. Toda autoridad tiene prohibido realizar cualquier hecho o acto que la Constitución no le confiera expresamente, y tiene la obligación de cumplir con las atribuciones y responsabilidades que ella le encarga. Así opera la Supremacía Constitucional.

Este es un aspecto esencial en una Norma fundamental, haciendo hincapié en que si en un Estado, la Constitución no limita el poder de esta forma, la Constitución no es suprema, y si la constitución no es suprema, no es realmente una verdadera Constitución.

Así lo entiende también la mayoría de la doctrina, en concreto, el investigador Miguel Carbonell expresa:

*"La superioridad constitucional deriva de varios datos ineludibles:*

- a) la Constitución crea a los poderes públicos del Estado;*
- b) delimita sus funciones -positiva y negativamente -;*
- c) recoge los procedimientos de creación normativa;*
- d) reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del estado, y*
- e) incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige".<sup>27</sup>*

 <sup>27</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p 161.

Esto sin duda, se relaciona con el concepto de Constitución que propusimos en paginas anteriores.

A nuestro parecer, quién explica de manera magistral la supremacía de la constitución, es el reconocido maestro Miguel Lanz Duret:

*"El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno federal, ni la autonomía de sus Entidades, ni los órganos del estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno local, son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley fundamental establece".<sup>28</sup>*


Sólo la Constitución es suprema. Esta afirmación vertida por el maestro Lanz Duret es inobjetable. Todos los habitantes del Estado mexicano, los gobernados, sean o no ciudadanos, sean o no nacionales, están vinculados con la Constitución y tienen la obligación de ceñir su conducta a lo establecido en la Carta Magna. La Federación, las Entidades federativas, y los municipios son creados, organizados, y estructurados por la Constitución, y es ella misma quién les otorga sus facultades y les señala sus ámbitos de competencia. Todos y cada uno de los funcionarios, quienes detenten el poder público, los mismos poderes legislativo, ejecutivo y judicial, con todos sus órganos, corporaciones o apéndices, en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se encuentran limitados por la Ley de leyes, y repetimos, únicamente pueden llevar a cabo los actos que la

<sup>28</sup> LANZ DURET, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano" 5ª. Edición, Norgis editores, México, 1959. p 1.

Constitución les encarga, puesto que sus facultades se encuentran limitadas explícita o implícitamente por la Ley fundamental, por lo que por ningún motivo pueden ensanchar sus atribuciones, y cualquier acto (lato sensu) al margen de lo que la Constitución ordena, lo tienen por prohibido.

El autor en cita asevera en forma categórica y contundente:

*"De todo lo anterior se puede llegar clara, racional y legalmente a las conclusiones siguientes: 1ª. Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución; y por consiguiente, todos los poderes y autoridades, es decir los gobernantes, y todos los habitantes de la República, ciudadanos o no, nacionales o extranjeros, es decir, los gobernados, están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Política que nos rige. 2ª. El estado federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo Código político fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones. 3ª. Las Entidades Federativas o Estados creados y organizados igualmente por nuestro Código político y cuya autonomía -pues jamás han tenido ni tienen soberanía, ni independencia- les dio la constitución al concederles personalidad política como partes integrantes de nuestro Estado federal, sólo tienen los poderes, las funciones y los órganos políticos con la extensión y limitaciones que la misma Constitución les ha fijado, sin que puedan pretender mayores atribuciones fundándose en antecedentes históricos, sociales o políticos, que tampoco en su caso existen. 4ª. Los órganos propios del Gobierno federal, es decir, los llamados*



*Poderes por la Ley fundamental, en quienes han depositado el ejercicio de la soberanía, o sea realmente las funciones y competencias constitucionales propias de su organización, no son tampoco soberanos ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresas que la constitución les confirió, pudiendo perfectamente invalidarse o hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círculo de las que se les ha reconocido expresamente. 5ª. Lo mismo que el punto anterior debe decirse de los Poderes locales y órganos políticos de los Estados cuyas facultades están todavía más restringidas, puesto que lo son por la Constitución federal como por las Constituciones particulares de las Entidades Federativas, que en ningún caso pueden contradecir aquélla. 6ª. Por último, los individuos, los componentes del pueblo en quien se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ni individualmente cada uno de ellos, ni un grupo como componente del mismo pueblo, ni colectivamente como constituyendo la entidad abstracta denominada pueblo soberano, pueden ejercer directamente la soberanía, ni las funciones políticas propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución. Para esto usarán tan sólo de las capacidades electorales que se les hayan reconocido en la misma por medio del ejercicio del sufragio, concretando su actuación a designar representantes de la Nación, federales en los casos de la competencia del Estado federal, o locales en los de la competencia de las Entidades Federativas.*<sup>29</sup>

A partir de los razonamientos anteriores comprendemos que únicamente la Constitución es Suprema, lo cual es irrefutable,

---

<sup>29</sup> *Ibidem.* pp. 4 y 5.



inobjetable. El fundamento constitucional de la Supremacía constitucional lo encontramos en el artículo 133 constitucional.

El mencionado artículo 133 de nuestra Constitución Política Federal establece:

*“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.”*

Este artículo ha sido objeto de interesantes interpretaciones jurisprudenciales, que a continuación se analizan para dejar más claro el tema que nos ocupa.

En primera instancia, al ser la Constitución quién condiciona la validez de todo el orden jurídico, todo cuerpo normativo que contradiga a la Constitución no tiene posibilidad de existencia válida, esta contradicción hace a esa norma inconstitucional, como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS.** La inconstitucionalidad de una ley surge de la contradicción de ésta y un precepto de la Constitución y no de conflictos entre leyes de la misma jerarquía.”<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 193-198 Primera Parte, Séptima Época, Instancia: Pleno, p. 128.



De la redacción del artículo 133 del pacto federal, no queda ninguna duda de que la Constitución ocupa la cima del orden jurídico. Las leyes federales deben emanar de la propia Constitución, y los Tratados Internacionales deben estar de acuerdo con la misma.

Por la simple lectura del artículo se podría pensar que después de la Constitución le siguen en orden jerárquico las Leyes federales y después los Tratados Internacionales, sin embargo, nuestra opinión es que estos y aquellas tienen la misma jerarquía, y este mismo criterio lo sostuvo durante mucho tiempo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante, ha abandonado dicho criterio, para apuntar que los Tratados Internacionales tienen un nivel jerárquico superior a las Leyes Federales e inferior respecto de la Constitución. Para ser ilustrativos, he aquí las ejecutorias:

**“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.** De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.”<sup>31</sup>

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO**

<sup>31</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 60, Diciembre de 1992, Octava Época, Instancia: Pleno, Tesis: P. C/92, Página: 27.

RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que

---

para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal"<sup>32</sup>.

SOLO LA CONSTITUCION ES SUPREMA. En eso no hay discusión, pero honestamente no estamos de acuerdo con este nuevo criterio sustentado por la Corte, creemos que los Tratados Internacionales y las Leyes federales tienen el mismo rango, por lo tanto uno no debe servir de referencia para determinar la constitucionalidad del otro ni viceversa.

Se hace oportuno apuntar que entre la legislación federal y la legislación local no existe relación de jerarquía, simplemente su ámbito de competencia es distinto, lo que tienen en común es que ambas son jerárquicamente inferiores a la Ley suprema, pero no entre sí.

"LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. El artículo 133 de la Constitución Política de los

<sup>32</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46.



Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional”.<sup>33</sup>

Es menester señalar que la Constitución en su conjunto, considerada como una unidad, es la que ocupa la cima del orden jurídico, y que no existe una jerarquía de normas constitucionales, es decir, todos y cada uno de los preceptos de la Constitución tienen la misma validez y rango, ningún artículo puede ser inconstitucional por contradecir a otro, debido a que sus estatutos no pueden ser contradictorios entre sí. Para apoyar nuestros enunciados citamos las dos ejecutorias siguientes:

“CONSTITUCION, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Marzo de 1991, Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Tesis: 3a./J. 10/91, Página: 56.

<sup>34</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, Octava Época, Instancia: Pleno, Tesis: XXXIX/90, Página: 17.

"CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI. Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla".<sup>35</sup>

En este último párrafo se enfatiza que el juicio de Amparo no es un medio de defensa legal idóneo para modificar a la Constitución, y por consecuencia, tampoco es un medio idóneo para impugnar las reformas a la misma.

Recordemos que la procedencia del juicio de amparo (de conformidad con el art. 103 constitucional y 1º. de la Ley de Amparo) es únicamente:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

<sup>35</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 39 Primera Parte, Séptima Epoca, Instancia: Pleno, p. 22.

- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Hacemos esta breve digresión para enfatizar que no debemos confundir a la Constitución, con las leyes ordinarias. Si bien es cierto que a aquella también le llamamos Ley Suprema o Ley de leyes, de ningún modo se le debe considerar del mismo rango que una ley o equiparar a la Constitución con las leyes para efectos de impugnar sus normas a través del juicio de Amparo. Como lo hemos venido repitiendo la Constitución es creada por un poder especial (poder constituyente) distinto al que crea a las leyes ordinarias (el Congreso de la unión o un Congreso local), los efectos que despliega son diferentes al de cualquier otro cuerpo normativo, por su contenido organiza y estructura el poder publico, condiciona la validez y eficacia de los Tratados Internacionales, las leyes federales, las constituciones locales, los reglamentos, bandos, circulares, la jurisprudencia, etc. Es absurdo, ilógico, incongruente, confundir a la Constitución con las leyes, o equipararlas.

*“Como documento normativo, la Constitución se distingue de otros por lo siguiente:*

- A. *Por su nombre propio, ya que es el único documento normativo del ordenamiento que se llama Constitución, además de que usa un lenguaje solemne para subrayar su importancia política.*
- B. *Tiene un procedimiento de formación único distinto de cualquier otra norma del ordenamiento.*
- C. *Tiene un contenido característico en tanto regula los derechos fundamentales de los ciudadanos y otorga poderes a los órganos estatales, disciplinando su organización.*
- D. *Sus destinatarios típicos, aunque no únicos, son los supremos órganos constitucionales del Estado. Y,*



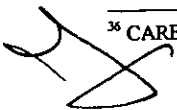
*E. Tiene un régimen jurídico particular (como por ejemplo, su procedimiento de reforma).<sup>36</sup>*

El juicio de Amparo no es el medio jurídico adecuado para impugnar una reforma a la Constitución. Admitir la procedencia de una demanda así, independientemente de lo que se llegase a resolver en el fondo del asunto, sería una aberración, un error gravísimo, pues se tendría que afirmar -lo cual no es posible por las razones que estamos exponiendo- que la constitución es una ley ordinaria. Suponiendo, sin conceder, que se admitiera, ¿qué es lo que se alegraría? ¿la inconstitucionalidad de la constitución? ¿no sería un absurdo? De acuerdo con las tesis que hemos citado paginas atrás, dentro de la Constitución todas sus artículos tienen la misma jerarquía, sus preceptos no pueden ser contradictorios entre sí.

Se transcribe enseguida la síntesis de un criterio enderezado por un Tribunal Colegiado de Circuito, en 1983, cuando unos quejosos alegaban la "inconstitucionalidad" de las reformas al art. 28 de la Constitución (cuando López Portillo estatizó la Banca, en 1982), a nuestro parecer, el Tribunal Colegiado resuelve correctamente.

"CONSTITUCION, REFORMAS A LA AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CREDITO. El artículo 145 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: "El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado". (. . .) Cuando en una demanda de garantías se reciaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de

<sup>36</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p. 164.

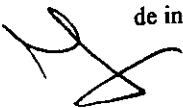




Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la ley de la materia, en relación con los artículos 1o. de la propia ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; asimismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos. Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". A su vez, el artículo 1o. de la Ley de Amparo, establece: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la



Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente, el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta, se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como en el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de Ley Suprema, o sea la "Constitución", que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado. Este tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con



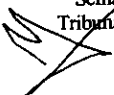
fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y 1o. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, por que admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibile, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento".<sup>37</sup>

Aún cuando se alegue que no se impugna la reforma sino el procedimiento de reforma, el objetivo sería el mismo, dejar sin efectos esa reforma a la Constitución.

Cuando en una demanda de garantías se reclama la reforma a la Constitución o el procedimiento de reforma, aquella debe ser desechada de plano, por ser notoriamente improcedente.

Este mismo criterio debió prevalecer en el Caso Camacho Solís (en el que también se atacaba la reforma al 122 de la norma suprema), mismo que, por razones de tiempo, no comentaremos, toda vez que ya hemos fijado nuestra postura. (Véase el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXVII/99. Página: 604. No deja de ser interesante el voto particular

<sup>37</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 169-174 Sexta Parte, Séptima Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Página: 56.



emitido por los ministros que disintieron del parecer mayoritario en esa resolución).

Es fundamental, para comprender la supremacía constitucional, diferenciar las leyes ordinarias del Derecho Fundamental y supremo del Estado, que es la Constitución.

La Constitución es la Ley Suprema, la Ley de leyes, pero no es una ley, no una ley ordinaria, es el ordenamiento jurídico supremo, que ocupa la más alta jerarquía dentro del Orden jurídico, el resto de los cuerpos normativos le son inferiores y no pueden contradecirla, so pena de nulidad. La validez de los cuerpos normativos del orden jurídico depende de que emanen de la Constitución y nazcan conforme a lo establecido por la misma.

En toda sociedad debe haber un orden jurídico, en todo orden jurídico debe haber una Constitución, y esta Constitución debe de ser Suprema.

Una constitución que no sea suprema, no es una verdadera Constitución.

En el orden jurídico mexicano, sólo la Constitución es suprema.



### **3. EL CONTENIDO IMPRESCINDIBLE DE LA CONSTITUCION.**

Tengamos presente que el Derecho es un producto social, pues donde quiera que se encuentre el ser humano, ahí estará el Derecho, para auxiliar a aquel a formar la sociedad y el Estado.

Para la existencia de todo Estado, debe haber un orden jurídico. El orden jurídico es la expresión natural del Derecho. Los cimientos y la cúspide de todo Orden jurídico es la Constitución.

No nos cansaremos de sostener que el Derecho es universal, por ser un producto social, donde quiera que haya presencia humana, hará presencia el Derecho.

Al afirmar que el derecho es universal no estamos diciendo que el contenido de las normas jurídicas y las instituciones sea idéntico en todos los países. El derecho es universal por que en todo el mundo es el mismo en cuanto a su objeto, objetivo y fin, pero su contenido va a ser siempre diferente, el contenido de las normas jurídicas en que se manifiesta el Derecho difieren de un lugar a otro; las instituciones de Derecho varían según el país, región, ciudad.

En todo el mundo el objeto del Derecho es la conducta de los seres humanos, su objetivo es regular dicha conducta, y su fin es la justicia, el orden social, el bien común, la paz, entre otros. Sin embargo, que



nombres llevan los funcionarios públicos –si se llama primer ministro, presidente, alcalde, mayor- , que conductas son ilícitas –v.gr. en oriente la poligamia es permitida, cuando en México no lo es- , el sistema de gobierno – parlamentario o presidencial- , etc., cambian de una nación a otra.

De igual forma, el contenido de la Constitución de un Estado (estamos partiendo del presupuesto de que todo estado debe tener una Constitución) varía de un país a otro.

No obstante lo anterior hay un conjunto de elementos que toda Constitución debe tener, son el contenido mínimo de una Constitución.

En nuestra opinión, el contenido imprescindible de toda Constitución es:

1. Señalar la supremacía de la Constitución.
2. Establecer el principio de separación de poderes.
3. Reconocer los derechos humanos y establecer instrumentos para garantizar su protección.
4. Expresar las decisiones fundamentales.
5. Explicar su procedimiento de reforma.
6. Prever medios para la solución de controversias entre los órganos o poderes públicos.
7. Establecer controles de la constitucionalidad.

Si bien es cierto que el contenido de las normas jurídicas puede variar de una nación a otra, creemos que para este nuevo milenio, toda Constitución debe poseer, cuando menos, los requisitos arriba mencionados.



Siendo congruentes con las explicaciones que hemos vertido en páginas anteriores, reiteramos que toda Constitución para ser tal, debe ser suprema. En ausencia de la supremacía constitucional, no existe un verdadero orden jurídico, pues estaría acéfalo. Toda Constitución debe resaltar su superioridad jerárquica sobre cualquier otro cuerpo normativo y sobre el poder público. Este elemento jamás debe omitirse, pues sin esta cualidad, esa Constitución dejaría de serlo.

*"La constitución es la norma jurídica de la que derivan o resultan cadenas de validez normativa, y que además consagra los valores supremos del ordenamiento jurídico que deben ser respetados. Su supremacía consiste en la subordinación del orden jurídico a la norma fundamental, por lo cual no puede ser patrimonio de ningún poder; en consecuencia, cada poder debe vigilar que los otros se sometan a sus disposiciones".<sup>38</sup>*

La principal función de una Constitución es limitar el poder. Lo limita racionalizándolo, repartiéndolo, distribuyéndolo.

El artículo 49 de nuestro Código supremo a la letra dice:

*"El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

<sup>38</sup> HUERTA OCHOA, Carla. *Obra citada*. p. 308.

De la simple lectura de este precepto, se advierte que el espíritu de este artículo es resaltar la prohibición de concentrar el poder, de que no se reúnan en un solo individuo las facultades de hacer leyes, aplicar dichas leyes, y resolver o juzgar controversias (como acontecía en épocas del absolutismo monárquico). A toda regla general le corresponde una excepción, misma que debe estar inserta en la misma norma que establece la regla general, por ende, la excepción a la regla general en comento, se refiere a las facultades extraordinarias del Presidente de la República en los casos de suspensión de garantías y regulaciones al comercio exterior.

La expresión "división de poderes", actualmente ya es impropia, el poder público es uno solo, lo que se divide es el ejercicio del poder, de hecho el mismo artículo así lo señala "*El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y judicial*". Más que hablar de una división de poderes, se debe hablar de una separación de funciones. Los distintos órganos que detentan el poder público (creados por la Ley Suprema) realizan las funciones que la Constitución les encarga, de acuerdo a las facultades y atribuciones que esta les otorga.

Esta separación de funciones permite que haya pesos y contrapesos entre los órganos de poder; cada poder debe vigilar que los otros poderes cumplan la Ley fundamental.

Si la principal función de una Constitución es limitar el poder y esto lo logra repartiendo el poder entre los órganos que ella crea, entonces, toda Constitución debe establecer la división de poderes.

En el mismo sentido se expresa también el Dr. Miguel Carbonell:





*"Garantizar los derechos y establecer la división de poderes son las dos premisas con que debe contar cualquier Constitución que merezca ese nombre: son el contenido mínimo de la Constitución".<sup>39</sup>*

Además de establecer la separación de poderes, cualquier Constitución debe garantizar los derechos, tanto individuales como sociales o colectivos, y a la vez debe establecer medios jurídicos para la defensa eficaz de estos.

Esta es también una forma necesaria de limitar el poder, que la Constitución otorgue o reconozca derechos a los gobernados, que puedan oponerse a los gobernantes y a terceros. Para que estos sean auténticos derechos, la Norma suprema debe contemplar medios jurídicos adecuados para garantizar el respeto a estos y su reivindicación en caso de menoscabo. Una Constitución que no establezca derechos a favor de los gobernados, es todo menos una Constitución.

Dentro de los elementos imprescindibles que estamos explicando, los más esenciales son la separación de poderes y establecer derechos a favor de los gobernados.

Varios autores de Derecho Constitucional, cuando se refieren a la Constitución que nos rige, la dividen en 2 partes: la parte orgánica y la parte dogmática. La parte orgánica, como su nombre lo dice, organiza al Estado Mexicano, señala como se integra el territorio, la población, el poder público, etc. En tanto que la parte dogmática puntualiza las garantías individuales o derechos públicos subjetivos.

---

<sup>39</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p. 148.



El jurista y político colombiano Carlos Olano se expresa así de las partes que debe contener una Constitución:

*"Podemos subrayar que en toda Constitución se deben distinguir cuatro partes principales:*

*1°.) La parte orgánica, o sea la que regula la estructura, la competencia y las relaciones armónicas de los órganos constitucionales;*

*2°.) La parte enunciativa, en la cual se formulan los principios fundamentales que consagran los derechos del hombre y del ciudadano, así como el límite del ejercicio del poder en las numerosas órbitas claramente diferenciadas;*

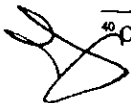
*3°.) Otra parte relativa a los emblemas y denominaciones, para individualizar cada Estado (bandera nacional, himno patrio, escudo, nombre del país, designación de la ciudad capital, etc.);*

*4°. Otra parte en donde se determina el tipo de relaciones entre el Estado y otras entidades de trascendencia (verbigracia con la Iglesia católica)".<sup>40</sup>*

Para este autor una Constitución consta de 4 partes; las dos primeras coinciden con lo que conocemos como parte orgánica y parte dogmática, las partes tercera y cuarta son las que llaman la atención.

En un principio, no consideramos como imprescindible señalar en la Norma suprema lo correspondiente a los emblemas y denominaciones para identificar a ese país, sin embargo, el lugar más adecuado para especificar aquellos, a fin de que sean conocidos en el interior y exterior del Estado, es la Constitución.

<sup>40</sup> OLANO VALDERRAMA, Carlos. *Obra citada*. p 65.



Por lo que hace a la relación Estado – Iglesia, si se debe especificar como será esta, pero esto forma parte de lo que denominamos las decisiones fundamentales. En toda Constitución se deben enfatizar las decisiones fundamentales.

Las decisiones fundamentales son la esencia de una Constitución y por consecuencia, del Estado. Son los principios que forman y orientan al orden jurídico.

*“Entendemos por decisiones fundamentales los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la 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 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”.<sup>41</sup>*

Esta última parte expresada por el Dr. Jorge Carpizo es muy elocuente. La consagración de las decisiones fundamentales es producto de la lucha. El ser humano rechaza la opresión, busca siempre la libertad. La forma idónea para garantizar esta libertad se traduce en los principios que llamamos decisiones fundamentales.

---

<sup>41</sup> CARPIZO, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917”. Décima primera edición. Editorial Porrúa, México, 1998.

Como lo sostiene quién fue el primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las decisiones fundamentales no son universales, difieren de un lugar a otro y son determinadas por la realidad y la historia de ese pueblo.

Muy clara resulta la explicación de quién también fuera Procurador General de la República:

*"La teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico se debe a Carlos Schmitt. Para el tratadista alemán, una constitución son las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones determinan la forma concreta que adopta la unidad política que decide.*

*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.*

*Estas decisiones no pueden ser reformadas por el congreso o el parlamento, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo".<sup>42</sup>*

El mismo autor, ex rector de nuestra máxima casa de estudios, agrega:

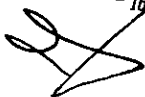
*"Nosotros consideramos que en México, como en casi todos los países actuales, encontramos cuatro decisiones fundamentales: soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división de poderes.*

*Además, México tiene tres decisiones fundamentales que no se encuentran en todas las naciones.*

*En el siglo pasado México vivió una pesadilla constante, una historia increíble. Y estas guerras, estas luchas estuvieron*

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 121-122.



*determinadas por dos ideas: el deseo de la Iglesia de dominar al poder civil y crear una teocracia; y el anhelo de unos, de centralizar el poder y de otros de descentralizar.*

*Centralismo o federalismo, separación del Estado y la Iglesia o su unión, son decisiones importantísimas en México que le han costado al país la vida de muchos hijos y el recuerdo amargo de muchos decenios.*

*Si bien la división de poderes es una forma de asegurar la libertad, en México se ha querido reglamentar un procedimiento y proceso constitucional para garantizar en la manera más plena los derechos y libertades que la Constitución otorga a los hombres. Nos referimos al juicio de amparo<sup>43</sup>.*

Sin lugar a dudas, los principios de separación del Estado y la iglesia, la forma de república federal, y el juicio de amparo, son las decisiones fundamentales que caracterizan a nuestro orden jurídico. Como nos explica el autor en cita, son producto de luchas, son la cristalización de el anhelo de libertad.

Este mismo jurista, otrora secretario de gobernación, puntualiza:

*"Hemos asentado que decir qué es un orden jurídico, es enunciar cuáles son sus decisiones fundamentales. Para conocer qué es la Constitución Mexicana de 1917, hay que analizar sus decisiones fundamentales".<sup>44</sup>*

Creemos que esta aseveración puede hacerse extensiva a cualquier documento constitucional, es decir, para conocer qué es la Constitución de un Estado, debemos analizar sus decisiones fundamentales.

---

<sup>43</sup> *Ibidem.* pp. 122-123.

<sup>44</sup> *Ibidem.* pp. 123.



El tratadista en consulta, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, divide las decisiones fundamentales en dos tipos:

*“Podemos dividir las decisiones fundamentales en materiales y formales. Las materiales son la substancia del orden jurídico. Son una serie de derechos primarios que la Constitución consigna y las formales son esa misma substancia, sólo que en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales.*

*En México, son decisiones materiales: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. Son decisiones formales: división de poderes, federalismo, y el juicio de amparo”.*<sup>45</sup>

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en relación a nuestra Carta Suprema, clasifica las decisiones fundamentales en seis rubros:

*“Con referencia a la Constitución mexicana de 1917, dichas decisiones, a nuestro entender, son las siguientes:*

*a) Políticas, que comprenden las declaraciones respecto de:*

- 1. soberanía popular,*
- 2. forma federal de Estado, y*
- 3. forma de gobierno republicana y democrática.*

*b) Jurídicas, que consisten en:*

- 1. limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas;*
- 2. institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y*

---

<sup>45</sup> *Idem.* p. 123.



3. *en general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad;*
- c) *sociales, que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural a favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido.*
- d) *económicas, que se traducen en:*
1. *atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos;*
  2. *gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y*
  3. *intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés;*
- e) *culturales, es decir, las que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados principios y persiguiendo ciertas tendencias;*
- f) *religiosas, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado y desconocimiento<sup>46</sup> de la personalidad jurídica de las iglesias independientemente del credo que profesen<sup>47</sup>.*

En el capítulo 4 del presente trabajo, abordaremos la problemática referente a si se deben o no modificar las decisiones

<sup>46</sup> Nota: Aunque la edición consultada es de 1999, la reforma al 130 constitucional, con la que se reconoce personalidad jurídica a las iglesias, no es mencionada por el autor.

<sup>47</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada*. pp. 355 y 356.

fundamentales, si se pueden alterar o no estas, quién puede hacerlo, como, bajo que limitaciones, etc. Esto resulta trascendente en virtud de que las decisiones fundamentales son la esencia de una Constitución, hecha esta pequeña aclaración, sea suficiente por ahora haber puntualizado que son las decisiones fundamentales y que su inserción en la Constitución no puede prescindirse jamás.

Pasemos a otro elemento que no debe faltar en una Constitución.

Por todo lo que significa una Constitución, esta siempre debe ser escrita, suprema y rígida.

Por ello, y para poder conservar su actualidad y vigencia, esta debe prever mecanismos para su modificación.

*"Podemos afirmar que la cualidad de la Constitución es ser norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico cuya función es limitar el ejercicio del poder y garantizarlo mediante el establecimiento de controles, y que su vocación es la permanencia a pesar de la dinámica del derecho y, por ello debe establecer procedimientos para su cambio, ya que debe prever su propia modificación en virtud de su supralegalidad".<sup>48</sup>*

La vocación de toda Constitución es la permanencia, puesto que al ocupar la cúspide del orden jurídico, su vigencia prolongada proporciona seguridad jurídica, de lo contrario reinaría la incertidumbre. Pero a pesar de esta vocación de permanencia, la norma suprema debe considerar que las necesidades cambiantes de la sociedad a la que sirve, la obligan a incorporar aquellas, a actualizarse.

<sup>48</sup> HUERTA OCHOA, Carla. *Obra citada*, pp. 306.





Toda Constitución debe contemplar su propia modificación, detallando cuales son los procedimientos de reforma.

Por la relevancia de la Ley Superior, esta debe ser rígida, no debe ser modificable con el mismo procedimiento empleado para reformar a una ley ordinaria.

Una Constitución nunca debe omitir detallar los procedimientos para su reforma.

Es necesario explicar otro requisito que debe estar presente siempre en una Constitución.

El requisito al que nos avocaremos es una consecuencia de la división o separación de poderes.

Hemos dicho que la separación de poderes persigue el fin de limitar el poder, creando pesos y contrapesos, y procurando que cada uno de los poderes u órganos dotados de potestad pública se cña a la Ley de leyes y vigile que los demás también lo hagan así.

Es natural que como resultado de lo anterior, surjan controversias o desacuerdos entre los mencionados órganos, por ello la Norma suprema debe contener medios para la solución de controversias entre quienes detenten el poder público, y de este modo se eviten situaciones graves de crisis o de ingobernabilidad.

Prever medios para la solución de controversias entre los órganos o poderes públicos, forma parte del contenido imprescindible de una Constitución.



Finalmente, y no menos importante, es el elemento que mencionamos enseguida.

En el primer apartado de este capítulo, sostuvimos que una Constitución es, primero que nada, una norma jurídica, un sistema de normas jurídica o un orden normativo, toda norma jurídica es bilateral, heterónoma, exterior y coercitiva, características que redundan en la obligatoriedad de una norma jurídica.

Toda norma jurídica debe ser vinculante, debe ser obligatoria para los sujetos a quienes se destina. Una norma que no vincula sus preceptos a la conducta de los individuos a quienes se dirige, definitivamente no es una norma jurídica. Contrario sensu, la norma jurídica que si vincula sus disposiciones a la conducta humana, es una norma jurídica cabalmente.

*"En otras palabras, mientras para los ciudadanos la Constitución significa sobre todo una vinculación de carácter negativo en el sentido de que, para ellos, basta con que no actúen contra lo dispuesto en la Constitución para que, de hecho, la cumplan, para las autoridades esa vinculación es doble: es negativa en el mismo sentido que para los ciudadanos (es decir, las autoridades también deben abstenerse de actuar contra la Constitución), pero es también positiva desde el punto de vista de que las autoridades están "obligadas" a dar cumplimiento de forma activa ("positiva") a los mandatos de la Constitución".<sup>49</sup>*

Una Constitución normativa es aquella que tiene la capacidad de obligar a sus destinatarios a respetarla y cumplirla, sancionando como

<sup>49</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. pp. 152.



ilícitos todos los actos que se realicen contra su tenor, de tal modo que es una Constitución real, positiva y vigente, es observada a plenitud.

*“Para preservar la integridad de la Constitución, además de considerar los actos contrarios a ella como ilícitos, debe implementarse un mecanismo eficaz para reparar las posibles violaciones a la carta fundamental. En este sentido debe hablarse de la noción de control para entender el concepto de Constitución normativa”.<sup>50</sup>*

La Constitución debe ser normativa y vinculante, ser obedecida y cumplida, hacer valer su jerarquía, su superioridad. Todo lo anterior sólo se logra cuando la norma fundamental incorpora a su contenido un control constitucional.

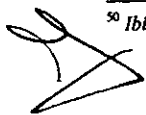
El control constitucional lato sensu, comprende el control de la constitucionalidad, y el control constitucional stricto sensu. Se refiere a todos los instrumentos o medios que tienen como fin proteger a la Constitución contra cualquier acto que signifique una contravención o violación de sus preceptos, de este modo pueda conservar su fundamentalidad y supremacía sobre el orden jurídico.

El control constitucional stricto sensu, es un control extraordinario en el que un órgano especial puede pronunciarse sobre la validez de las normas constitucionales. En México este no existe.

El control de la constitucionalidad puede ser primario, secundario o difuso.

---

<sup>50</sup> *Ibidem.* pp. 153.



En el control primario lo que importa es defender a la constitución, antes que a nadie, de cualquier acto que le sea lesivo. Verbi gratia, la acción de inconstitucionalidad, prevista en la fracción II del artículo 105 de nuestra constitución vigente, en la que una minoría de legisladores puede plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la ley suprema, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de aquella. El objetivo de la acción de inconstitucionalidad es proteger a la Norma fundamental, ya que ninguna norma inferior debe contradecirla.

El control secundario consiste en que a través de la protección al gobernado, se protege a la constitución. El ejemplo más representativo es el juicio de amparo. El juicio de garantías es, por mucho, el medio jurídico más efectivo dispuesto por nuestra Carta Magna, para salvaguardar los derechos públicos subjetivos establecidos en ella, y al mismo tiempo, asegurar su inviolabilidad.

El control difuso es un autocontrol constitucional, en el que cualquier autoridad dentro de su particular ámbito de competencia se abstiene de aplicar leyes inconstitucionales. En el caso de México, la ley de leyes en el párrafo segundo de su artículo 133, autoriza el control difuso, sin embargo, los Tribunales de la Federación, en la jurisprudencia, se han pronunciado del modo siguiente:

**“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.** Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde

interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido



meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia seria su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse".<sup>51</sup>

Por la distribución de competencias, el control difuso es inoperante en México. No obstante lo anterior, queremos enfatizar la importancia del control de la constitucionalidad.

La practica generalizada en todos los países es implantar controles de la constitucionalidad, obviamente con diferentes nombres, funciones y procedimientos (Verbi gratia: el Habeas corpus, el habeas data, el ombudsman, el defensor del pueblo, la acción popular, la responsabilidad civil del Estado, las contralorias, las fiscalías, etc.). Mas en todos los países se contempla dentro de su orden jurídico, el control constitucional.

Para proteger adecuadamente a la Constitución, esta debe señalar la responsabilidad de los servidores públicos. Si hasta el momento no lo habíamos mencionado no ha sido por olvido, es solo que dentro del control constitucional queda inmersa esta, y en general, cualquier institución o procedimiento cuyo fin sea la protección de la norma suprema.

En este sentido, quedan incluidos los actos que realizan las Comisiones de derechos humanos, la Secretaría de la Contraloría y

<sup>51</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Octava Epoca, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Página: 228.



desarrollo administrativo, los consejos de la judicatura, el Congreso de la Unión (en la declaración de procedencia de funcionarios que gocen de fuero), etc.

La actuación de la Comisiones de Derechos humanos es muy importante y loable, pero carecen de eficacia en virtud de que las resoluciones que emiten no son vinculatorias, y por ello las autoridades persisten en la violación de la Norma Fundamental y de las garantías individuales, como se ha visto con la Procuraduría General de "Justicia" del Distrito Federal, dependencia que ha ignorado e incumplido con diversas recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Nuestras inclinaciones son hacia controles de la constitucionalidad de vinculación directa, que puedan anular o abrogar el acto que viole la constitución y permitan restaurar el orden jurídico.

Tampoco deben menospreciarse los controles preventivos de la constitucionalidad, como lo es la protesta constitucional, siempre y cuando se estimule la concientización general de la importancia de la Ley suprema y la necesidad de cumplirla, para que el acto de protestar guardar y hacer guardar la Constitución, sea de un hondo significado y en la práctica redunde en funcionarios respetuosos de nuestro código político.

Hasta aquí nuestras palabras sobre el contenido imprescindible de la Constitución.



#### 4. LA CONSTITUCION COMO ESTRUCTURACION JURIDICA DE LA DEMOCRACIA.

Hemos afirmado, y lo sostenemos, que no puede concebirse a una sociedad sin una Constitución, pues sin una Constitución no hay orden jurídico, y sin un orden jurídico no hay sociedad ni estado.

Toda Constitución debe ser normativa y vinculante, obedecida y cumplida en la realidad, pero además, la Constitución debe ser democrática.

*"Opino que sólo es Constitución auténtica, es decir, Constitución normativa, la Constitución democrática, ya que únicamente ella permite limitar efectivamente, esto es, jurídicamente, la acción del poder"<sup>52</sup>*

El principal objetivo de una Constitución es limitar el poder, la forma mas efectiva de limitar el poder es a través de medios jurídicos, esto sólo lo logra una Constitución democrática.

Esto nos mueve a cuestionarnos que es la Democracia.

A primera vista, la Democracia es una forma de gobierno. El sabio filósofo griego Aristóteles distinguía entre formas de gobierno puras e impuras, bien vale la pena recordarlas:

---

<sup>52</sup> ARAGON REYES, Manuel. "Constitución y Democracia". Editorial Tecnos, Madrid, 1990. p. 25.





**FORMAS PURAS (JUSTAS) DE GOBIERNO.**

- a) Monarquía. Es el gobierno que ejerce una persona para el beneficio de la colectividad.
- b) Aristocracia. Es el gobierno que ejerce un grupo de personas para el beneficio de la colectividad.
- c) Democracia. Es el gobierno que ejerce la mayoría para beneficio de la colectividad.

**FORMAS IMPURAS (INJUSTAS) DE GOBIERNO.**

- a) Tiranía. Es el gobierno que ejerce una persona para su propio beneficio y en perjuicio de la comunidad.
- b) Oligarquía. Es el gobierno que ejerce un grupo de personas para su beneficio, perjudicando a la mayoría.
- c) Demagogia. Es el gobierno que ejerce la mayoría para su beneficio, afectando a la minoría.

Aristóteles enfatizó que las formas puras de gobierno pueden convertirse en formas impuras, es decir, la monarquía puede degenerar en Tiranía, la Aristocracia en Oligarquía, y la Democracia en Demagogia. Lo que caracteriza a la Democracia es que el gobierno lo ejerce la mayoría, para beneficio de todos, y que los titulares del poder público se renuevan periódicamente, a través de las elecciones.

Abraham Lincoln definió a la Democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Por su parte, nuestro Código político, en su artículo 3º, considera a la Democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".



Sin lugar a dudas, la democracia es difícil de definir: es una forma de gobierno; es una estructura jurídica; es un régimen político, es un sistema de vida.

El Dr. Diego Valadés, actual Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, manifiesta lo siguiente:

*“De muchos siglos atrás se discute acerca de la Democracia. No obstante lo prolongado del debate, el tenor de los argumentos siempre tendía a repetirse: o bien la negación de las posibilidades democráticas, o bien su afirmación como única opción para asegurar la vigencia de la libertad individual y social.*

*Rousseau, que tantas reflexiones –y acciones- ha inspirado, militaba aparentemente entre los escépticos; Taine, para sólo agregar otro nombre, afirmaba que “diez ignorancias no hacen un saber”. A cambio, a favor de las bondades del régimen democrático las citas son abundantísimas. En todo caso hoy no parece que haya impugnadores del concepto, aunque sí los hay de su aplicación.*

*De alguna forma el término “democracia” podría estar cayendo en lo que algunos filólogos agrupan bajo la denominación de “antilogías”, esto es: de palabras que se utilizan para expresar lo contrario de lo que se quiere decir.*

*Así, aunque no son muchos, hay quienes invocan a la democracia como una forma de garantizar exclusiones o de asegurar privilegios. A tal punto se llega al abuso del concepto que para algunos de democrático todo lo que perjudica al adversario y es antidemocrático todo lo que afecta a quien carece de razón. En el extremo de las deformaciones se emplea la calificación peyorativa de “mayoriteo” al ejercicio de la mayoría.*

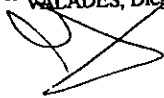
*Así las cosas se recuerda la fórmula de Lincoln; pero, ¿qué quiere decir exactamente el gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo? Vincular la Democracia de hoy a criterios de suma cero, en que la mayoría gana todo y la minoría o minorías pierden todo, se antoja una fórmula poco democrática. Hoy la Democracia no puede ser concebida como sistema de exclusiones, sino de inclusiones. Los derechos mayoritarios no se nutren de conculcar a los minoritarios. En una democracia la relación política es estrictamente sinalagmática: por ambas partes de la relación hay derechos y obligaciones".<sup>53</sup>*

Diáfanas y precisas resultan las palabras del Dr. Valadés. En definitivo, nosotros consideramos que para este nuevo milenio, la democracia es el único camino para la humanidad. En esta época de grandes avances en la ciencia, en la medicina, en las comunicaciones, en esta era de el Internet, de la globalización, de tratados de libre comercio, de bombas nucleares, de virus letales, de comercio electrónico, de la expansión y difusión de la cultura, la única forma jurídica que permitirá la paz y la convivencia de la raza humana en todo el orbe, es la Democracia.

Contra la Democracia se ha dicho, que las grandes masas de electores no tienen la preparación suficiente para tomar decisiones correctas que beneficien a la colectividad, que las masas son ignorantes. Precisamente, se debe educar a las masas para que puedan ejercer su poder de decisión en forma responsable y acertada.

*"En sus orígenes la democracia electoral tuvo por enemigo a quienes subestimaban la capacidad decisoria de la mayoría. Por*

<sup>53</sup> VALADES, Diego. "Constitución y Política". 2da. Edición, U.N.A.M. México, 1994. pp. 23-24.



*eso los primeros sistemas de sufragio eran altamente discriminatorios: privilegiaban la edad, la fortuna, la educación y el sexo*.<sup>54</sup>

La vocación del ser humano es la libertad, rechaza la opresión, sabe que es un ser humano, sabe que no es un animal, sabe que tiene raciocinio, se cuestiona, sueña, lucha, cambia, crece, anhela, y usa su libre albedrío, pues sabe que tiene capacidad de decidir.

La flaqueza de la condición humana, hizo que por siglos, aquellos pocos que detentaban el poder y la riqueza, monopolizaran la educación, la cultura, el bienestar y la posibilidad de decidir. Dejando al margen a las mayorías, a los menesterosos, a los siervos de la gleba, a los esclavos, a los indígenas, a las mujeres, o a cualquier otro grupo que por ser diferente o por considerarlo inferior, era excluido y rebajada su condición humana.

Creemos firmemente que todos los seres humanos, hombres y mujeres, sin importar su raza, su color de piel, su preferencia sexual o su religión, todos somos iguales, y por tanto, debemos tener todos los mismos derechos y las mismas oportunidades. Dependerá de cada quién si aprovecha las oportunidades o no, y con su esfuerzo logra un progreso o bienestar. Creemos que todos los hombres nacen libres y rechazamos la esclavitud, la opresión. Decimos no a la explotación del hombre por el hombre, ya sea en el abuso laboral o en la esclavitud. Consideramos a la esclavitud, como una grave falta a las leyes humanas y divinas. ¿Como es posible que alguien pueda considerar que un hombre es superior a otro hombre?, no existe ni la raza superior ni la raza inferior. Son deleznable las masacres, los genocidios que se han

---

<sup>54</sup> *Ibidem.* p. 25.



cometido a lo largo de la historia humana, por el fanatismo, la soberbia y la ignorancia.

A través de la lucha, del derramamiento de sangre, es como al final del camino se ha podido ir implantando en las cabezas y en las leyes, los principios de libertad e igualdad, los denominados derechos del hombre y del ciudadano, y la democracia como la posibilidad de que todos tomemos las decisiones en nuestra sociedad.

Muy interesante resulta el caso del voto femenino. Como sabemos, más de la mitad de la población, no solo de México sino de todo el mundo, son mujeres, pero durante siglos y siglos, se le ha relegado de su condición humana, suponiendo que es un ser inferior, que es un objeto, que solo le deben incumbir las tareas domésticas, que solo sirve para la procreación, y otros tantos argumentos misóginos y absurdos.

Sin embargo, la ciencia médica ha dicho que la mujer es, en general, más inteligente que el hombre (personalmente teníamos fundadas sospechas de esto pero nos costó un terrible esfuerzo aceptarlo), que tiene mayor resistencia al dolor, que en condiciones adversas tiene mayores posibilidades de supervivencia en comparación al incorrectamente llamado sexo fuerte, que la mujer madura más rápido que el hombre, etc. Independientemente de las consideraciones científicas, en la realidad, las mujeres han demostrado que tienen la misma capacidad que nosotros o inclusive mayor.

La importancia de la mujer en todos los aspectos de la sociedad va en aumento. Las corporaciones, las empresas, los medios de comunicación, los políticos, enfocan sus productos, sus campañas y sus discursos, en la mujer. Para muestra basta un botón. En las



pasadas campañas para la elección del 2 de julio del 2000, los principales candidatos cuando hacían uso de la palabra se dirigían mas o menos así:

Cuahutemoc Cárdenas: Compañeras y compañeros . . .

Vicente Fox: Amigas y amigos, les habla Vicente Fox . . .

Francisco Labastida: Mexicanas y mexicanos . . .

Antes, cuando se decía compañeros o amigos, se entendía que se incluía a ambos géneros, ya no, ahora se debe decir los y las jóvenes, los derechos de los niños y las niñas, etc. Nótese que los candidatos siempre se dirigían primero a las mujeres, interesados en obtener el sufragio femenino.

No obstante lo anterior, el voto se otorgo a la mujer en fechas bien recientes. En el caso de México, hasta 1953.

*“El fracasado antecedente cardenista persuadió a Miguel Alemán de utilizar una hábil estrategia de aproximación indirecta, de tal suerte que en vez de reformar el artículo 34 constitucional, o de someterlo a una reinterpretación como años atrás había propuesto Margarita Robles de Mendoza, promovió adicionar el artículo 115, dando así voto a la mujer en el ámbito municipal a partir de 1947.*

*La presencia de la mujer en los comicios federales había sido largamente diferida cuando, tras casi veinte años de la primera iniciativa, entró en vigor la reforma constitucional de 1953. Las reticencias eran naturales. Se pasaba del argumento que consideraba a la mujer fácil instrumento del clero, a la preocupación de que su débil presencia en la actividad laboral y agraria no la encuadraban en sectores organizados que*



*permitieran inducir el sentido de su voto. Con todo, el voto femenino imprimió un importante giro democrático al derecho electoral en México<sup>55</sup>.*

Si la mujer no tenía derecho a votar, menos a ser votadas. No podían aspirar a ocupar un cargo de elección popular. Hoy, en los hechos, las mujeres han demostrado que pueden ser eficientes gobernantes y políticos.<sup>56</sup>

Los primeros obstáculos a la democracia poco a poco se van quitando, por lo que hace al sufragio, como instrumento de la democracia, se ha extendido en todo el planeta como universal, libre y secreto. Es decir, todo hombre o mujer, sin importar su grado de estudios, posición económica, o credo, puede emitir su voto sin coacción o violencia alguna, y reservarse en que sentido lo emite.

Hasta hace muy poco, México ha sido cuestionado por la ausencia de Democracia. Durante décadas, un partido político se reservó en forma exclusiva todos los cargos de elección popular, la mayoría de las veces, empleando el fraude electoral - las operaciones tristemente celebres de el ratón loco (un individuo votaba en varias casillas); las urnas embarazadas (al instalarse las urnas estas ya iban llenas de votos para el partido oficial); el carrusel (similar al ratón loco pero en grupo) por mencionar solo algunas -, o en el mejor de los casos, recurriendo a la compra del voto.

El Partido Revolucionario Institucional se apoyó en el voto cautivo de los agremiados a sus tres sectores, el sector popular (La C.ÑO.P.), el

---

<sup>55</sup> *Ibidem.* pp. 85.

<sup>56</sup> Nota: Ahí está Rosario Robles, quién fue la primera jefa de gobierno del Distrito Federal. También ha habido destacadas delegadas, diputadas y senadoras, dirigentes de partido como Dulce María Sauri al frente del PRI, y Amalia García en el PRD.

sector campesino (La C.N.C.), el sector obrero (La C.T.M.), y también en el voto duro de la burocracia (La F.E.S.T.S.E.) y la milicia.

Todo esto sin mencionar que no existía un sistema de partidos, los partidos de oposición habían sido hasta finales del siglo XX, una pantalla, un intento de aparentar democracia, ya que no existían condiciones de competencia equitativa que les posibilitara alcanzar el poder (o se cometía el fraude), o bien, se trataba de partidos "paleros", que simulaban hacer campañas políticas y atacar al gobierno. Hacemos nuevamente énfasis en que apenas hace 47 años, más de la mitad de la población de nuestro país, pudo por fin gozar de los derechos políticos, que se derivan de la ciudadanía.

En el medio político se denomina "carro completo" cuando el mismo partido gana absolutamente todos los puestos en disputa en una elección. Durante decenios el Partido Revolucionario Institucional "ganó" las elecciones con carro completo, implantando un sistema que ha sido llamado la "monarquía perfecta" en la que un solo individuo tiene el poder absoluto en el país por seis años, al termino de los cuales, tiene el derecho y la obligación de nombrar a su "heredero en el trono" y así sucesivamente. El presidente de la república era el líder del partido y amo del país, sus decisiones se convertían en ley pues los otros dos poderes y todos los funcionarios públicos le debían obediencia hasta la abyección.

*"La democracia tiene por conditio la limpieza electoral, la transparencia del sufragio y de los órganos encargados de su supervisión. En México, este requisito no se ha podido cumplir hasta hace muy poco tiempo, ya que, incluso hasta las elecciones presidenciales de 1988, los cuestionamientos sobre la victoria del candidato del PRI han sido muy intensos e importantes, y se*





*mantuvo una sombra de duda sobre todo su periodo de mandato (1988- 1994)\*<sup>57</sup>*

Formalmente nuestra Carta Magna de 1917 es rígida, sin embargo era reformable con mucha facilidad, ya que bastaba la voluntad del presidente en turno, para que de inmediato esta fuera reformada. Tantas reformas a la Constitución solo afectaron su nivel de obediencia, siendo practica reiterada de los gobernantes pisotear sus preceptos y conculcar los derechos que ella establecía, a su vez, esto provocó un sentimiento de incumplimiento hacia la Constitución por parte de los gobernados, apoyándose en este razonamiento: "si las autoridades no cumplen con la Constitución y las leyes, pues yo tampoco". Las consecuencias fueron lógicas: abuso de autoridad, saqueos, peculado, impunidad, etc. Esto obviamente generó una falta de credibilidad hacia el gobierno y las instituciones, de tal forma que poco a poco, por la presión ejercida por la sociedad y la opinión pública internacional, se fue modificando el marco legal y constitucional, para ir abriéndole camino a la Democracia.

*"Sin embargo, un dominio tan amplio y cómodo, así como la consiguiente falta de competitividad electoral, propiciaron una creciente apatía entre el electorado (y no pocas fracturas dentro del partido oficial), que provocó grandes niveles de abstencionismo electoral, por lo que el propio PRI y el gobierno tuvieron que flexibilizar las reglas de participación electoral a fin de que nuevas fuerzas de oposición tomaran parte en los comicios y se acrecentara el interés popular por ellos. La fecha más representativa al respecto puede ser la de 1976, año en el que el candidato del PRI a la presidencia se presentó en las elecciones sin*

<sup>57</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. p. 110.

*ningún otro candidato opositor legalmente reconocido. En respuesta, al año siguiente, se dio paso a una de las reformas electorales mas profundas de cuantas se han hecho en México*<sup>58</sup>

A partir de 1977, comienza una serie de reformas constitucionales con el objetivo de encauzar a México hacia la Democracia. Estas reformas se centran en modificaciones al sistema de calificación de las elecciones, al sistema electoral, y a la integración del poder legislativo.

Hasta 1977, el sistema electoral en México era de mayoría relativa, en este año se incorpora la representación proporcional en la Cámara de Diputados, integrándose con 400 diputados, 300 por mayoría relativa y 100 por representación proporcional, por lo que el sistema electoral pasó a ser mixto, es decir, por representación proporcional y por mayoría relativa. En 1986, se aumentó de 100 a 200 los diputados por representación proporcional, pero cuidando que el partido mayoritario mantuviera la mayoría absoluta (trescientos cincuenta diputados por ambos principios). En 1993, se modifica nuevamente la Ley suprema (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de ese año), para establecer que el partido mayoritario no podrá obtener más de trescientos quince escaños, por lo cual no puede llegar a constituir una mayoría absoluta. Con la reforma de 1996, ningún partido político puede tener más de trescientos diputados por ambos principios.

La Cámara de Senadores se venía integrando con dos Senadores por cada entidad federativa, pero en 1993, se aumentó el número de senadores a 4 por cada entidad federativa, de los cuales, tres se eligen

---

<sup>58</sup> *Ibidem*. p. 114.



por el principio de mayoría relativa, y uno a la primera minoría. La integración actual (de conformidad con las reformas publicadas el 22 de Agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación) sigue siendo de 4 senadores por cada entidad federativa, pero son electos dos por mayoría relativa, uno a la primera minoría, y los 32 restantes por representación proporcional.

Por lo que se refiere al control de la validez de las elecciones, en México prevaleció un sistema de autocalificación, en el que colegios electorales integrados por los presuntos Senadores o Diputados recién electos, calificaban la validez de su propia elección, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables. Francamente es increíble y vergonzoso que haya prevalecido este sistema de control de la validez electoral en nuestro país por tantas décadas. Por sentido común puede deducirse fácilmente la ineficacia y la deshonestidad de este sistema. Sería absurdo que los mismos sujetos que compiten por una curul descalificaran su propia elección. Por conveniencia propia, darían siempre el visto bueno al procedimiento en que fueron elegidos. He aquí otro motivo de porqué prosperaban tan bien los fraudes electorales en nuestro México.

Con la reforma del 3 de Septiembre de 1993, se suprimen los colegios electorales para calificar la validez de las elecciones, esta tarea le corresponde ahora a un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral, y sus resoluciones puede ser recurridas en el Tribunal Electoral. A partir de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral forma parte del poder Judicial de la Federación, puntualizando su independencia y autonomía.

Todas estas explicaciones son con el fin de enfatizar y demostrar **que las reformas constitucionales han posibilitado la democracia.**

Si todas estos principios democráticos no se hubiesen elevado a rango constitucional, a través de reformas a nuestra Norma suprema, la democracia seguiría ausente.

Por las cualidades de supremacía y fundamentalidad de la Constitución, los principios en que se establece la Democracia en ella, conducen a un país a vivir la democracia plenamente.

Al momento de expedirse la Constitución de un Estado, puede suceder que ese país sea antidemocrático, pero, con el establecimiento formal de los principios básicos de la democracia (pluralismo político, tolerancia, sistema de partidos, sufragio universal, libre y secreto, medios de impugnación electoral, y calificación de la validez de las elecciones por un órgano autónomo) en la Constitución, y si esta reúne los elementos que apuntamos en el apartado anterior como el contenido imprescindible de la Constitución ( señalar la supremacía constitucional, establecer el principio de separación de poderes, reconocer los derechos humanos y establecer instrumentos para garantizar su protección, expresar las decisiones fundamentales, explicar su procedimiento de reforma, prever medios para la solución de controversias entre los órganos públicos, y establecer controles de la constitucionalidad) ese país se encontrará seguro en un camino directo hacia la democracia.

La democracia no se limita únicamente a la renovación periódica de los representantes públicos por medio de elecciones libres y transparentes, pero sin este requisito, no puede haber democracia.



El Dr. Miguel Carbonell afirma lo siguiente:

*"No hay que confundir el todo con una de las partes, como comúnmente se hace en México a propósito de la Democracia (el todo) y las elecciones (una parte). A veces se cree que la Democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables (lo que se ha llamado la falacia electoralista). Nada más lejos de la verdad. Con todo y ser muy importantes, las elecciones no son más que un pequeño eslabón de la cadena democrática.*

*Las elecciones se realizan con amplios periodos de tiempo de por medio, y la democracia tiene que ir construyéndose y sosteniéndose día a día. Además, un sistema verdaderamente democrático debe ofrecer a los ciudadanos una multitud de canales de interlocución cotidiana con sus gobernantes y una variedad importante de posibilidades de expresión de sus intereses, sin limitarse en modo alguno a las que ofrece la representación parlamentaria o partidista".<sup>59</sup>*

El 2 de julio del año 2000, ha quedado marcado para siempre en la historia de México. Después de 71 años en el poder, por primera vez, el PRI perdió una elección presidencial, y al mismo tiempo se esfumó el fantasma de el fraude electoral. Gracias al establecimiento de reglas claras y más equitativas, las elecciones ganaron credibilidad, y México tuvo, por fin, un ligero atisbo de democracia. Pero insistimos, este acontecimiento insólito, no significa la consecución de la democracia. Este hecho inédito es solo una parte, un paso, un eslabón de la democracia. Queda pendiente, y es tarea de todos, la construcción de una cultura democrática:

*"La democracia, para existir, no solamente requiere encontrarse más o menos regulada e instrumentalizada como un*

<sup>59</sup> CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. pp. 112.

*correcto procedimiento de elección de los miembros de los poderes públicos, sino que también es necesario que exista una "cultura democrática", un sentimiento popular democrático producido por la asimilación consciente de los principios democráticos básicos - tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos del poder público, responsabilidad de los funcionarios, inexistencia de inmunidades del poder, etcétera- . Sin estos valores, por más que existan reglas electorales claras y un amplio sistema de partidos, será muy difícil hablar de democracia en México".<sup>60</sup>*

Por todo lo dicho anteriormente, queda claro que, el perfeccionamiento de la democracia solo es posible, en el perfeccionamiento de la constitución.

*"Si fuéramos un pueblo de dioses, seríamos naturalmente demócratas. Pero sólo somos hombres. La democracia es nuestra aspiración, a la vez que nuestra necesidad práctica".<sup>61</sup>*

Por su importancia, la Constitución tiene la posibilidad de destruir la democracia, como de hacerla florecer. Por eso es que decimos que la Constitución es la estructuración jurídica de la Democracia. La democracia es para los pueblos, lo que la libertad es para el ser humano. La Constitución debe promover, procurar y posibilitar la única forma jurídica válida, la democracia. Toda Constitución debe existir para la democracia. Solo es Constitución auténtica, la Constitución democrática.

Una Constitución democrática, vive de la democracia, por la democracia y para la democracia.

<sup>60</sup> *Ibidem.* pp. 115 y 116.

<sup>61</sup> ADTAKI, Ikram. "El manual del ciudadano contemporáneo" Ed. Planeta. México, 2000. P. 141.

## **CAPITULO II.**

### **EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.**

1. Poder constituyente originario.
2. Poder constituyente permanente.
3. La mutabilidad como característica del derecho.
4. Los procedimientos de reforma constitucional en el derecho comparado.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

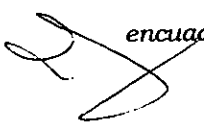
## **CAPITULO II. EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.**

1. Poder constituyente originario.
2. Poder constituyente permanente.
3. La mutabilidad como característica del derecho.
4. Los procedimientos de reforma constitucional en el derecho comparado.

### **1. PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO.**

El fundamento de la validez y existencia de una Constitución no puede encontrarse en otra norma jurídica anterior. Una Constitución nace de un acto de poder, un acto de soberanía. Una Constitución es creada por un poder especial, con características muy particulares. A este poder le llamamos poder constituyente.

*“La constitución escrita, en el sentido actual, aparece en la época moderna, y se convierte en un fenómeno universal. Para explicar la nueva realidad jurídica se elaboró la teoría del poder constituyente, que describe el proceso de formación de una ley fundamental cualquiera. Hunde sus raíces el constitucionalismo escrito en el pensamiento político de la ilustración, que hizo circular novedosas ideas sobre los derechos del hombre, el principio de división de poderes y la soberanía del pueblo. Tales ideas encuadran en la teoría contractualista, para la cual la sociedad*





*había nacido mediante un pacto; se pensó entonces en elaborar una especie de contrato o pacto en el que se inscribirían los pensamientos ideológicos y de gobierno para que fueran respetados. Llevadas las ideas al terreno práctico, surgieron en Estados Unidos y Francia las primeras constituciones que motivaron a su vez la noción de poder constituyente".<sup>1</sup>*

Se le denomina poder constituyente por que crea una Constitución. Su objetivo es crear un orden jurídico elaborando la Constitución, su única función es esa, y una vez que la cumple, desaparece. Quedando solamente los poderes constituidos.

*"En efecto, si como hemos visto, los órganos del poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, esto quiere decir que el autor de la Constitución debe de ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos los llama "poderes constituidos".<sup>2</sup>*

Es muy importante distinguir entre el poder constituyente y los poderes constituidos. El primero crea a la Constitución, y es, en un principio, ilimitado. En tanto que los segundos brotan de la Constitución y están limitados por ella explícita o implícitamente. El poder constituyente nunca gobierna, su función es otra (crear una Constitución), en tanto que los constituidos si gobiernan, pues fueron creados ex profeso para ese fin. Es obvio que ambos nunca podrán

<sup>1</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. "Constitución y reforma constitucional en México". En VV.AA. "Liber ad Honorem Sergio Garcia Ramirez". Tomo I, U.N.A.M. México 1998. p 681.

<sup>2</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho constitucional mexicano". Trigésima tercera edición, editorial Porrúa, México 2000. p. 12.



coincidir en un mismo lugar y tiempo, el poder constituyente realiza su obra y se marcha para siempre, en cuanto este se va, hacen su aparición los poderes constituidos.

El constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, vierte las siguientes manifestaciones:

*"La separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos, que como acabamos de ver responden a una necesidad lógica, actúa por otra parte con diferencias de tiempo y de funciones.*

*Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser substituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino solo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos, 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 dotó de competencia".<sup>3</sup>*

Respecto a este tópico, el jurista Jorge Carpizo apunta:

*"El constitucionalismo moderno se basa entre otros aspectos, en la diferencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos.*

*Mientras que el poder constituyente es un poder de origen, poder que se encuentra en sí, los poderes constituidos derivan de la Constitución.*

*Mientras que el poder constituyente es un poder creador de todo el orden jurídico, los constituidos son creados por el propio poder constituyente en la constitución.*

*Mientras que el poder constituyente, en principio, es un poder jurídicamente ilimitado, los constituidos están completamente limitados, ya que no pueden actuar mas allá de su competencia.*


*Mientras que el poder constituyente es poder de una función: dar una Constitución, los constituidos poseen múltiples funciones.*

*Mientras que el poder constituyente no gobierna, los constituidos fueron creados precisamente para gobernar".<sup>4</sup>*

Hechos estos señalamientos no puede haber duda sobre las diferencias entre poder constituyente y poderes constituidos, ya que estas son muchas y bastante notorias, por lo que por ningún motivo se debe confundir uno y otros.

Aplicándolo al caso mexicano, el maestro Tena Ramírez se expresa de esta forma:

*"Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la*

 <sup>4</sup> CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*. Séptima edición. U.N.A.M. Porrúa, México, 1999, p. 573.

*Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay pues, en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confieren las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que significa que nuestra Constitucional adoptó en este punto el sistema norteamericano".<sup>5</sup>*

A mayor abundamiento, transcribimos las siguientes palabras del Dr. Salvador Valencia Carmona:

*"Cuando la sociedad mexicana se queda sin un orden jurídico eficaz, con motivo de la revolución de 1910, surge la necesidad de una Constitución; ejercita entonces el pueblo su poder constituyente, con las naturales restricciones de un momento convulso, lo delega en el órgano constituyente que fue la asamblea de Querétaro donde se discutió y aprobó nuestro texto fundamental. La publicación de dicho texto marca el término de actividad del poder constituyente y el inicio de funciones de los poderes constituidos, que son principalmente los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que nos han gobernado hasta la fecha".<sup>6</sup>*

Lo expresado hasta ahora nos lleva a preguntarnos: ¿Quién puede crear o expedir validamente una Constitución?, o en otras palabras ¿Quién es el titular del poder constituyente?

Hemos afirmado que una Constitución es una expresión de soberanía, por lo tanto, solo el titular de la soberanía puede expedir

<sup>5</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Obra citada*. p. 18.

<sup>6</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra citada*. p. 684.

válidamente una Constitución. Entendemos por soberanía la facultad de un Estado de darse sus propias leyes y ser independiente respecto de los demás Estados. En el uso de la soberanía, un Estado se da una Constitución y crea sus propias leyes. Es el elemento humano (en su conjunto) de ese Estado, quién detenta la titularidad de la soberanía, y por consecuencia la titularidad de el poder constituyente.


El prestigiado jurista español Pedro de Vega sostiene:

*"Conforme al principio político democrático se entiende que corresponde al pueblo, en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente".<sup>7</sup>*

Siglos atrás, se intentó fijar la soberanía en el monarca o en los parlamentos, como ocurrió con las constituciones otorgadas o en las pactadas, que negaban el principio de la soberanía popular, razón por la que se extinguieron, el pueblo reclamó lo que le es propio, lo que es suyo: la soberanía. Por eso ya no es válida la clasificación de constituciones otorgadas y pactadas, pues el significado de una Constitución, es la de un acto o expresión de soberanía popular. Hoy día es inobjetable que el pueblo es el único titular de la soberanía y del poder constituyente.

Otras teorías pudieron servir en tiempos pretéritos, pero ya no para nuestro días. Cualquier teoría que niegue que el pueblo es el titular de la soberanía es antidemocrática.

El autor Salvador Valencia asevera:

 <sup>7</sup> VEGA, Pedro de. "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Editorial Tecnos, Madrid, 1990. P. 15.

*"Las constituciones democráticas son una aspiración general hoy día, nadie discute ya que el titular del poder constituyente es el pueblo, menos cuando los países de todas las latitudes y de diferentes ideologías declaran perseguir el ideal democrático. Poder constituyente y voluntad popular están unidos ahora de manera indisoluble".<sup>8</sup>*

De la misma opinión es el Dr. Jorge Carpizo:

*"En la teoría democrática el titular del poder constituyente solo debe y puede ser el pueblo, puesto que dicho poder pertenece originaria y esencialmente al pueblo, y que no se puede ejercer de un modo satisfactorio sin su directa intervención.*

*Si contestamos que el titular del poder constituyente debe ser y es el pueblo, tenemos la base para construir un derecho constitucional de la libertad y para la libertad.*

*Si la respuesta es cualquier otra que la anterior estamos construyendo una estructura constitucional, pero no un derecho constitucional de y para la libertad".*

*"(...) el titular del poder constituyente es el mismo titular de la soberanía. En este sentido, poder constituyente, soberanía y pueblo son términos intercambiables".<sup>9</sup>*

El poder constituyente, el pueblo, el titular de la soberanía, al crear su propia Ley fundamental, decide la apariencia que tendrá ese estado, los fines que se propone, los medios para alcanzar estos, es decir, decidirá en su Constitución lo que es más conveniente para esa sociedad. El poder constituyente no tiene entonces ninguna limitación

<sup>8</sup> *Ibidem.* p. 682.

<sup>9</sup> CARPIZO, Jorge. *Obra citada.* pp. 571 y 572.

para elaborar su Ley suprema, lo hace según su propio conveniencia. Cuando decimos que no tiene ninguna limitación partimos de este razonamiento: El poder constituyente es detentado por el pueblo, el pueblo es el titular de la soberanía, por ello, el poder constituyente es un poder soberano y por consecuencia es también ilimitado.

Sin embargo, aunque jurídicamente no tiene ninguna limitación, hay otros límites a los que debe apegarse el poder constituyente al momento de construir el orden jurídico.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, el poder constituyente enfrenta cuatro tipos de límites al momento de concebir su obra: Limitaciones inmanentes, la de integrar un orden jurídico, es decir, no el absolutismo ni la anarquía; Limitaciones históricas, el establecimiento de la separación de poderes y reconocer la libertad individual; Limitaciones de carácter político, incorporar en la Ley suprema las exigencias de los factores reales de poder; Limitaciones de índole internacional, esto es, observar las normas internacionales.<sup>10</sup>

Con similares argumentos, el Dr. Carpizo apunta lo siguiente:

*"El poder constituyente no tiene límites jurídicos internos, puesto que se encuentra ante la nada jurídica, sin embargo, jurídicamente el derecho internacional puede ser un límite, pues el orden jurídico que crea:*

- a) *Tendrá que restringirse al territorio de ese estado, internacionalmente aceptado;*
- b) *No podrá, a menos que incurra en responsabilidad internacional, desconocer los tratados que haya firmado*

<sup>10</sup> Cf. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 27-43.

*el régimen anterior o desconocer el derecho internacional,  
y*

- c) Dificilmente podrá desconocer las facultades que el derecho internacional señala a los extranjeros.*

*Mas allá del derecho, el poder constituyente se encuentra con limitaciones metajurídicas, entre las cuales se pueden señalar las siguientes:*

- a) De finalidad, ya que persigue el objetivo de establecer un orden jurídico y no la anarquía;*
- b) De índole histórica y sociológica, dado que no se puede desconocer la evolución histórico - política de la nación, y tendrán influencia en el la propia ubicación geográfica y el poder de los países vecinos, así como factores que derivan de la estructura económica, y*
- c) De índole política, lo que Lasalle señaló como los factores reales del poder de la comunidad. Así, por ejemplo, la Constitución mexicana de 1824 confirmó en el país la intolerancia religiosa, puesto que en ese momento la iglesia católica era el factor político mas poderoso en México<sup>9</sup>.<sup>11</sup>*

Como se puede apreciar, el poder constituyente no enfrenta límites jurídicos internos, en cambio, los poderes constituidos están constreñidos a los límites que la Norma suprema les impone.

Observando los principios de la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos, la soberanía de cada nación se encuentra limitada territorialmente dentro de la circunscripción geográfica que le corresponde, por lo que el poder constituyente

<sup>11</sup> CARPIZO, Jorge. Obra citada. p. 575.



encuentra límites a su actuación en el Derecho Internacional (por el mismo motivo los poderes constituidos no pueden elaborar o aplicar leyes extraterritoriales).

Además de las limitaciones señaladas por los autores arriba citados, consideramos que podemos agregar otra limitación. Para usar el lenguaje de Tena Ramírez, diremos que es una limitación inmanente (lo que es inherente a un ser). Consideramos que la democracia es inmanente a una Constitución, es decir, la democracia va unida de un modo inseparable de la esencia de una Constitución.

La Constitución es una expresión de soberanía popular, puesto que solo puede ser creada válidamente por el titular de la soberanía. En una democracia, el pueblo es el único titular indiscutible de la soberanía, como consecuencia, es el único detentador del poder constituyente. En la construcción del orden jurídico, el poder constituyente debe partir de la democracia, y cimentar en ella, para que el resultado de su actividad sea una Constitución democrática. Es por ello que consideramos que el poder constituyente debe establecer en su obra los principios democráticos básicos para que ese pueblo pueda vivir en libertad, paz y prosperidad. Puesto que solo es Constitución auténtica, la Constitución democrática.

Se hace ahora necesario puntualizar las diferencias entre poder constituyente, asamblea constituyente y asamblea proyectista. Estos conceptos difieren entre sí, aunque se relacionan profundamente.

*"El poder constituyente es sinónimo del pueblo y soberanía.  
El poder constituyente es el pueblo que decide un orden jurídico,  
que constituye una constitución.*



*La asamblea constituyente es la designada por el pueblo con un objetivo específico: discutir y aprobar una Constitución.*

*Las asambleas proyectistas son las electas por el pueblo para que redacten un proyecto de Constitución, el cual habrá de ser sometido después a la consideración del propio pueblo a través de un refrendo<sup>12</sup>.*

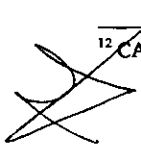
El pueblo es el único titular de la soberanía y del poder constituyente. El pueblo, en uso de su soberanía y de su poder constituyente, puede designar a una asamblea constituyente para que esta, a su vez, sea quién discuta y apruebe el texto constitucional. Observemos que esto se puede efectuar así por decisión del pueblo, y en modo alguno significa que renuncia a su poder constituyente, precisamente en el uso de esta facultad, designa a la asamblea o congreso constituyente que elaborará y aprobará el tan solemne documento.

Por otro lado, nos despierta una mayor simpatía democrática, el funcionamiento de la asamblea proyectista, ya que como su nombre lo indica, su función es realizar un proyecto de Constitución que se presentará al poder constituyente, es decir, al pueblo, y este lo aprobará o desechará.

Es precisamente el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quién explica y ejemplifica lo conveniente que resulta el funcionamiento de las asambleas proyectistas:

*"Después de la segunda guerra mundial, Francia tenía dos opciones: regresar a la ley fundamental de 1871 o crear una*

<sup>12</sup> CARPIZO, Jorge. *Obra citada*. pp. 573 y 574.



nueva. El referendo del 21 de octubre de 1945 se inclinó por esta última opción; por ello se creó un proyecto de Constitución que el pueblo rechazó en el referendo del 5 de mayo de 1946; pero aprobó ese mismo año, en octubre, un segundo proyecto que se convirtió en Constitución.

*Las nuevas constituciones de Europa occidental, como la portuguesa y la española de 1978, han seguido este camino de las asambleas proyectistas, el cual es mas acorde con la idea de la titularidad del poder constituyente por parte del pueblo y con el ejercicio real de la democracia.*

*En esta forma queda claro que el funcionamiento del poder constituyente no es continuo, sino solo se presenta cuando es necesario decidir sobre el orden jurídico fundamental o sobre las reformas al mismo, ya que las modificaciones constitucionales también deben efectuarse a través de referendos; esto es congruente con la idea de la titularidad del poder constituyente por parte del pueblo<sup>13</sup>.*

De este modo observamos que son varios los países donde se respeta la soberanía del pueblo, en virtud de que sus ordenamientos constitucionales emanan de la voluntad popular, demostrando, en la forma y en los hechos, quién es el titular del poder constituyente.

Los países que encargan la función de crear una Constitución a una Asamblea constituyente, tan solo tratan de armonizar la soberanía popular con la democracia representativa.

En el caso de nuestro país, los ordenamientos constitucionales han sido encargados a Asambleas o Congresos constituyentes. Esta

<sup>13</sup> CARPIZO, Jorge. *Obra citada*. p. 574.

forma de ejercer el poder constituyente resultó ser operante en decenios pasados, cuando altos porcentajes de la población no sabía leer ni escribir, de tal modo que habría sido absurdo preguntar al pueblo ciertas cuestiones técnico jurídicas sobre la organización del Estado, que solo se pueden contestar teniendo alguna formación cívica y secular.

Hoy en día, como consecuencia de un orden jurídico democrático, el titular del poder constituyente (léase los ciudadanos mexicanos), está en aptitud de decidir, según su voluntad, que es lo más conveniente para su sociedad, a través de los mecanismos de la Democracia semidirecta, posibilitando la intervención popular en la creación de la Constitución o en su reforma, valiéndose de una asamblea proyectista.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

## 2. PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE.

Una Constitución, como toda obra humana, no es perfecta, pero debe ser susceptible de perfeccionarse.

Con motivo de los cambios políticos, económicos y sociales, por la aparición de nuevos problemas, o en el afán de mejorar el orden jurídico y la democracia, una Constitución necesita adaptarse a la realidad cambiante. Toda Constitución debe prever mecanismos para su reforma. De no ser así corre el riesgo de perder su vigencia, su eficacia, y convertirse en letra muerta.

Es indiscutible que toda Constitución puede y debe ser modificable, el problema es como hacerlo.

Nuestra postura es que debe hacerse mediante un procedimiento rígido, no flexible. Estamos en contra de la flexibilidad puesto que choca con el principio de supremacía constitucional. Toda Constitución, para ser tal, debe ser suprema. Si una Constitución es reformada con un procedimiento ordinario por el legislador común, implicaría que el legislador común está por encima de la Norma fundamental, entonces esa Constitución ya no sería suprema. Una Constitución flexible no es suprema, una Constitución que no es suprema no es una verdadera Constitución. Todos los órganos o poderes públicos (incluyendo al poder legislativo) deben estar sometidos a la constitución y no al revés.

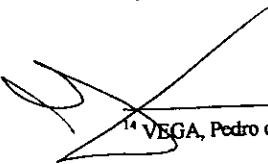


Por la fundamentalidad y la supremacía de la Constitución, los procedimientos para reformarla deben ser de mayor dificultad que los necesarios para reformar una ley ordinaria y se deben encargar a un órgano especial, un órgano diferente.

Al respecto, el autor ibérico Pedro de Vega nos explica:

*“Como acabamos de indicar, la técnica de la reforma, mediante la cual se establece un procedimiento más agravado y difícil para modificar la Constitución que el que se sigue para modificar la ley ordinaria, aparece como intento de solución de un conflicto dramático para la propia vida del Estado constitucional. Lo que con ella se pretende salvar es tanto el principio político democrático como el principio jurídico de supremacía constitucional, configurando un poder especial entre el poder constituyente originario y el poder constituido ordinario, al que la doctrina francesa conoce con el nombre de “[poder constituyente constituido]” (pouvoir constituant institué), y al que nosotros denominaremos indiferentemente poder de reforma o poder de revisión”.*<sup>14</sup>

Este jurista español distingue diáfananamente que el órgano que realiza la reforma es un órgano especial cuya naturaleza jurídica es intermedia entre el poder constituyente originario y los poderes constituidos, es por ello que, como nos refiere el autor en cita, la doctrina francesa le denomina “poder constituyente constituido”, pero manifiesta que el prefiere llamarlo “poder de reforma” o “poder de revisión”.



<sup>14</sup> VEGA, Pedro de. *Obra citada*. p. 22.

En la doctrina mexicana ha prevalecido la postura de que debe denominarse a este órgano: PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE. La paternidad de este término se debe a Don Felipe Tena Ramírez, quién tomando como base nuestro documento constitucional de 1917, nombra así en su conjunto, como una unidad, a los órganos que participan en la reforma de nuestro código político, es decir, el poder constituyente permanente es: el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, considerándolos como un todo unitario cuando realizan la función reformadora.


En efecto, el artículo 135 constitucional ordena:

*“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.”*

De este artículo se desprende que el constituyente permanente se integra por el Congreso de la Unión ( 500 Diputados Federales y 128 Senadores) y por las legislaturas de los estados (los congresos de las entidades federativas, conformados por las Cámaras de diputados locales, cuyo número de integrantes varía según la entidad de que se trate y su número de habitantes).

Al respecto, el Dr. Felipe Tena Ramírez sostiene:

*“El artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los*



*Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.*

*Este órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.*

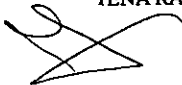
*Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.*

*Ciertamente no hay en el caso que estudiamos, confusión de poderes en un solo órgano. El Congreso Federal es Poder constituido; cada una de las legislaturas de los Estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian, en los términos de los artículos 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de poder constituido (es decir, de gobernante), sino únicamente de Poder constituyente<sup>15</sup>.*

Llama la atención que el maestro Felipe Tena hace hincapié en que las legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión, cuando realizan sus funciones normales, son poderes constituidos, pero cuando realizan la función reformadora, dejan de ser poderes constituidos para ser poder constituyente.

Por comodidad, cuando se quiere hablar del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, como órgano que reforma la ley suprema, se le sigue llamando constituyente permanente, mas creemos que este término es inadecuado, incorrecto.

<sup>15</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 45 y 46.





Tal como se encuentra redactado el art. 135, mas que hablar de un constituyente permanente, se debe hablar de una colaboración de funciones entre órganos de poder de diferentes niveles de gobierno.

En relación a esto, el Dr. Salvador Valencia Carmona nos dice:

*“El poder constituyente originario, también llamado fundacional, es el que crea la Constitución y, realizada su tarea, desaparece, pero como su obra precisa continuidad deja un órgano que se encargue de suplir sus deficiencias y de encarar los nuevos problemas que se presenten, a este órgano se le denomina poder revisor o reformador de la Constitución. A este último poder se le ha denominado, asimismo, poder constituyente derivado, instituido o permanente, denominaciones que no encierran una inocente cuestión terminológica, ya que al utilizar el vocablo “constituyente” otorgan un rango y alcance mayor al órgano que esta al cuidado de la reforma”.*<sup>16</sup>

Este autor prefiere denominar poder revisor o poder reformador al órgano que realiza las reformas a la Constitución mexicana, ya que advierte que si se le nombra constituyente derivado, constituyente instituido o constituyente permanente, se le da una jerarquía superior a la que le corresponde.

Hagamos una comparación esquemática<sup>17</sup> entre el poder constituyente y los poderes constituidos para demostrar la importancia de diferenciarlos claramente:

---

<sup>16</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra citada*. p. 684.

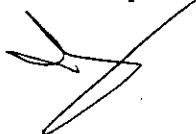
<sup>17</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. *Obra citada*. p. 296.

Poder constituyente	Poderes constituidos
1. Cronológicamente es <b>anterior</b> .	1. Es <b>posterior</b> . No coinciden en un mismo tiempo.
2. Es un poder originario, en si. No tiene antecedente.	2. Son poderes derivados, su antecedente es la constitución
3. Es el <b>creador</b> de todo el orden jurídico. Da facultades, pero nunca las ejercita.	3. Son <b>creados</b> por el constituyente. Ejercitan las facultades recibidas de aquel.
4. En principio es un poder <b>ilimitado</b> .	4. Completamente <b>limitados</b> , según su competencia.
5. Es poder de una sola función: darse su constitución	5. Tienen múltiples funciones.
6. No gobierna.	6. Fueron creados precisamente para gobernar.

El poder constituyente es uno solo, es originario, no derivado, por su propia naturaleza y fin, su existencia se extingue al finalizar o concluir su obra (la Constitución), se va para siempre, o hasta que ocurra una ruptura en el orden jurídico que lo obligue a regresar y crear una nueva Constitución, es incongruente sostener que quede un remanente de este.

El órgano que reforma a la Constitución se forma de poderes constituidos, y aún cuando actúen conjuntamente, no dejan de ser poderes constituidos.

La función reformadora, aunque similar, es distinta a la función constituyente. Dadas las claras diferencias entre poder constituyente y poderes constituidos, no debe darse un uso indiscriminado a la palabra constituyente. El órgano que realiza las reformas y adiciones a nuestro Código político, aunque realiza funciones de constituyente no es el poder constituyente, por lo que no le corresponde esa denominación.



El Dr. Tena Ramírez, critica severamente el uso multivoco y erróneo de la palabra soberanía en distintos artículos de nuestra carta magna, expresándose de esta forma:

*"A conceptos distintos deben corresponder voces diferentes, a menos de empobrecer el idioma y oscurecer las ideas con el empleo de un solo término para dos o más conceptos".<sup>18</sup>*

Lo mismo puede decirse de la denominación "constituyente permanente", "derivado" o "instituido". El poder constituyente y el órgano que reforma a la Ley suprema, son conceptos diferentes, les debe corresponder voces distintas, so pena de empobrecer el lenguaje y distorsionar los significados.

La acepción constituyente debe reservarse únicamente para el poder que crea la Constitución, y no debe emplearse para designar al órgano que la reforma, lo contrario significa un contrasentido que origina innecesarias confusiones.

Tampoco consideramos correcta la acepción "poder revisor", toda vez que la revisión es tan solo una parte del procedimiento de reforma a la constitución. Es claro que para hacer una reforma, se tiene que hacer una revisión previa del texto a modificar, para que por medio de su análisis y a través de razonamientos se llegue a un consenso sobre que es lo que se debe suprimir, adicionar o modificar. La revisión es tan solo una parte de la reforma

*"Por lo que respecta al nombre correcto que debe dársele al órgano que realiza la reforma constitucional, debemos comenzar*

<sup>18</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. p. 19.



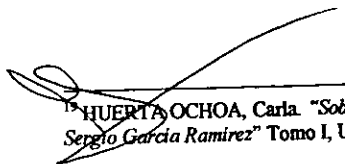
*por señalar que se trata de una facultad propia del pueblo, de un órgano del orden constitucional distinto de los poderes constituidos, capaz de reformar la Constitución creada por el poder constituyente. Es un órgano que ejerce una sola función, reformar la Constitución, es un poder de decisión, no de ejecución, ni tampoco permanente. Su actuación presupone la existencia de la Constitución por lo que no lo podemos llamar constituyente, ésta es su creadora, y a pesar de ser un poder supraestatal y suprafederal, lo es en grado inferior al constituyente.*

*Lo más correcto sería, por lo tanto, llamar a este poder "poder u órgano reformador" en atención a su naturaleza y a sus características".<sup>19</sup>*

La denominación "órgano reformador" nos parece la más correcta.

Siendo congruentes con lo que se ha expresado hasta este momento, consideramos necesario, para que se perfeccione la democracia en México, que los ciudadanos intervengamos en la reforma a la Ley suprema, aprobando las adiciones o modificaciones a la misma.

Lo más conveniente sería a través de una asamblea proyectista o por algún órgano determinado en la Constitución que elabore el proyecto de reforma, para que sea el pueblo, el titular del poder constituyente, el que decida si se aprueba o no la reforma, lo cual sería más democrático, dando la oportunidad a los ciudadanos de determinar directamente el contenido de la norma suprema.

  
<sup>19</sup> HUERTA OCHOA, Carla. "Sobre la reforma a la constitución" en VV. AA. "Liber ad Honorem Sergio García Ramírez" Tomo I, U.N.A.M. México 1998. p 308

### 3. LA MUTABILIDAD COMO CARACTERISTICA DEL DERECHO.

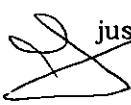
El primer mandamiento del memorable decálogo del abogado, de Don Eduardo J. Couture nos dice:

*"Estudia: el derecho se transforma constantemente, si no sigues sus pasos serás cada día menos abogado".*

Muy bellas y precisas resultan las palabras del maestro Couture. Ciertamente el derecho está siempre en movimiento, cambiante, pues regula un fenómeno vivo y dinámico: la conducta de los seres humanos. La actividad del hombre, no para, no cesa, es inagotable. El orden jurídico (la Constitución y las leyes) debe ir a la par con los pujantes cambios de la sociedad, de lo contrario, la realidad puede rebasar a la norma, dando como resultado normas obsoletas, formalmente válidas pero inobservadas.

La justicia es el fin más noble del Derecho, este es intrínsecamente justo, garantiza la igualdad y la libertad, pues solo de ese modo se puede lograr la convivencia armónica en una sociedad.

La perpetuidad de un orden jurídico depende en gran medida de que su contenido sea acorde a los fines del derecho y de la relación de este con el poder. Del mismo modo en que Themis, la diosa ciega de la justicia, sostiene en una mano la balanza y en la otra mano la espada,



poder y Derecho van de la mano en perfecto equilibrio. El poder sin el derecho, deriva en autoritarismo; el derecho sin el poder, es la impotencia de las normas jurídicas. En el capítulo anterior se afirmó que el principal objetivo de una Constitución es limitar el poder. El Derecho y el poder son inseparables, mas deben guardar el señalado equilibrio, pues lo contrario originaría una ruptura del orden jurídico.

El maestro Miguel Lanz Duret lo expone de este modo:

*"Pero si el pueblo en cualquiera etapa de su vida está oprimido y en la imposibilidad de designar libremente a sus mandatarios, sujeto al capricho o a las vejaciones de tiranos impuestos por la fuerza y sostenidos por la violencia o por el fraude; si el reinado de la ley desaparece y aquél no encuentra manera de volver al estado de derecho restableciendo el orden jurídico creado por la Constitución y retornando al funcionamiento institucional para ser gobernado por sus representantes; si, en fin, la Constitución misma, por la evolución política, económica y social del pueblo llega a ser insuficiente o incapaz de satisfacer las necesidades y anhelos de las nuevas generaciones, y no cabe posibilidad de cambiar pacífica y legalmente la estructura jurídica de la Nación para adaptarla a los nuevos tiempos; es claro que en todos estos casos y en otros análogos, el pueblo puede y debe apelar al supremo recurso, al más grande e indiscutible de sus derechos: la resistencia a la opresión, usando de la violencia y de las armas, hasta llegar a la revolución y derrocamiento del régimen establecido y el orden jurídico dentro del cual se había organizado. Así han procedido todos los pueblos en diversas etapas de su vida, y el mexicano ha tenido el derecho de hacerlo en más de una ocasión".<sup>20</sup>*

<sup>20</sup> LANZ DURET, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano" 5ª. Edición, Norgis editores, México,

Cuando el poder se desborda de los límites del Derecho, cuando la Constitución es un instrumento endeble de los poderosos, y por tanto no cumple con los más altos fines del derecho, acontece una ruptura en el orden jurídico y constitucional. El pueblo tiene el derecho de recuperar su libertad y restaurar el orden jurídico acudiendo, si es necesario, a la revolución. Se entiende que el derecho a la revolución es una potestad del pueblo, es una facultad ética y sociológica, pero no jurídica, esto es, el fundamento del derecho a la revolución no puede encontrarse en una norma jurídica positiva, porque un ordenamiento jurídico no puede prever su propia destrucción.<sup>21</sup>

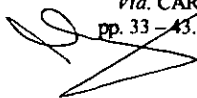
Es importante apuntar que la ruptura del orden jurídico y constitucional puede ocasionarse por razones no jurídicas, es decir, puede acontecer este rompimiento por motivos políticos, económicos, sociales, religiosos, etc. La consecuencia de esta ruptura del orden jurídico es la creación de un nuevo orden jurídico por medio de una nueva Constitución.

Queremos hacer énfasis en que la ruptura del orden jurídico se debe a diversas razones, como lo expresa el Dr. Jorge Carpizo:

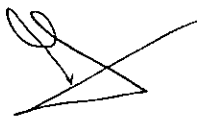
*“¿Por qué en el mundo, incluso en muchos países más estables desde el ángulo político, social y económico, en este siglo, han cambiado sus constituciones en varias ocasiones? Las respuestas son diversas, porque:*

- 1. Muchos países lograron su independencia, especialmente después de las dos guerras mundiales y durante las décadas de los años 60 y 70. Los ejemplos son interminables;*

<sup>21</sup> Vid. CARPIZO, Jorge. “Estudios constitucionales” Séptima edición, U.N.A.M.- Porrúa. México, 1999. pp. 33 - 43.



2. *Algunos países se desintegraron y de ellos se formaron, a su vez, varios estados que tenían necesidad de una Constitución, como el caso de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia;*
3. *Al contrario, varios países se unificaron y necesitaron de una nueva Constitución como el caso de Vietnam;*
4. *Se dio una ruptura profunda entre la antigua organización político-social y económica de la sociedad y la nueva organización como el caso de los países de Europa del Este después de la caída de la Unión soviética;*
5. *Se efectuó una reorganización profunda respecto al poder en esa comunidad y sobre la forma de acceso al mismo, como en el paso de una monarquía a república o viceversa, el tránsito de un sistema presidencial a parlamentario o viceversa, o de un sistema híbrido de gobierno;*
6. *Una catástrofe destruyó las bases constitucionales del Estado, como puede ser la participación en una guerra y más si esta se pierde;*
7. *La ruptura o el establecimiento del orden jurídico a través de una revolución, movimiento armado, golpe de Estado, pacto o referendo. Esa ruptura no tiene que ser necesariamente violenta, las hay pacíficas, como las que se pactan entre las fuerzas políticas y sociales del país;*
8. *El tránsito de un gobierno de hecho a uno jurídico o viceversa como en el caso de los gobiernos militares o las dictaduras civiles;*
9. *Existe el peligro de caer en ingobernabilidad ya sea porque la ingeniería constitucional se encuentra tan deteriorada y las instituciones tan desgastadas que la propia marcha normal de los procesos políticos se realiza*





*con enorme dificultad o por que las fuerzas políticas no logran ponerse de acuerdo y ninguna de ellas por sí sola tiene la capacidad real para gobernar.*

*O sea, el cambio de una nueva Constitución a otra se impone porque existe, por las más diversas causas, una profunda ruptura política y social y se hace indispensable volver a organizar los mecanismos del poder en esa comunidad. Desde luego que la nueva organización puede y debe ser pactada<sup>22</sup>.*

En 1990, con la caída del muro de Berlín, una nación partida en dos por haber perdido la segunda guerra mundial, se unificó, por lo que se abrogaron las dos constituciones que los regían y se expide una nueva Constitución. Asimismo, casi todos los países del continente africano obtuvieron su independencia durante el siglo pasado, después de la segunda guerra mundial y expiden su ordenamiento jurídico supremo. El pueblo de Chile expidió una nueva Constitución para finalizar la Dictadura del sanguinario Augusto Pinochet. Venezuela, recién estrenó Constitución, la cual fue aprobada por el pueblo venezolano en un referéndum. En fin, los ejemplos son muy abundantes, toda vez que la gran mayoría de las Constituciones vigentes fueron expedidas durante el siglo XX.

Lo que se destaca, en todos los ejemplos existentes, es que la expedición de una nueva Constitución y de un nuevo orden jurídico es corolario de una ruptura del anterior orden jurídico, *contrario sensu*, si no acontece el mencionado rompimiento, un orden normativo puede prolongar su existencia indefinidamente. Como ha sido el caso de las constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y Suiza, cuyas cartas constitucionales datan de siglos atrás.

<sup>22</sup> CARPIZO, Jorge. "México ¿Hacia una nueva Constitución?" en VV. AA. "Hacia una nueva constitucionalidad" U.N.A.M., México, 1999. pp. 87 y 88.



El investigador mexicano Jorge Carpizo nos explica:

*“¿Por qué constituciones como la norteamericana, la inglesa o la suiza continúan vigentes? Porque no se ha dado una ruptura y ha existido continuidad en sus procesos políticos con los cambios correspondientes que les han proporcionado estabilidad política y social.*

*Algunos de los países europeos más importantes que hoy en día gozan de un sistema democrático avanzado y de estabilidad política, durante el presente siglo cambiaron incluso varias veces de constituciones, precisamente por que se dio una ruptura a la cual me he referido. Como ejemplos, recuerdo: Alemania comenzó el siglo como un imperio, después siguió la República de Weimar, el tercer reich, la ocupación militar del país, la división en dos países, la unificación de ellos.*

*Rusia comenzó el siglo como un Imperio, después tuvo un gobierno republicano de corte liberal seguido de uno comunista -dictadura del proletariado- y pasó a formar parte de una gran federación -la Unión soviética-, desintegración de esa federación y establecimiento de un sistema híbrido presidencial-parlamentario con reconocimiento de la propiedad privada.*

*Francia comenzó el siglo con una Constitución parlamentaria que trajo consigo inestabilidad política, después de la ocupación alemana y del régimen de Vichy se otorgó una Constitución que la llevó a un régimen asambleísta también con marcada inestabilidad política que fue la causa del actual sistema semipresidencial de gobierno.*

*España comenzó el siglo con una monarquía constitucional en crisis, después la república, la dictadura y actualmente una monarquía constitucional parlamentaria”.*<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Ibidem.* pp. 88 y 89.

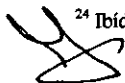
Mientras no ocurra una ruptura del orden jurídico, una Constitución puede perpetuar su vigencia indefinidamente, mas siempre debe haber motivos para la duración prolongada de ese orden jurídico o para su reemplazo por otra Constitución. Países como Francia, España, Alemania y la Unión Soviética, por razones de diversa índole, sufrieron el rompimiento de su orden normativo en múltiples ocasiones, lo que ocasionó que tuvieron que expedir una nueva Constitución. En cambio, países como Suiza y Estados Unidos continúan con su misma Ley suprema, en virtud de que las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, internacionales, etc. así lo han permitido, es decir, porque no ha habido un rompimiento de su orden jurídico.

Nuestra Constitución política federal es bastante longeva, si se considera que varios países han cambiado su Norma suprema en más de dos ocasiones durante el siglo XX. El maestro Jorge Carpizo nos explica los motivos de tan prolongada vigencia:

*“¿Por qué la Constitución mexicana de 1917 ha sido tan longeva? Porque en estas ocho décadas no se ha dado una ruptura política-social en nuestro país, por que su estructura fundamental mayormente no ha sido cuestionada, porque ha sabido evolucionar y cambiar a través de las reformas constitucionales a pesar de todos los errores y los excesos cometidos, porque ha gozado de legitimidad proveniente de la llamada revolución mexicana y porque impulsó paz y movilidad sociales con algunas décadas de crecimiento económico que por desgracia en los último lustros se ha convertido en reiteradas crisis económicas. Siempre existen razones y causas claras de la longevidad de una Constitución”.*<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibidem.* p.89.



La reforma constitucional es necesaria para la subsistencia de la Constitución y del orden jurídico que encabeza. Si una Constitución no se reforma para adaptarse a los cambios de la sociedad, se va haciendo obsoleta y conduce a la ruptura del orden jurídico. *Contrario sensu*, una Constitución que se reforma y adiciona oportunamente, según lo requiera la sociedad, puede perpetuar su vigencia hasta el infinito. Siempre y cuando las reformas o adiciones respondan a necesidades legítimas de la sociedad, pues la vocación de una Constitución es su permanencia.

No debe caerse en los extremos, ni la negación a la posibilidad de la reforma, ni el abuso de la misma.

La estabilidad de un orden jurídico y la permanencia de la Constitución no se logra prohibiendo su reforma, sin embargo, en los albores del constitucionalismo, se creyó que esta era la mejor solución, a tal grado de que se manifestaron opiniones solicitando la pena de muerte a todo aquel que quisiera modificar la Norma suprema:

*"Toda Constitución aspira, en principio, a ser una obra perdurable. Esta idea de permanencia, de estabilidad, forma parte tan íntima del concepto de Constitución que durante mucho tiempo se le ha considerado en la teoría como su elemento principal y definido; se ha expresado así que "la sustancia de la Constitución es la intención de crear un orden jurídico duradero" (Stier-Somló), que representa "el polvo firme en el fluir de los fenómenos" (Mangoldt), o que su contenido pretende "abarcarse la movilidad de los acontecimientos políticos de una forma firme" (Huber).*

*En el derecho positivo, cuando esta idea se ha llevado al extremo, se han elaborado Constituciones que han carecido de cláusulas de revisión, o bien estableciendo mecanismos que*

*hicieron difícil, cuando no imposible, cualquier modificación. El constitucionalismo francés revolucionario optó por esta solución, el texto de 1791 para su reforma pedía el consenso de tres legislaturas y una cuarta daba la aprobación definitiva, y en 1795 Felipe Deville propuso que se condenase a muerte a quien pretendiera introducir reformas a la Constitución".<sup>25</sup>*

La Constitución francesa de 1791, al exigir para su reforma la aprobación de 4 legislaturas, hacía prácticamente imposible que se lograra con tal procedimiento.

Debemos comprender que la expedición de las primeras constituciones en el mundo fue una conquista de los pueblos a través de siglos de lucha, en los solemnes textos se trataron de consignar los derechos del ser humano y sus aspiraciones mas sensibles, de tal modo que, cuando se logró la expedición de una norma fundamental y suprema, se procuro proteger a la Constitución prohibiendo su reforma.

La Constitución y las leyes no pueden ser inmutables, la situación de una sociedad y sus necesidades al momento de la expedición de aquellas, puede cambiar a través de las generaciones.

Don Pedro de Vega lo expone de este modo:

*"Al mismo tiempo, derivada de la propia noción de poder constituyente, se compartiría igualmente la creencia de que [el poder constituyente de un día no podía condicionar al poder constituyente del mañana"]. Lo que, traducido en otros términos, significa que la Constitución no podía ni debía tampoco entenderse*

<sup>25</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra citada*. p. 688 y 689.

*como una ley eterna. Jefferson en sus escritos denuncia en varias ocasiones como tremendo absurdo que los muertos puedan, a través de la Constitución, imponer su voluntad contra los vivos. En similar sentido, escribe Paine estas impresionantes palabras: ["Sólo los vivos tienen derechos en este mundo. Aquello que en determinada época puede considerarse acertado y parecer conveniente, puede, en otra, resultar inconveniente y erróneo. En tales casos, ¿quién ha de decidir? ¿Los vivos o los muertos?"]. La respuesta a tan gráfico interrogante la ofrece la propia Constitución francesa de 1793 que, el artículo 28, establece: ["Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras"]".<sup>26</sup>*

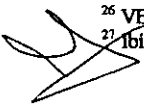
En una Constitución irreformable, los muertos imponen su voluntad a los vivos irremediabilmente. Lo cual no debe acontecer, por ello coincidimos en que una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras.

*"Frente a la idea de inmutabilidad se contraponen entonces la idea de cambio. Porque las constituciones necesitan adaptarse a la realidad, que se encuentra en constante evolución, porque su normativa envejece con el paso del tiempo y porque la existencia de lagunas es un fenómeno obligado, que deriva de la compleja e inabarcable realidad que con ellas se pretende regular, su modificación resulta inexorable".<sup>27</sup>*

De antemano se descarta absolutamente la postura de que no se debe reformar jamás una Constitución, toda vez que resulta lógico y

<sup>26</sup> VEGA, Pedro de. *Obra citada*. pp. 57-59.


<sup>27</sup> *Ibidem*. p. 59.



asequible, por las razones hasta ahora expresadas, la modificación y adición a la *lex superior*.

*"La reforma constitucional es, por todo ello, una institución necesaria e inevitable en un Estado de derecho".<sup>28</sup>*

El derecho es cambiante. La mutabilidad es una característica inmanente del Derecho.

 <sup>28</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra citada*. p. 689.

#### 4. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO.

La reforma constitucional es una institución necesaria e imprescindible en un estado de derecho. Una norma jurídica de tan alta investidura no puede ser inmutable, ello significaría la imposición de la voluntad de los muertos sobre los vivos a través de la Constitución. Una generación no puede sujetar a las generaciones futuras bajo sus leyes. Afirmamos que todo pueblo tiene el inalienable derecho de reformar su Constitución. Los cuestionamientos son: ¿en que medida? ¿Bajo que procedimientos?

En el capítulo anterior explicamos un criterio de clasificación de las constituciones -mismo que ya quedó en desuso- atendiendo a su reformabilidad, distinguiendo constituciones rígidas y constituciones flexibles. Esta clasificación es obsoleta, toda vez que en la actualidad -salvo Inglaterra- todas las constituciones del mundo son rígidas en cuanto a su reformabilidad. Hemos afirmado estar en contra de la flexibilidad constitucional, puesto que choca con el principio de supremacía constitucional. Una Constitución flexible deja de ser suprema al estar por debajo del legislador ordinario, y una Constitución que no es suprema no es una verdadera Constitución. En ese sentido se afirma el principio de rigidez constitucional como el único modo válido para reformar a una Ley suprema. Como veremos a continuación la rigidez constitucional se ha impuesto en los textos constitucionales de todos los países del orbe con diferentes sistemas:



*“En este contexto, el derecho comparado enseña que las constituciones, para implantar su rigidez, acuden a diversos procedimientos para su revisión, como son, entre otros, los siguientes:*

- a) Una asamblea especial, a manera de un órgano legislativo, tal la Asamblea Nacional que estableció el artículo 8° de la ley constitucional francesa de 1875, o la Convención a la que se refiere el artículo 5° de la Constitución norteamericana, uno de los procedimientos de reforma en aquel país, por cierto el menos frecuente;*
- b) El referéndum, obligatorio o facultativo, por el que interviene el cuerpo electoral, como en los textos suizo de 1874, artículos 118-123, danés de 1953, artículo 88, o el francés de 1958, artículo 89;*
- c) Mayorías calificadas, como en España, artículos 167 y 168, y Portugal, 1976, artículos 286 y 287;*
- d) Doble e idéntica votación, con cierto lapso intermedio, Italia, 1948, artículo 138, Francia, 1946, artículo 90, y*
- e) Diversas legislaturas, usualmente dos, una que propone y otra que aprueba para que, en la elección intermedia, la voluntad popular se exprese a este respecto, las Constituciones de Bélgica, 1831, artículo 131, Holanda de 1877, artículos 2°, 3° y 4°, España 1978, artículo 160.*

*Varias constituciones actuales, por último, prefieren combinar tanto el órgano legislativo extraordinario como el procedimiento agravado para su sistema de reforma.\*<sup>29</sup>*

Toda Constitución debe prever mecanismos para su reforma, y estos deben ser siempre rígidos.

<sup>29</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra citada*. pp. 691 y 692.

El constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, destacado profesor de nuestra Facultad de Derecho, apunta que existen 4 procedimientos para reformar una Constitución: el sistema Alemán, el sistema Belga, el sistema Suizo y el sistema Estadunidense. Su exposición es como a continuación se transcribe:

*\*EL SISTEMA ALEMAN.- El órgano que tiene a su cargo la producción de leyes es quien realiza las reformas constitucionales pero en esta función debe satisfacer requisitos que suponen un mayor grado de dificultad que los exigidos para producir las leyes y los códigos ordinarios. La ley fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, dispone lo siguiente:*


*Artículo 79. 1.- La ley fundamental no podrá ser modificada sino por una ley destinada expresamente a complementar o variar su texto . . . 2.- Una ley de este carácter requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Parlamento Federal (equivalente a la Cámara de Diputados) y de dos tercios de los votos del Consejo Federal (equivalente al Senado de la República).*

*Otro ejemplo de este sistema se localiza en la Constitución de la República Popular China, de 1954, que dispone lo siguiente:*

*Artículo 29.- Las enmiendas a la Constitución son adoptadas por mayoría de dos tercios de los diputados de la Asamblea Popular Nacional . . . Las leyes y otras disposiciones son adoptadas por la simple mayoría de diputados de la Asamblea Popular Nacional.*

*EL SISTEMA BELGA.- Conforme a este modelo la reforma de la Constitución la hace el mismo órgano legislativo que produce las leyes, sin embargo, son dos legislaturas sucesivas las que intervienen en el procedimiento reformatorio. Dispone la Constitución belga de 1831, lo siguiente:*

*Artículo 131.- El poder legislativo tiene el derecho a declarar que hay lugar a la revisión de la disposición constitucional que haya*



*designado . . . Después de esta designación las dos Cámaras se disolverán con pleno derecho . . . Se convocarán dos nuevas Cámaras de acuerdo con el artículo 71 . . . Estas Cámaras actúan de común acuerdo con el Rey, sobre los puntos que le hayan sido sometidos para su revisión.*

*Otro ejemplo es la Constitución de los Países Bajos, de 1956, que contiene el mandato siguiente:*

*Artículo 210.- Toda propuesta de alteración de la Constitución indicará expresamente el cambio propuesto. Se declarará por una ley que existen fundamentos para considerar la propuesta en la forma en que fije la misma ley.*

*Artículo 211.- Después de la promulgación de esta ley, se disolverán las Cámaras. Las nuevas Cámaras considerarán la propuesta, y no pueden aprobar la alteración propuesta, de conformidad con lo antedicho, a no ser por dos tercios de los votos emitidos.*

*EL SISTEMA SUIZO.- Se caracteriza porque el mismo órgano de producción normativa ordinaria es quien acuerda la reforma constitucional, sin embargo, para que tenga validez la reforma deberá ser aprobada por los ciudadanos mediante referéndum. Dentro de este sistema localizamos el artículo 138 de la Constitución Italiana de 1947 y el artículo 96 de la Constitución japonesa de 1946. Por ser Suiza la fundadora de este sistema y especialmente, porque en su Constitución se contienen diversas modalidades de la denominada democracia semidirecta que permiten a los ciudadanos una mayor participación en el proceso, nos referimos exclusivamente a la normatividad contenida en su Constitución Federal de 1874.*

*Artículo 118.- La Constitución Federal puede ser revisada en todo momento, total o parcialmente.*



*Artículo 120.- Cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión total de la Constitución Federal y la otra sección no consiente en ello, o bien cuando 50 mil ciudadanos suizos con derecho a votar piden la revisión total, la cuestión de si procede o no la revisión ha de someterse, en uno y otro caso, a votación del pueblo suizo.*

*Artículo 121.- La revisión parcial puede llevarse a cabo, bien por la vía de la iniciativa popular, bien en las formas establecidas por la legislación federal.*

*Este sistema no solamente tiene el atributo de hacer participar a la ciudadanía en la reforma constitucional de manera directa -por vía de iniciativa popular o de referéndum- además, mantiene el procedimiento característico de estado federal de hacer participar a los estados miembros en el procedimiento de reforma a la Constitución.*

*EL SISTEMA ESTADUNIDENSE.- En la naturaleza jurídica de esta forma de Estado localizamos un sistema jurídico integrado con tres instancias de producción de normas generales: la de los estados miembros que producen la Constitución estatal y las leyes locales; la de la Federación en que se hacen las leyes federales; y la del Estado Federal que genera las reformas de la norma constituyente. (. . .).*

*El artículo 5° de la Constitución de Estados Unidos, de 1787, establece:*

*Artículo 5°.- El congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, o a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los Estados, citará a una convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos, como partes de esta Constitución cuando las ratifiquen las legislaturas de las*



*tres cuartas partes de los mismos, pues el Congreso podrá proponer ya el uno o ya el otro modo de ratificación.*<sup>30</sup>

Por su parte, el jurista Jorge Carpizo nos habla de tres sistemas de reforma constitucional. El sistema francés, el sistema suizo y el sistema norteamericano. Consideramos que esta clasificación no es antagónica a la expuesta por el maestro Sánchez Bringas, de hecho, ambas resultan coincidentes: el sistema belga es el sistema francés, el sistema alemán es una variante del sistema norteamericano, este último es llamado estadounidense por aquel autor, y finalmente ambos denominan sistema suizo a aquel en el que se consulta al cuerpo electoral la aprobación de modificaciones o adiciones a la Ley fundamental.

*"Para reformar las constituciones hay principalmente tres sistemas:*

- a) El francés: se le llama así porque nació en Francia e implicaba que las reformas eran examinadas por varias legislaturas en forma sucesiva. Es decir, una legislatura examinaba el proyecto de reforma y, si lo aprobaba, se esperaba a la integración de la nueva legislatura y si ésta la aprobaba aún era necesario esperar la aprobación de la siguiente legislatura. La Constitución francesa de 1791 exigió la aprobación de cuatro legislaturas sucesivas, más otros requisitos. La Constitución española de 1812 exigió tres legislaturas y la Constitución mexicana de 1824, únicamente dos legislaturas.*
- b) El norteamericano: implica que la reforma constitucional debe aprobarla el congreso federal con una mayoría*

<sup>30</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa, México 1995, pp. 232-234.

*especial y después se turna a las legislaturas de las entidades federativas, las que deben aprobarla por la mayoría de esas legislaturas. En este sistema, para reformar la Constitución se está creando un órgano especial que se ha denominado poder revisor de la Constitución y que es un órgano superior a las partes que lo constituyen. Es un órgano de carácter intermedio entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Este sistema es el que siguen la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución mexicana de 1917.*

- c) El suizo: señala que para la reforma total o parcial de la Constitución es necesario que se lleve a cabo un referendo; es decir, que el pueblo exprese si acepta o no la reforma.*<sup>31</sup>

Esta clasificación expuesta por el maestro Carpizo nos parece la más adecuada, por lo que de ahora en adelante nos referiremos a estos tres sistemas de reforma constitucional del siguiente modo: Sistema francés: aprobación por legislaturas sucesivas; Sistema norteamericano: aprobación por un Congreso Federal con una mayoría especial y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas; Sistema suizo: aprobación de la reforma a través de un referendo o consulta popular.

En este momento es oportuno señalar cuales son los límites a la reforma constitucional a la luz de la doctrina y del derecho comparado.

El prestigiado investigador de la Universidad Complutense de Madrid Dr. Pedro de Vega expone los límites a la reforma constitucional en tres grupos:

<sup>31</sup> CARPIZO, Jorge. *Obra Citada*, p. 297.

- 1.- Límites heterónomos y autónomos.
- 2.- Límites explícitos e implícitos.
- 3.- Límites absolutos y relativos.

Los límites autónomos se encuentran dentro del propio texto de la Constitución

Los límites heterónomos provienen de fuentes diferentes al ordenamiento constitucional.

Los límites explícitos o también denominados "cláusulas de intangibilidad" se encuentran redactados expresamente en el documento solemne. Se les conoce también como límites textuales.

Los límites implícitos son los que se deducen o infieren del contenido del texto normativo, pero no están mencionados expresamente.

Los límites absolutos son aquellos que son insuperables.

Los límites relativos son aquellos que pueden ser eliminados.<sup>32</sup>

El Dr. Salvador Valencia Carmona, constitucionalista mexicano, opina que hay solo 3 tipos de límites a la reforma constitucional:

*"En cuanto a los límites de la reforma constitucional, habría que decir que pueden ser de distinta índole: temporales, circunstanciales y sustanciales.*

*Algunas referencias mínimas de carácter comparativo para ilustrar lo anterior:*

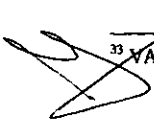
*a) Límites temporales. Se establece un plazo de espera o término en el cual no se permiten las reformas, el texto francés de 1791 fijó diez años a partir de su aprobación,*

<sup>32</sup> Cfr. VEGA, Pedro de. *Obra Citada*, pp. 240 - 243.

- mientras que el texto griego de 1975, en el artículo 110, solamente cinco años;*
- b) Límites circunstanciales. Cuando ciertas condiciones pueden afectar la reforma, así la prohíben en tiempos de ocupación extranjera las Constituciones francesas de 1946 y 1958, artículos 89 y 94 respectivamente, o en tiempo de guerra y en estados de crisis, la Constitución española vigente, de 1978, artículo 169;*
- c) Límites sustanciales (o materiales). Dan lugar a las cláusulas "intangibles" o "pétreas" en una Constitución, se inspiran en que hay una parte sustancial de la Constitución que no puede tocarse; si así se hiciese, devendría en algo muy diverso, como son los casos de algunos textos en que se ha prohibido la modificación del régimen republicano, tales los de Italia, artículo 139, y Francia, artículo 89; protegido la forma monárquica, así, Grecia, 1951, artículo 108, o establecido garantías para el Estado federal, Estados Unidos, artículo 5 y Alemania, artículo 79.<sup>33</sup>*

Todas las constituciones del mundo, establecen límites al procedimiento de reforma, los cuales son de muy distinta índole y varían de un Estado a otro, lo que tienen en común es que en ellos se establece siempre la rigidez constitucional.

Vamos ahora a analizar los procedimientos de reforma constitucional de algunos países latinoamericanos que nos parecen sumamente interesantes en comparación con el procedimiento mexicano.

  
<sup>33</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. *Obra Citada*. pp. 693 y 694.



Es menester aclarar que escogimos a Latinoamérica por la cercanía histórica y cultural que guarda con nuestro México y de ningún modo significa el menosprecio hacia las constituciones de otras latitudes igualmente valiosas e interesantes.

Las constituciones que revisaremos brevemente son las que corresponden a los siguientes países: Perú, Paraguay, Chile, Brasil, Venezuela, y Ecuador.

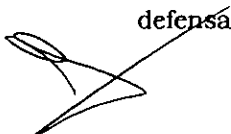
El texto íntegro y actualizado de estas constituciones puede consultarse en cuatro idiomas (español, francés, inglés y portugués) en la Base de datos políticos de las Américas, un sitio de internet de la Universidad de Georgetown, cuya dirección es la siguiente:

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions>

Las siguientes páginas se dedican al análisis de los mecanismos de reforma constitucional en los países ya referidos.

### **PERU.**

La constitución de Perú consta de 206 artículos, siendo el artículo 2º uno de los más importantes al consagrar la protección y el reconocimiento de una larga lista de derechos del ser humano, en su artículo 200 establece interesantes instituciones como la acción de hábeas corpus, la acción de amparo, la acción de hábeas data, la acción de inconstitucionalidad, y la acción popular, de las que conoce un Tribunal Constitucional autónomo. Esta ley suprema establece también interesantes capítulos sobre los derechos sociales y económicos, el campo, el medio ambiente y los recursos naturales, y un defensor del pueblo. Dispone que el congreso será unicameral y la existencia de dos vicepresidencias. Aparentemente el documento en estudio es una Constitución de avanzada, muy moderna en sus conceptos y en la defensa de los derechos humanos, sin embargo opinamos que adolece



de imperdonables fallas que impiden la limitación del poder, nos referimos a que permite la reelección del presidente de la República. Este detalle opaca el notable contenido del resto del documento. La corrupción es uno de los más graves problemas en el Perú, y permitir la reelección del presidente de la república estimula el terrible vicio. El ahora ex presidente Alberto Fujimori, se reeligió en dos ocasiones, en su último periodo –que completaría 15 años en el poder- se vio obligado a abandonar el país por los vergonzosos escándalos de corrupción protagonizados por su mano derecha el General Montesinos. Lo que nos parece más inaudito es que se exilió, junto con su enorme fortuna, a Japón, país del que no podrá ser extraditado, en virtud de que conserva su nacionalidad nipona. ¡Gobernó Perú 10 años y tenía nacionalidad japonesa!

De cualquier forma resulta de interés el mecanismo de reforma constitucional de aquel país, previsto en el último artículo de su Código político, que a la letra dice:

*“Artículo 206”. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.*

*La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.”<sup>24</sup>*

El texto señala dos tipos de procedimiento: uno en el que la iniciativa debe ser aprobada por el Congreso por una mayoría absoluta, para posteriormente someterlo a la ratificación de los ciudadanos a través de un referéndum; mientras que en el otro procedimiento se omite el referéndum, siempre y cuando la aprobación la realicen dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto favorable de una mayoría calificada de dos tercios del total del número legal de congresistas.

Llama la atención que el presidente de la república no puede hacer observaciones a la reforma, es decir no interviene en el procedimiento, excepto en que puede presentar la iniciativa. El electorado puede también participar presentando iniciativas de reforma constitucional.

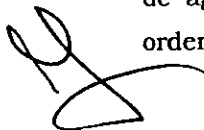
Ambos procedimientos nos parecen adecuados en cuanto a que en ambos se le da la oportunidad de participar al cuerpo electoral, en el primero, mediante el referéndum la participación es más directa, en el segundo cuando la aprobación es por legislaturas sucesivas, el pueblo opina si está o no de acuerdo con la reforma, mediante la intención de su voto, determinando la integración de la legislatura siguiente que dará la aprobación definitiva.

El procedimiento de reforma constitucional de la Norma fundamental del Perú nos parece acorde al ideal democrático.

Revisemos ahora la Constitución de otro país.

#### **PARAGUAY.**

El ordenamiento supremo de este país se integra de 291 artículos, fue promulgado el 20 de junio de 1992, y abrogó la Constitución del 25 de agosto de 1967. Contempla la existencia de un vicepresidente y ordena que el Congreso será bicameral. Contiene un capítulo de



derechos fundamentales muy similar al de México pero más amplio y explicado. Consagra amplios capítulos a la familia, la propiedad, la salud, la educación y la cultura, el trabajo, la reforma agraria y los pueblos indígenas. Menciona que los idiomas oficiales son el guaraní y el castellano. Señala la posibilidad de que los ciudadanos presenten iniciativas de ley, y de reformas y enmiendas a la Constitución. Enuncia la existencia del referéndum y que este será reglamentado por una ley. Un precepto muy curioso se refiere a los Beneméritos de la patria, es decir, los veteranos de Guerra (de la guerra del Chaco por ejemplo) asegurándoles pensiones para estos y sus familias. Así mismo, enfatiza la supremacía constitucional. Sin equívocos, sabemos que es una Constitución moderna, avanzada. Contiene un capítulo de "garantías", que se refiere a los medios para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución, instituyendo el hábeas corpus, el hábeas data, el amparo, y el defensor del pueblo. Es de llamar la atención que la Corte Suprema de aquel país puede declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*.

Es notable que la Constitución en comento reglamenta la nacionalidad múltiple y admite la posibilidad de un orden jurídico supranacional en condiciones de igualdad con otros Estados cuando se garantice la vigencia de los derechos humanos, la paz, la justicia y la cooperación. Es claro, que el pueblo de Paraguay lleva presente el ideal bolivariano de la unidad americana, de una sola América. (No esta de más recalcar que América es un continente, no un país, como burdamente piensan los gringos.) Simón Bolívar, el libertador americano soñaba que se borrarán las diferencias y las fronteras entre los países americanos.

PUEBLOS DE AMERICA  
SE HAN ROTO LAS CADENAS,  
UNIDAS PARA SIEMPRE  
VIVAN LAS AMERICAS.

Por siglos, aún en la actualidad, México ha mirado con desprecio a Latinoamérica, hemos preferido emparentar con los gringos que reconocer nuestra hermandad con los pueblos de centro y Sudamérica. Sin embargo, en estos países hay cultura, como veremos, en algunos aspectos sus constituciones son mucho más avanzadas que la de México.

La Constitución de Paraguay distingue reforma y enmienda constitucional, estableciendo procedimientos diferentes para una y otra, no obstante, esta distinción resulta desafortunada, toda vez que lo señalado como procedimiento de reforma es en realidad un mecanismo para crear una nueva constitución, como se puede leer en el último párrafo del artículo 289 de la constitución que nos ocupa, y en cuanto al procedimiento de enmienda coincide con lo que comúnmente conocemos como reforma. A continuación los artículos que se refieren a estos procedimientos:

***“DE LA REFORMA Y DE LA ENMIENDA DE LA CONSTITUCION  
Artículo 289 - DE LA REFORMA***

*La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación.*

*Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.*

*La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso.*

*Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.*



*El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por ley.*

*Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso.*

*Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.*

#### **Artículo 290 - DE LA ENMIENDA**

*Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.*

*El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.*

*Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.*

*Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.*

*No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos a los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I.*



**Artículo 291 - DE LA POTESTAD DE LA CONVENCION  
NACIONAL CONSTITUYENTE**

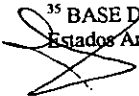
*La Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituidos. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato”<sup>35</sup>*

La norma suprema de Paraguay establece límites autónomos, explícitos, relativos y temporales para su reforma y enmienda, señalando procedimientos severamente rígidos.

La reforma (expedición de una nueva Constitución) solo podrá hacerse hasta el año 2002, diez años posteriores a su promulgación. La reforma puede ser solicitada por el 25% de los miembros de cualquiera de las Cámaras, el presidente de la república o 30,000 electores. La necesidad de reformar la norma fundamental debe ser aprobada por 2/3 de los integrantes de cada Cámara, para posteriormente convocar al electorado a comicios para elegir una Convención Nacional Constituyente, y será esta la que produzca una nueva Constitución.

El procedimiento de enmienda es también muy rígido: no puede realizarse ninguna enmienda sino hasta que hayan transcurrido tres años desde su promulgación; la iniciativa puede ser presentada por los ciudadanos, no menos de treinta mil, por el presidente de la república o por la cuarta parte (o el 25%) de los legisladores de cualquiera de las Cámaras. El texto íntegro de la enmienda debe ser aprobado por mayoría absoluta en ambas Cámara legislativas, si esto ocurre, se

<sup>35</sup> BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html> .



convocará a referéndum dentro de los 6 meses siguientes, para que el electorado tome la decisión definitiva.

Este sistema, aunque riguroso, es bastante democrático al combinar la aprobación legislativa con la aprobación popular.

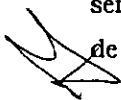
La obra del constituyente guaraní es una obra de vanguardia y está orientada por las tendencias más actuales del Derecho constitucional.

### CHILE.

En un plebiscito llevado a cabo el 11 de septiembre de 1980, el pueblo chileno aprobó una nueva Constitución, la cual fue promulgada el 21 de octubre de ese mismo año.

Mas todo esto fue una simulación, un modo absurdo de legitimación, pretendiendo dar un matiz de constitucionalidad a un régimen de crímenes condenables bajo la dictadura del asesino sanguinario que lleva por nombre Augusto Pinochet Ugarte.

Para la historia, la expedición de este Código Político hace posible la transición entre la dictadura y un régimen constitucional democrático, sin embargo, se puede apreciar claramente que el dictador confeccionó esta Norma fundamental a su medida. En una larga enumeración de artículos transitorios el déspota se otorga facultades excepcionales y discrecionales que le permitieron arrestar personas, restringir el derecho de reunión, la libertad de información, etc. Así como emitir actos no recurribles, es decir, aquellos decretos que contuviesen la fórmula "por orden del presidente de la república" no serían susceptibles de recurso alguno. Aún después de la promulgación de la nueva Constitución mantuvo funcionando a un Consejo de Estado



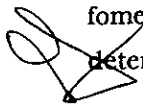


en lugar del Senado, y cuando este se restableció, se reservó un lugar vitalicio para si y apartó algunos asientos en esa Cámara para sus colaboradores más cercanos, mismos que ocupan por designación y no por sufragio, como se desprende del artículo 45 constitucional. Este mismo artículo exige 40 años de edad para ser Senador, esto con el fin de restringir el acceso a esa Cámara a la nueva generación de opositores jóvenes (cualquier otra oposición fue torturada y exterminada con el fusil, a mediados de la década de los setenta, en operaciones cruentas como las ejecutadas por "la caravana de la muerte").

En la disposición transitoria vigésimo novena se establece que si el texto constitucional no fuese aprobado en el plebiscito "se entenderá prorrogado de pleno derecho" el periodo presidencial. ¿cómo es eso posible? ¿de pleno derecho?. Este artículo transitorio es el colmo del cinismo. Es un: "por si las dudas", para el caso de la no aprobación.

A lo largo de este trabajo hemos sostenido que el pueblo, el titular de la soberanía, debe intervenir en la creación y modificación de la Constitución y sus leyes, con un fin democrático, en el ejercicio de la democracia, y no como una forma de legitimación *a posteriori* de actos ilegítimos ni como una vía alterna para el presidente de la república cuando no cuente con el respaldo del poder legislativo. Lamentablemente, en el ordenamiento jurídico supremo de Chile así es como está diseñado.

En el capítulo sobre la reforma a la Constitución de Chile, en varias ocasiones puede leerse la palabra plebiscito, entonces uno piensa que esa debe ser una Constitución democrática porque permite y fomenta la participación ciudadana, pero después de leer los artículos detenidamente nos llevamos una gran decepción:



**“CAPITULO XIV. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.”**

*“Art. 116. Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensajes del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 62.*

*El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.*

*Si la reforma recayere sobre los capítulos I, II, VII, XI o XIV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.*

*Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias.*

*Art. 117. Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.*

*Si en el día señalado no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente con los diputados y senadores que asistan.*

*El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.*

*Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara según corresponda, de acuerdo*



*con el artículo anterior y se devolverá al Presidente para su promulgación.*

*En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.*

*La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación con el Congreso.*

**Art. 118. Derogado.**

**Art. 119.** *La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.*

*El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.*

*El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado*



*por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación. Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.*"<sup>36</sup>

Se ha dicho que Latinoamérica es el paradigma de los países presidencialistas, lo cual es cierto, pero sin duda alguna, Chile debe ocupar el primer lugar. La Constitución de este país convierte al poder ejecutivo federal en un super poder al otorgarle inmensas facultades y atribuciones: todo el poder gira en torno al Sr. Presidente de la República.

En los procedimientos legislativos ordinarios el presidente de la república interviene decisivamente en la aprobación de las leyes, el sentido de su veto modifica sustancialmente los mecanismos de aprobación.

En el procedimiento de reforma constitucional ocurre lo mismo.

La aprobación de un proyecto se vota primero por separado en ambas Cámaras del Congreso, posteriormente las dos Cámaras reunidas en pleno procederán a la votación definitiva sin debate, si este es aprobado será remitido al presidente de la República para que este de la aprobación final. Hasta este momento el mecanismo es siempre el mismo, a partir de la decisión que tome el presidente pueden ocurrir 3 hipótesis:

La primera, es que el presidente de la república de su aprobación y proceda a la promulgación de la reforma.

La segunda, es que el presidente observe parcialmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso, si este aprueba las observaciones hechas por aquel, será procedente su promulgación. Pero si el Congreso

<sup>36</sup> BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile97.html>.

no aprueba las observaciones hechas por el Ejecutivo e insiste en su proyecto original, el presidente tendrá la obligación de promulgar la reforma, a menos de que, como un último recurso, consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito.

La tercera hipótesis es que el presidente rechace totalmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso, si este insiste en su totalidad por las dos terceras partes de los legisladores de cada Cámara, el ejecutivo debe promulgar la reforma, salvo que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

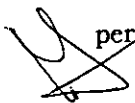
Como podemos apreciar, el presidente tiene un enorme poder, las decisiones del poder legislativo están supeditadas a la voluntad del ejecutivo.

Observamos también que la participación de la ciudadanía a través del Plebiscito es un mecanismo alterno, un recurso excepcional, no indispensable, que únicamente es usado por el presidente cuando está en desacuerdo con el Congreso. Dicho en lenguaje coloquial: "se lo saca de la manga". Ese tipo de plebiscito se convierte en una farsa.

El análisis de este texto constitucional nos ha servido para comprender que las apariencias engañan, la acepción plebiscito no es sinónimo de democracia y bien puede ser un instrumento discrecional de la tiranía.

La función primaria de una Constitución es limitar el poder. Si la norma suprema permite la reelección presidencial u otorga demasiadas facultades al ejecutivo sobre los otros poderes, no se cumple esa función primaria.

En la Ley Fundamental de Chile se nota la mano sangrienta del usurpador Pinochet en sus graves deficiencias de ingeniería constitucional. Difícil tarea tienen los sudamericanos en el perfeccionamiento de su Constitución.

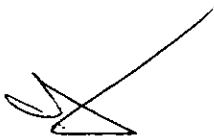


**BRASIL.**

El país más grande de Sudamérica, con una población superior a los 165 millones de habitantes, posee un sistema rígido de reforma constitucional en el que impone límites autónomos, explícitos, absolutos, circunstanciales y sustanciales a la reforma de la Constitución. De todas las constituciones que analizamos es la que establece más limitaciones y es la única que contiene "cláusulas de intangibilidad". Enseguida se transcribe el artículo en mención:

*"Art. 60. La Constitución podrá ser enmendada mediante propuesta:*

- I. De un tercio, al menos, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal;*
  - II. Del presidente de la República.*
  - III. De más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las Unidades de la Federación, manifestándose cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.*
- 1º. La Constitución no podrá ser enmendada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio.*
- 2º. La propuesta será discutida y votada en cada Cámara del Congreso Nacional dos veces, considerándose aprobada se obtuviera en ambas tres quintos de los votos de los respectivos miembros.*
- 3º. La enmienda a la constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal, con el respectivo número de orden.*
- 4º. NO será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendente a abolir:*

- I. La forma Federal del Estado;*
  - II. El voto directo, secreto, universal y periódico;*
  - III. La separación de los poderes.*
  - IV. Los derechos y garantías individuales;*
- 

*5º. La materia objeto de propuesta de enmienda rechazada o considerada inoperante no podrá ser objeto de nueva propuesta en la misma sesión legislativa.*"<sup>37</sup>

La facultad de presentar iniciativas de reforma a la Constitución está reservada para el presidente de la república, un tercio de los Diputados o de los Senadores, y más de la mitad de las Asambleas legislativas de las entidades federativas, esto significa que esta carta constitucional no contempla la iniciativa popular.

Ambas Cámaras del Congreso Nacional deben discutir y votar la propuesta dos veces, y si obtiene tres quintos de los votos en ambas Cámaras, se considera aprobada.

Cabe mencionar que en la aprobación de la reforma no interviene el presidente de la República ni las Asambleas legislativas de las entidades federativas. En apariencia, el mecanismo es relativamente flexible, mas el poder reformador no puede alterar cualquier parte del documento porque se encuentra limitado.

Se señala un límite textual, relativo y circunstancial, que no permite la reforma constitucional cuando acontecen ciertas circunstancias, es decir, por ningún motivo se podrán hacer reformas a la Ley suprema de Brasil si se encuentran en estado de defensa o en estado de sitio.

Además hay ciertas decisiones fundamentales que el constituyente originario dispuso como intocables, estableciendo "cláusulas de intangibilidad" o "cláusulas pétreas", en otras palabras, ciertas partes de la Constitución no pueden ser reformadas. Dichas

 <sup>37</sup> BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil>.

decisiones son: La forma federal de estado; el voto directo, secreto, universal y periódico; la separación de los poderes y; los derechos y las garantías individuales.

### VENEZUELA.

La vecina nación de Venezuela tiene la Constitución más nueva del continente, fue promulgada el 17 de noviembre de 1999, y abrogó la expedida el 23 de enero de 1961, consta de 350 artículos, por lo que es la más grande en América en cuanto al número de preceptos. El preámbulo de dicha norma suprema es un verdadero poema jurídico, sería imperdonable dejar de citarlo:

*“El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente”<sup>38</sup>*

<sup>38</sup> BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/current.html>



En el capítulo primero de este trabajo de investigación afirmamos que toda Constitución contiene un elemento teleológico, deseos realizables para el futuro, que orientan a la sociedad y el estado, son los fines de la Constitución, y se convierten en los fines del Estado por los atributos de fundamentalidad y supremacía de aquella. La carta magna de Venezuela tiene bien claros cuales son sus fines:

*“Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.*

*Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución.*

*La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.”<sup>39</sup>*

Del mismo modo en que hemos enderezado fuertes críticas a países como Chile, hacemos un justo reconocimiento al Ordenamiento Supremo de la República Bolivariana de Venezuela por ser una Constitución democrática, vinculante y adelantada a su tiempo, con instituciones novedosas para América latina. Contiene el más amplio catálogo de derechos humanos y un largo catálogo de derechos civiles, ordena que el estado tiene la obligación de indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y reparar los daños causados a particulares por actos de autoridad. Dispone de sendos capítulos sobre los derechos laborales, derechos culturales y educativos, derechos de los pueblos indígenas, derechos ambientales, etc. Haciendo énfasis en la supremacía constitucional.

<sup>39</sup> *Ibidem.* <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/current.html>

Una de las partes más significativas en esta Ley fundamental es la que se refiere a la intervención del pueblo en las decisiones políticas y económicas más importantes, esto quiere decir, que se da una gran relevancia a la participación ciudadana:

**“Artículo 70.** Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”<sup>40</sup>

La Constitución Política de Venezuela dispone que sus ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley, participar en la aprobación de las leyes (referendo aprobatorio) e incluso abrogar las leyes generales (referendo derogatorio). Así mismo, el electorado puede revocar el mandato a Diputados y Senadores, lo cual significa que los representantes populares detentan un mandato imperativo y no un mandato representativo.

Por si esto fuera poco, la Constitución que nos ocupa rompe con el esquema clásico tripartita de la división de poderes al señalar en su artículo 136 que “el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”. Ya no son tres poderes sino cinco, lo cual constituye una interesante innovación.

El Código Político de Venezuela distingue entre enmienda y reforma constitucional, cuyo contenido es el siguiente:

<sup>40</sup> *Ibidem.* <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/current.html>.



**TÍTULO IX**  
**DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Capítulo I**

**De las Enmiendas**

*“Artículo 340. La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental.*

*Artículo 341. Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente:*

- 1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.*
- 2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.*
- 3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.*
- 4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio.*
- 5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.*

**Capítulo II**

**De la Reforma Constitucional**

*Artículo 342. La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus*



*normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.*

*Artículo 343. La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.*

*Artículo 344. La iniciativa de Reforma Constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente:*

- 1. El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo.*
- 2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso.*
- 3. Una tercera y última discusión artículo por artículo.*

*Artículo 345. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.*

*Artículo 346. Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.*

*Artículo 347. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado a promulgar las Enmiendas y Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplicará lo previsto en esta Constitución.*



### Capítulo III

#### *De la Asamblea Nacional Constituyente*

*Artículo 348. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.*

*Artículo 349. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el registro electoral.*

*Artículo 350. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución.*

*Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente.*

*A efectos de la promulgación de la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Constituyente.”<sup>41</sup>*

Aun en la reforma constitucional, la participación ciudadana sigue siendo lo más importante, pues en ambos procedimientos la aprobación final la otorgan los electores a través del referendo, considerado como mecanismo único, necesario y obligatorio para que operen las reformas, a diferencia de Chile en donde es un mecanismo excepcional cuando hay desacuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo.

Ambos procedimientos, de enmienda y de reforma, también tienen en común que no pueden alterar la estructura y principios

<sup>41</sup> *Ibidem.* <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/current.html>.

fundamentales de la Constitución lo cual significa un límite al poder de reforma, se traduce en una cláusula de intangibilidad, al impedir que se altere la esencia de la Constitución, según se infiere de los numerales 340 y 342, arriba citados.

La constitución de Venezuela (como ninguna en el mundo) reconoce y acepta que el pueblo es el único titular de la soberanía y, por lo tanto, del poder constituyente originario, y como tal puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente para transformar al Estado y crear una nueva Constitución. Este reconocimiento de soberanía popular se hace patente en todo el documento al entregar a los ciudadanos verdaderas e importantes vías de acción y participación, que redundan en mecanismos de decisión y medios efectivos de control.

La Constitución de Venezuela limita asertivamente el poder al repartirlo no solo en tres poderes sino en cinco.

Por todo lo anterior estamos convencidos de que la Constitución venezolana fue elaborada por verdaderos investigadores y científicos del Derecho constitucional. En muchos aspectos es un modelo a seguir.

### **ECUADOR.**

Ecuador estrenó también Constitución en años recientes, consta de 284 artículos y fue promulgada el 5 de junio de 1998. Es una norma moderna y actualizada, contiene relevantes capítulos sobre la familia, la salud, el medio ambiente, los grupos vulnerables, la seguridad social, la educación, los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, reglamenta el hábeas corpus (art. 93), el hábeas data (art. 94), el amparo (art. 95), y un defensor del pueblo (art. 96).

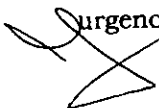
La intervención del cuerpo electoral es trascendental como está señalado en los artículos 103, 104 y 283 por medio de la consulta popular, cuyos resultados son decisivos.

Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a alcaldes, prefectos y diputados (art. 109), lo que significa que el mandato de estos es revocable.

El Congreso Nacional es unicameral, y además del Presidente de la República hay un vicepresidente.

La República de Ecuador destaca por otorgar la facultad de proponer reformas a su Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal constitucional y a los ciudadanos. Esto es algo que hace falta en México, nuestro máximo tribunal de justicia está integrado por experimentados juristas, que resuelven controversias e interpretan la Constitución, mas no pueden presentar iniciativas de ley o de reformas a la Norma Fundamental, lo cual es absurdo. La opinión más calificada en cuanto a la interpretación de la Constitución y las leyes la tiene el Poder Judicial. Si el Poder Judicial fuera escuchado serían corregidas todas las terribles deficiencias y lagunas que tiene nuestro Orden normativo. Mediante la iniciativa popular se podría contar con la valiosa participación de las escuelas, facultades de derecho y colegios de abogados. Volviendo al caso de Venezuela, la aprobación de los proyectos de reforma esta a cargo de el Congreso Nacional y del presidente de la República, por excepción, la aprobación la puede dar el electorado cuando se trate de urgencia o al Congreso se le olvide volver a discutir la propuesta de reforma después de año y cuatro meses.

En el congreso la propuesta debe ser debatida dos veces con un intervalo de un año y su aprobación requiere de una mayoría de dos tercios de los Diputados. Solo si el ejecutivo determina que hay urgencia, en lugar de esperar un año, se lleva a cabo la consulta.



“Art. 280.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular.

Art. 281.- Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él.

Art. 282.- El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero.

Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, conforme a las disposiciones de esta Constitución.

Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior.

En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.<sup>42</sup>

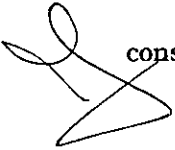
<sup>42</sup> BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>.



Este sistema de reforma es presidencialista en exceso, la aprobación del presidente es muy importante y solo el puede determinar si manda el proyecto a consulta popular o no, pues quién determina si hay urgencia es el titular del ejecutivo, por otro lado es absurdo el supuesto previsto en el artículo 283 que autoriza la consulta popular solo si ha transcurrido el año y otros cuatro meses más sin que el Congreso se haya pronunciado sobre las reformas.

Este sistema de reforma es muy deficiente, contrasta notablemente con el resto del texto constitucional, no obstante, el contemplar la intervención del electorado en la reforma es ya un avance democrático.

Hasta aquí el análisis de los procedimientos de reforma constitucional en el Derecho comparado.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

### **CAPITULO III.**

## **PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.**

1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.
2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.
3. ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.
4. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.
5. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.
6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE  
1847.
7. CONSTITUCIÓN DE 1857.
8. PROCEDIMIENTO ACTUAL EN NUESTRA  
CONSTITUCIÓN VIGENTE.

### **CAPITULO III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO.**

La historia de México que se nos enseñó en las escuelas públicas contiene muchos dogmas erróneos muy arraigados en la cultura del mexicano, por ejemplo: los aztecas vivieron contentos y en prosperidad hasta que llegaron los españoles a "conquistarnos" (lo cual no es cierto, debemos dejar la autocompasión y dejar de lamentarnos por sucesos acontecidos hace 500 años, los mexicanos no somos ni españoles ni aztecas, somos mestizos, amalgama del encuentro de dos culturas); la malinche y los tlaxcaltecas son unos traidores por aliarse con el enemigo español (México como país aún no existía, por lo tanto no pudo haber tal traición, además los aztecas se ganaron la enemistad de todos los demás reinos por los excesivos tributos que cobraban); los héroes de la independencia son el cura Hidalgo, padre de la patria, la corregidora, Morelos y Guerrero (Hidalgo es padre de la patria por decreto, no por méritos, pues la rebelión que encabezó fue sofocada en muy breve tiempo, y nada tiene que ver con lo ocurrido a 10 años de su fusilamiento, cuando la clase gobernante de la Nueva España decidió dar un golpe de estado encargando esta tarea a Agustín de Iturbide, el verdadero consumidor de la Independencia, quién ha sido menospreciado y repudiado); los liberales eran los buenos y los conservadores eran los malos (falso, ni buenos ni malos, simplemente diferentes formas de pensar de lo que creían que era bueno para México), los héroes de la revolución son: Madero, Obregón, Carranza, Villa y Zapata (como si todos hubieran pertenecido al mismo bando, siendo que entre ellos algunos fueron enemigos). Entre otras mentiras y verdades a medias.



El presente capítulo lo dedicamos al análisis de los procedimientos de reforma en las Constituciones que han regido a nuestro país. Este es un capítulo histórico. Nos proponemos estudiar la historia constitucional de México con una mentalidad abierta y sin prejuicios, sin dogmas, una historia hecha por hombres y mujeres de carne y hueso, con defectos y virtudes. Ni héroes ni villanos, sólo seres humanos.

## 1. CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812.

Un acontecimiento que motivó las luchas de independencia de las colonias españolas en América, fue la invasión de Napoleón a España. Por la abdicación de Carlos IV y posteriormente de Fernando VII, en Bayona, el conquistador francés pudo imponer en el trono español a su hermano José Bonaparte (Pepe Botella). A partir de 1808, el pueblo español se levantó en armas para luchar por su independencia, basando su organización en "juntas". La junta Central de Aranjuez convocó a Cortes en Cádiz, concediendo a las colonias Americanas el derecho de nombrar representantes para que acudieran a la Península Ibérica y formaran parte de las Cortes, las cuales se reunieron en aquella ciudad del 24 de Febrero de 1811 al 14 de Septiembre de 1813. Los quince diputados que representaron a la Nueva España en las Cortes de Cádiz tuvieron una participación muy destacada.<sup>1</sup>

El 19 de marzo de 1812 fue promulgada y jurada la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como la "Constitución de Cádiz", creación genuina de los Diputados a las Cortes que se reunieron

<sup>1</sup> Cfr. RABASA, Emilio O. "Historia de las constituciones mexicanas" en VV. AA. "El derecho en México. Una visión de conjunto" 1ª edición U.N.A.M. - Instituto de investigaciones jurídicas, México 1991 pp. 85 - 97.

en esa ciudad. Este documento consta de 384 artículos, es una norma avanzada a su época, en virtud de que fue orientada por ideas liberales. Ha sido una fuente histórica constante en otros documentos constitucionales a lo largo de la historia de México. Al respecto, el Dr. Emilio O. Rabasa expresa lo siguiente:

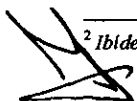
*“Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano, fueron los conceptos del poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre. La constitución trató de complacer a todos: a los nobles, manteniéndoles sus títulos y honores, al clero, conservándole el pleno goce de su opulencia, inmunidad y fueros privilegiados; a las clases medias, con la seguridad y protección que nunca habían tenido, y al pueblo en general, el ejercicio de todos sus derechos y prerrogativas. Sin embargo, en política no se puede complacer a todos y al no declararse de plano y definitivamente por una Constitución popular, resultó efímero el documento de Cádiz. Sin embargo, la obra era innovadora y como contenía un principio de verdad, algo habría de trascender al nuevo mundo”.*<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, o quizás precisamente por ello, la vigencia de esta Constitución fue muy breve.

*“La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de Septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados*

---

<sup>2</sup> *Ibidem.* p. 97.



*para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de Septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución. En el mes de mayo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo".<sup>3</sup>*

La vigencia de esta constitución fue muy poca, y correspondió a dos efímeros momentos. El primero, enseguida de su promulgación, una vez jurada en la Nueva España en Septiembre de 1812, se suspendió su aplicación, y posteriormente se restablecía parcialmente. En 1814, España expulsa a los franceses y retorna Fernando VII, "el deseado", quién rechaza la Constitución imponiendo el absolutismo. Esto dio lugar a un levantamiento popular encabezado por el Coronel Rafael de Riego, y en 1820, logra el restablecimiento del Orden constitucional emanado de Cádiz. Lo cual, como más adelante veremos, desembocó en la independencia de México.

El procedimiento de reforma a la Constitución gaditana es en extremo complejo, tan difícil de llevarse a cabo que se puede considerar como un texto cuasi pétreo. En su realización intervienen tres legislaturas sucesivas, la tercer legislatura otorga la aprobación definitiva y para ello debe contar con poderes especiales que le

<sup>3</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808 - 1999". Vigésimo segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 59.

confieren las dos anteriores, siempre y cuando la propuesta obtenga la aprobación mayoritaria de dos tercios de los votos de los diputados a las Cortes en cada legislatura. Además establece un límite temporal explícito, en ocho años no permite reforma alguna, contados a partir de que la Constitución se ponga en practica en todas sus partes, lo cual es una condición muy ambigua, puesto que puede transcurrir hasta un siglo sin que se cumpla esta. A continuación se transcribe el texto:

#### TITULO X

De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

#### CAPITULO ÚNICO.

“Art. 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.

Art. 373. Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

Art.374. Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico, prestará juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al rey y desempeñar debidamente su encargo.

Art. 375. Hasta pasados ocho años después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

Art. 376. Para hacer cualquier alteración, adición o reforma de la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

Art. 377. Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por veinte diputados.



Art. 378. La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura; y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

Art.379. Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general; y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos.

Art. 380. La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de los votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Art. 381. Hecha esta declaración, se publicará y comunicará a todas las provincias; y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a esta la que ha de traer los poderes especiales.

Art. 382. Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

“Así mismo, les otorgarán poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (aquí el decreto literal). Todo con arreglo a lo prevenido por la Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieron”.

Art. 383. La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes.

Art. 384. Una diputación presentará el decreto de reforma al Rey, para que le haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía”.<sup>4</sup>



## 2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

El siervo de la nación, el héroe mas puro de la independencia de México y el más grande de todos los mexicanos, Don José María Morelos y Pavón, encabezó la lucha más honesta y leal por la Independencia de la América mexicana, su impertérrita obra permitió dar a luz importantes documentos jurídicos y constitucionales que determinaron a México como nación independiente.

Lo guiaba una idea noble y blanca, heroicas fueron todas sus batallas y las de sus lugartenientes, pues en condiciones siempre de inferioridad y desventaja (frente a poderosos ejércitos realistas formados por militares profesionales y bien armados), con dignidad, valor, coraje, fe y convicción aplastó el orgullo español, recogió los anhelos más sinceros de los mexicanos oprimidos por la Colonia y los plasmó en papel. Su estoicismo y gallardía no tienen comparación.

Las insólitas e inauditas hazañas de Morelos tuvieron como escenario el sur de nuestro país, durante un lustro, de 1810 a 1815, su lucha fue la más prolongada y exitosa que la de cualquier otro jefe insurgente. El *rayo del sur*, a diferencia de su maestro Hidalgo, procuraba escoger sus tropas y planeaba meticulosamente sus ataques, su genio político y militar son inigualables. Un sentido de planeación y responsabilidad orientaron siempre su vida y sus actos. Al inicio de su lucha escribía las siguientes palabras:

*"(...) Veo de sumo interés escoger la fuerza con que debo atacar al enemigo, más bien que llevar un mundo de gente sin armas ni disciplina. Cierto que pueblos enteros me siguen a la*



*lucha por la independencia, pero les impido diciendo que es más poderosa su ayuda labrando la tierra para darnos el pan a los que luchamos y nos hemos lanzado a la guerra (...)*<sup>5</sup>

Destacaron dentro de las tropas de Morelos: Mariano Matamoros, Hermenegildo Galeana, Leonardo Bravo, Nicolás Bravo, Valerio Trujano, Vicente Guerrero, solo por citar algunos de los valientes insurgentes que lo siguieron. El generalísimo llevó a cabo cinco campañas militares<sup>6</sup>:

La primera la inicia en Octubre 1810, en Carácuaro, tomando todos los pueblos que se encuentra a su camino, su objetivo era Acapulco, por así haberlo instruido Hidalgo, aunque no pudo rendir la plaza se apoderó de casi todo el territorio del actual estado de Guerrero.

La segunda campaña empieza en Chilapa en noviembre de 1811, y concluye en Chiautla en mayo de 1812. Durante esta campaña le tocó enfrentarse con su enemigo más acérrimo, el terror de los insurgentes, quién ya había vencido a todos los demás próceres, nos referimos al sádico y sanguinario Félix María Calleja. Morelos le inflige al General realista la derrota más vergonzosa de su carrera militar, rompiendo heroicamente el sitio que este le impuso en Cuautla por más de dos meses, saliendo por encima de su artillería.

La tercer campaña, la más exitosa de todas, es la que corresponde a la toma de Oaxaca. Para ese entonces, Morelos era dueño de todo el territorio del sur, desde Michoacán hasta Guatemala, excepto por el puerto de Acapulco, de muy escasa importancia en aquellas fechas, es decir, si lo tomaba o no, de ningún modo afectaba la consecución de la lucha independiente, sin embargo, a casi dos siglos de estos acontecimientos es muy fácil criticar y opinar que habría sido

~~V~~ LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto. "MORELOS. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época." Segunda edición, U.N.A.M. México, 1991. p. 45.

<sup>6</sup> Cf. *Ibidem*. pp. 41 - 149.

lo mejor, en este caso consideramos que la posición de Morelos era inmejorable para lanzarse sobre Puebla y posteriormente sobre la Ciudad de México y consumir de una vez por todas la ansiada libertad, mas los hechos no ocurrieron así.

La capitulación de Oaxaca desprestigió terriblemente al gobierno de la Nueva España y al Virrey Venegas, quién fue removido de su cargo, nombrando en su lugar al más odiado enemigo de Morelos: Calleja, quién a partir de entonces dedica todo su poder y su esfuerzos en exterminar al sacerdote pueblerino que lo humillara en Cuautla.

Mientras tanto, en Oaxaca, Morelos saboreaba las mieles del triunfo:

*"El caudillo se engolosinó algo con la toma de Oaxaca. Se tomó su tiempo para arreglar la administración de la liberada ciudad, y mientras, gustó de recibir homenajes y besamanos, asistió a bailes, patrocinó desfiles y festejos, (...) legisló, lanzó ardorosas proclamas, organizó su ejército y posó, ante un anónimo pintor, para legar a la posteridad uno de sus mejores y más fieles retratos".<sup>7</sup>*

El historiador Armando Ayala apunta lo siguiente:

*"En Oaxaca, Morelos entró también en posesión de 3 millones de pesos, la mayor suma de dinero que llegó a manejar jefe insurgente alguno. Esto contribuiría poderosamente a su ruina, ya que el triunfo y el dinero convirtieron al rústico cura en gran distribuidor de empleos burocráticos y canonjías, y pronto lo rodeo una nube de abogados y poetastros que se deshucían por colocarse al lado del nuevo poderoso".<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>8</sup> AYALA ANGUIANO, Armando. "La Independencia". Revista Contenido. Serie "México de Carne y hueso". Volumen tres, segunda parte. México, 1992. p. 207.

*"Los yucatecos llaman "cultivar" al cruel juego psicológico de hacer que un individuo se crea mucho más de lo que es. Algo parecido hicieron con Morelos sus aduladores, al punto que éste se atormentaba al recordar su fracaso a medias de Acapulco, en la primera fase de su campaña. El puerto era una mancha en la imagen de general invencible que se había forjado, y un día decidió aplazar los planes de marchar sobre Puebla y México para lanzarse a tomarlo".<sup>9</sup>*

Así es que la cuarta de campaña del libertador fue el sitio y toma de Acapulco, el cual se prolongó por muchos meses, y aunque finalmente logró la rendición del puerto, la excesiva demora que le tomó esta empresa debilitó sus fuerzas y dio tiempo a los realistas de fortalecerse enormemente engrosando sus filas. Ernesto Lemoine justifica la actuación de Morelos argumentando que la toma de Acapulco fue una recomendación especial de Hidalgo, y por tanto sagrada para él, no obstante durante ese sitio perdió tiempo muy valioso, toda vez que el caudillo nunca imaginó que sería tan prolongada esta campaña, lo cierto es que Morelos ya no podría lanzarse sobre la capital del Virreinato.

En medio de esa situación Morelos convoca a un Congreso Nacional en Chilpancingo, para unificar el movimiento emancipador y dar sustento jurídico al mismo.

*"El congreso de Chilpancingo iba también a suprimir y sustituir a la Junta de Zitácuaro. Morelos dió a Rayón, Liceaga y Verdusco el nombramiento de vocales o diputados a su Congreso, pero Rayón se indignó al verse desplazado y Liceaga desconfió de*

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 208.

*las motivaciones de Morelos; sólo el cura Verduzco se alegraría de volver al lado de su antiguo jefe y sin demora se puso camino a Chilpancingo, de manera que, lejos de atenuar las divisiones, el Congreso convocado por Morelos contribuyó a acentuarlas".<sup>10</sup>*

Rayón se convirtió para Morelos, en lo que en su momento Allende significó para Hidalgo, una molesta piedra en el zapato, en ambos casos, la rivalidad entre los jefes insurgentes por conflictos de autoridad debilitaron al movimiento libertador y a la postre desembocó en la derrota, prisión y muerte de los caudillos.

El 14 de Septiembre de 1813 se inauguró el Congreso de Chilpancingo (Rayón, Liceaga y Cos, por celos, no estuvieron presentes), ese mismo día se dio lectura a un documento elaborado por Morelos titulado: "Sentimientos de la Nación", el cual contiene los lineamientos para la elaboración de una Constitución. Los puntos más importantes de aquel son: la total independencia y libertad para América; la religión católica como única, sin tolerancia de ninguna otra, y celebración obligatoria del 12 de Diciembre; la separación de poderes; la soberanía dimanar inmediatamente del pueblo; que los empleos los obtengan sólo los Americanos; que las leyes obliguen a "*constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto*"; que toda ley se discuta en el Congreso y su aplicación sea general; proscripción para siempre de la esclavitud, la tortura y la distinción de castas, "*quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud*"; respeto a la propiedad y el domicilio; y se solemnice el 16 de septiembre de cada año, entre otros puntos.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Idem.* p. 210.

<sup>11</sup> *Id.* TENA RAMÍREZ, Felipe. *Obra citada.* pp. 29 y 30.

El día 6 de Noviembre de ese año, ya con todos los diputados reunidos, se aprobó el "Acta de Independencia de la América Septentrional" en la que se declaraba "*rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español.*"<sup>12</sup>

El 8 de Noviembre Morelos sale de Chilpancingo para emprender su quinta y última campaña militar, su objetivo era su ciudad natal: Valladolid (hoy Morelia).

*"El 22 de diciembre de 1813 Morelos amenazaba Valladolid con 19000 hombres, el mayor ejército que llegó a reunir. La ciudad, defendida por sólo 800 soldados, rechazó las intimidaciones a la rendición y Morelos inició el ataque sin saber que se acercaban a Valladolid 2 columnas realistas al mando de Ciriaco de Llano y Agustín de Iturbide, con un total de 3000 hombres. Tomados por sorpresa, los insurgentes retrocedieron en medio de una tremenda confusión y los realistas entraron a la ciudad en triunfo. En las afueras, Morelos reagrupó sus fuerzas y se propuso emprender un segundo ataque, pero antes de que lo iniciara fue sorprendido por las fuerzas de Iturbide. Tras una nueva desbandada de pánico, los restos del ejército insurgente llegaron a la hacienda de Puruarán, 80 kilómetros al suroeste de Valladolid. Allí fueron atacados el 5 de enero de 1814 por las fuerzas de Ciriaco de Llano; tras media hora de lucha, los insurgentes huyeron en todas direcciones, dejando sobre el campo cientos de muertos. Matamoros cayó prisionero y fue fusilado poco después".*<sup>13</sup>

Los desastres de Valladolid y Puruarán fueron el principio del fin de Morelos, los ejércitos realistas penetraron en su territorio

<sup>12</sup> *Ibidem.* pp. 31 y 32.

<sup>13</sup> AYALA ANGUIANO, Armando. *Obra citada.* pp. 213 y 214.

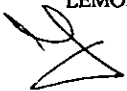
despedazando todas las defensas insurgentes, el Congreso es obligado a escapar de Chilpancingo, Morelos protege a este. A partir de entonces ambos andan errantes, cambiando su residencia de una población a otra, en todos los frentes los patriotas son derrotados.

*"Frutos amargos de esta implacable ofensiva, además de las pérdidas territoriales, fueron las bajas personales. El 3 de febrero de 1814 era fusilado Matamoros en Valladolid, pese a los esfuerzos de Morelos por salvarlo. El 18 de marzo se capturaba en Huamuxtitlán a don Miguel Bravo, quien era fusilado también, poco después, en la ciudad de Puebla. En mayo caía prisionero, cerca de Petatlán, Don Ignacio Ayala, cuya suerte no se haría esperar; y a fines de junio, moría en combate, cerca de Coyuca, el incomparable Hermenegildo Galeana. Se perdió Oaxaca. Rayón y Rosáinz, comisionados para defender la zona oriental, no fueron más afortunados que sus colegas, y acabaron riñendo como en los buenos tiempos de la quebradiza Junta de Zitacuaro".<sup>14</sup>*

Morelos y el Congreso llegaron a Apatzingán, en donde fue expedido el DECRETO CONTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, el 22 de octubre de 1814, debido a que este documento fue sancionado en ese lugar lo conocemos como CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.

Ante la angustiosa situación de la lucha insurgente, el Congreso decide solicitar ayuda a los Estados Unidos de Norteamérica, con ese fin nombra al diputado Herrera embajador Plenipotenciario para que se traslade a aquel país para gestionar la ayuda, lo acompaña en ese viaje el hijo de Morelos: el niño Juan Nepomuceno Almonte, para instruirse,

<sup>14</sup> LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto. *Obra citada*. pp. 138 y 139.



este al paso de los años alcanzó el grado de General y fue uno de los partidarios más decididos de Maximiliano de Habsburgo, sin duda, una paradoja cruel del destino.

Con el objetivo de estar mas cerca de Veracruz, para recibir noticias de Herrera vía Nueva Orleans, el Congreso decide trasladarse de Uruapan, Michoacán, a Tehuacán, Puebla. Por eliminación, la responsabilidad de escoltar al cuerpo colegiado en la peligrosa marcha recayó en Morelos, puesto que:

*"Cos defeccionó, y a punto estuvo de ser fusilado por sus colegas. Liceaga no quiso ir. Quintana Roo y Rosáinz, alejados de la sede gubernamental, trabajaban, cada uno por su lado, el grave y penoso negocio de indultarse".<sup>15</sup>*

Dentro del territorio de Michoacán, los insurgentes no estaban muy seguros, mas fuera de él corrían un riesgo mayor. El virrey Calleja había tendido ya sus redes para atrapar al caudillo en cuanto abandonara Uruapan. El 5 de noviembre de 1815, la columna de Morelos fue alcanzada por la división realista en Temalaca, cerca de Iguala, el *siervo de la nación* cubrió la huida de los diputados con los 500 soldados maltrechos que llevaba. El Congreso se salvó, pero nuestro héroe fue capturado. El 22 de noviembre fue conducido a la ciudad de México en donde lo arrojaron a las mazmorras de la inquisición. Después de degradantes enjuiciamientos el 20 de diciembre el Virrey lo condena a muerte. El día 22 de diciembre de 1815 fue fusilado el hombre más extraordinario que produjo la guerra de Independencia, en San Cristóbal Ecatepec, estado de México. La virtud de su monumento insurgente es un poema de honor.

<sup>15</sup> LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto. *Obra citada*. p. 140.



Una de las obras más grandes que nos legó Morelos, es la Constitución elaborada bajo sus auspicios. Aunque esta nunca entró en vigor, en ella encontramos las bases ideológicas para la formación del Estado Mexicano.

EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA o CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN consta de 242 artículos. Señala la intolerancia la religiosa, el sufragio universal de los ciudadanos para la elección de los representantes públicos, la división de poderes, el principio de legalidad, consagra derechos de igualdad, libertad, seguridad, y propiedad a favor de los gobernados, organiza y otorga atribuciones a los diversos órganos de gobierno. Es una norma adelantada a su tiempo que sintetiza el pensamiento político liberal de la época. Destaca notablemente en este documento la idea tan acabada de la soberanía:

*“Art. 2º. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convengan a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.*

*Art. 3º. Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.*

*Art. 5º. Por consiguiente, **la soberanía reside originariamente en el pueblo**, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.*

*Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*

*Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> IENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 32 y 33.



Otra aportación de esta Constitución es el nombre de nuestra nación, a partir de ella, México se emplea para todo el país y ya no solo para la ciudad capital.

La constitución en comento NO contempla un procedimiento por el que pudiese ser reformada, por el contrario, prohíbe expresamente cualquier alteración, adición o supresión de cualquiera de sus artículos, especialmente sobre la forma de gobierno:

*“Art. 237. Entretanto que la representación nacional, de que se trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare”.<sup>17</sup>*

Los constituyentes de Apatzingán sabían que su obra sería transitoria, en tanto el pueblo obtuviera su libertad, por ello señala que mientras no se convoque una representación nacional que expida la *Constitución permanente de la Nación* se observará inviolablemente ese decreto constitucional, sin que pueda ser reformado.

Esta Constitución costó la vida de muchos mexicanos, y la del mayor de todos: Don José María Morelos y Pavón, el humilde *siervo de la nación*. Su sacrificio no fue totalmente en vano.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*. p. 57.



### 3. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA Y CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Con la muerte de Morelos, el movimiento independentista decayó tanto hasta casi extinguirse, sin embargo, otro acontecimiento en el viejo continente provocaría la emancipación de México. Debido al levantamiento del Coronel de Riego, el déspota Fernando VII se vio obligado a jurar la Constitución gaditana de 1812. La nueva vigencia de la Constitución liberal de Cádiz es el antecedente directo y verdadero motivo de la Independencia de la Nueva España, debido a que este ordenamiento afectaba los intereses de las clases dominantes novohispanas y no lo iban a permitir. Con el fin de preservar sus privilegios, los propios Españoles planearon desligarse de la metrópoli. El astuto coronel realista Agustín de Iturbide, miembro de la conspiración de La Profesa, fue comisionado a exterminar los escasos focos de insurrección en el sur, mas este fue más allá y decidió transar con los rebeldes dirigidos por el rústico Vicente Guerrero, firmando ambos el plan de Iguala, al respecto el maestro Fernando Floresgómez apunta lo siguiente:

*“El plan de Iguala se promulgó el 24 de febrero de 1821 y recibió el nombre de Plan de las Tres Garantías, que era: Religión, Unión e Independencia. La primera parte para contentar al clero; la segunda para tranquilizar a los españoles y la tercera para satisfacer un anhelo nacional. Este movimiento dio origen a la bandera nacional, que fue confeccionada por un sastre de la Ciudad de Iguala llamado José Magdaleno Ocampo. Los colores de la recién formada enseña Nacional eran tres franjas diagonales,*



*empezando por la de color blanco, a continuación la verde y al final la roja, colocándose sobre cada una de estas franjas una estrella que simbolizaba una a una las tres garantías del Plan de Iguala, además los colores tenían también un significado, es decir, el blanco la religión, el verde la independencia y el rojo, la unión de españoles y mexicanos".<sup>18</sup>*

Iturbide al mando del ejército trigarante se convirtió en el amo del país, el libertador de la patria y el salvador de sus tradiciones. Tanto insurgentes como realistas se adherían día a día a sus filas. La independencia de México es producto del primer cuartelazo latinoamericano a gran escala, encabezado por Agustín de Iturbide.

El último Virrey de la Nueva España, Juan O'Donojú, participó en España en el movimiento del Coronel Rafael de Riego, tenía por tanto, ideas liberales, al ver la fuerza de Iturbide comprendió que la independencia de México era inevitable, por ello firmó con Iturbide los Tratados de Córdoba, en los que reconocía la emancipación mexicana.

El 27 de Septiembre de 1821, Agustín de Iturbide y su ejército trigarante hizo su entrada triunfal en la ciudad de México. Olvidando por completo los principios democráticos y de igualdad establecidos por la Constitución de Apatzingán, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba ofrecen el gobierno a Fernando VII o a un príncipe de su dinastía, en caso de que ninguno de estos acepte, la nueva nación quedaba en libertad de ofrecer la corona a quién quisiera.<sup>19</sup> De este modo Iturbide preparó el camino para convertirse en Emperador. Efectivamente, el 21 de junio fue coronado como Agustín I. Sin

<sup>18</sup> FLORESGÓMEZ GONZALES, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. "Manual de Derecho Constitucional" 1ª. Edición, Porrúa. México, 1976. p. 31.

<sup>19</sup> Cfr. *Ibidem*. p. 32.

embargo, la popularidad de Iturbide disminuiría de modo espectacular en los próximos meses, toda vez que las finanzas públicas presentaban graves deficiencias, poca recaudación y enormes deudas, militares y burócratas cobraban sus sueldos con meses de retraso, además Iturbide disolvió al Congreso por las diferencias que tuvo con este órgano. Pronto se inició una revuelta a la que se adhirieron los viejos insurgentes surgidos de las filas de Morelos: Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. Iturbide reinstaló el Congreso, más tarde, tuvo que abdicar y fue desterrado del país, en su lugar se formó un triunvirato integrado por los generales: Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. Las ideas republicanas se propagaron ampliamente. El congreso constituyente expidió el Acta Constitutiva de la federación y la Constitución federal de 1824. En ese mismo año, el 10 de octubre, Guadalupe Victoria se convirtió en el Primer Presidente de la República, la vicepresidencia recayó en Nicolás Bravo. Sobre los documentos constitucionales expedidos en 1824, es conveniente insertar aquí la interesante explicación de Don Emilio O. Rabasa:

*“Disuelto por Iturbide el primer Constituyente -31 de octubre de 1822-, y luego reinstalado en marzo 7 de 1823, éste se apresuró a declarar, ante la abdicación de Iturbide, la nulidad de su coronación y la insubsistencia de la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.*

*El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la comisión de Constitución, la que, el 2 de noviembre de 1823, presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.*

*Dos meses después, el 1° de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados*



*Unidos Mexicanos. Con breves modificaciones fue aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824 y publicada el 25 bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Aprobadas en fechas diferentes -31 de enero y 3 de octubre de 1824- por el mismo Constituyente, Acta Constitutiva y Constitución contienen algunas disposiciones repetidas e, inclusive, idénticas (forma de gobierno, religión, etcétera), por lo que se han considerado como un todo orgánico-constitucional, que cae bajo el nombre genérico de "Constitución de 1824".<sup>20</sup>*

Ambos documentos fueron aprobados por el mismo constituyente, además su contenido es el mismo y complementario, por ello es acertado considerar a ambos cuerpos normativos como un todo unitario al que denominaremos "Constitución de 1824". Algunos de sus preceptos más importantes establecen: que la soberanía reside esencialmente en la nación; se constituye una república representativa federal; la religión católica como única; división de poderes; preeminencia de la Constitución federal sobre las estatales; protección de los derechos del hombre y del ciudadano; libertad de expresión y de prensa; Congreso Bicameral, etc.<sup>21</sup>

El procedimiento de reforma, que es lo que más nos interesa, es merecedor de bastantes comentarios. El título correspondiente señala que el congreso es el único que puede resolver dudas sobre la Constitución y el acta constitutiva. Establece un límite temporal explícito, es decir, no se podrá hacer reformas hasta el año de 1830. El procedimiento es el mismo que para aprobar una ley, solo que el ejecutivo no interviene en la reforma, además intervienen dos legislaturas sucesivas, si la primera está de acuerdo, la segunda es la

<sup>20</sup> RABASA, Emilio O., *Obra citada*, p. 98.

<sup>21</sup> Vid. TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*, pp. 153-194.

que otorga la aprobación definitiva, enfatizando en que nunca debe ser el mismo congreso el que califique las observaciones y el que decrete las reformas. Otro aspecto muy importante es que esta constitución señala límites explícitos a la reforma constitucional, prohibiendo la modificación de los artículos que se refieren la libertad e independencia de México, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes a nivel federal y estatal. Enseguida se transcriben los artículos de referencia:

*TITULO VIII. Sección Única.*

*De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva.*

*Art. 163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar la Constitución y la acta constitutiva.*

*Art. 164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.*

*Art. 165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva.*

*Art. 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.*

*Art. 167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quién la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.*

*Art. 168. El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su*



*deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.*

*Art. 169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.*

*Art. 170. Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.*

*Art. 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".<sup>22</sup>*

Don Felipe Tena comenta como esta Constitución nunca fue reformada, mientras estuvo vigente su texto permaneció intacto:

*"La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni ésas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación".<sup>23</sup>*

<sup>22</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. p. 193.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 154.



#### 4. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Una vez promulgada la Constitución de 1824, se pensó que en adelante todo sería progreso y paz, mas no fue así, durante los años siguientes continuaron las revueltas, cuartelazos, levantamientos, cambios de presidente de la república, etc. Todo este desorden se debió, en buena parte, a un error en la Constitución de 1824, respecto al sistema de elección del presidente y el vicepresidente de la república: la primera magistratura la ocuparía el candidato que obtuviera mayor cantidad de votos de las legislaturas de los estados, en tanto que la vicepresidencia sería ocupada por el candidato que ocupara el segundo lugar, es decir, el perdedor de la elección. Es ostensible que esto genera rivalidad permanente entre presidente y vicepresidente, pues representan a grupos antagónicos con proyectos diferentes. Sin embargo, se pensó que lo erróneo era el sistema de gobierno federal y se propugna por el sistema centralista. A partir de entonces y por espacio de más de dos décadas, el Gral. Antonio López de Santa Anna desempeñará un papel principal en el drama mexicano de ese siglo. Santa Anna, héroe y villano de tantas batallas, hombre muy ingenioso y ambicioso, siendo gobernador de Veracruz obtiene gran fama a partir de derrotar a una expedición española que pretendía reconquistar a México. El 1° de abril de 1833 toma posesión, por primera vez, de la presidencia de la república para ocuparla por un periodo de cuatro años. La vicepresidencia recayó en Valentín Gómez Farías. Por las múltiples ausencias de Santa Anna, el vicepresidente se hacía cargo de la presidencia. Gómez Farías, convencido de las ideas liberales, expidió una serie de ordenamientos y reformas anticlericales que le ganaron una gran impopularidad, y como buen federalista promovió la



formación de milicias cívicas en las entidades federativas, mismas que hacían contrapeso al ejército federal, trayendo como consecuencia, la enemistad de este grupo hacia el vicepresidente liberal.

Santa Anna preparó el terreno para imponer una dictadura, con la ayuda de los grupos afectados por las medidas de Gómez Farías. Este último, finalmente marchó al exilio por presiones de sus enemigos. Santa Anna desconoce y revoca las leyes liberales expedidas durante sus ausencias. La VI legislatura del Congreso Ordinario (1835 -1836), de mayoría conservadora, resuelve convertirse en Congreso Constituyente. Se suspende la Constitución de 1824 y se disuelven las legislaturas locales.<sup>24</sup>

*"Al disolverse, en 1835, las legislaturas de los estados y someterse a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba, la etapa centralista en nuestra recién formada nación".<sup>25</sup>*

El Congreso Constituyente expidió una nueva Ley Fundamental en un paquete jurídico que conocemos como Constitución de las SIETE LEYES de 1836. La primer ley de este estatuto se publicó en Diciembre de 1835, y las seis restantes se publicaron todas juntas en Diciembre de 1836. Esta norma suprema centralista se caracterizó por ser aristocrática, destinada a mantener los privilegios de las clases más influyentes. La innovación la encontramos en la segunda ley:

*" (...) contempló la creación de un exótico **"Supremo Poder Conservador"**, compuesto por cinco miembros que podían ser reelectos. Para ser miembro era necesario, entre otros requisitos, tener una renta anual de tres mil pesos y haber desempeñado algún cargo como presidente de la República, vicepresidente,*

<sup>24</sup> Cfr. RABASA, Emilio O. *Obra citada*: pp. 108 - 125.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 116.

*senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Las atribuciones del Supremo Poder Conservador eran (¡nada menos!): declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia. Así mismo, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia, y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, en el caso de que hubieran sido disueltos por una revolución, declarar la voluntad de la nación cuando fuera conveniente, negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. Para rematar el absurdo, se decretó que el Supremo Poder sólo era responsable ante Dios y la opinión Pública (artículo 17) y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones".<sup>26</sup>*

A pesar de que con esta Constitución se suprimía el federalismo, México continuo con el bicameralismo, es decir, contra toda lógica jurídica, se mantuvo la Cámara de Senadores.

Por lo que se refiere al Procedimiento de Reforma Constitucional está reglamentado en la séptima ley constitucional, que a la letra dice:

*SEPTIMA. Variaciones de las leyes constitucionales.*

*Art. 1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.*

*Art. 2. En las variaciones que pasado ese período se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos*

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 117 y 118.

*prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1° y 3°, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2° de la cuarta.*

*Art. 3. En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.*

*Art. 4. Los proyectos de variación, que estuvieren en el caso del artículo 38 de la tercera ley constitucional, se sujetarán a lo que él previene.*

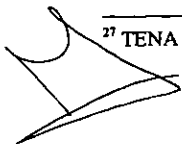
*Art. 5. Sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.*

*Art. 6. Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable de las infracciones que cometa o no impida<sup>27</sup>.*

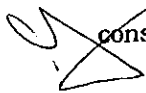
Esta Ley constitucional estableció un límite temporal explícito de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la norma, lo que significó que no se podría hacer reforma alguna sino hasta el año de 1842. Después de este año, la facultad de iniciativa la tendrían los Diputados, Senadores, el ejecutivo y, en algunas materias, las juntas departamentales. La aprobación de las reformas siguen el mismo procedimiento legislativo ordinario, con la diferencia de que el Supremo Poder Conservador debe sancionar toda modificación a las leyes constitucionales.

El estado de Zacatecas se pronunció en contra del Centralismo, lo mismo que Yucatán. Texas proclamó su independencia de México.

<sup>27</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 244 y 245.



Santa Anna solicitó licencia para ir a someter a los insurrectos texanos, lamentablemente perdió esa guerra por sus inexcusables errores e ineptitud. Cayó prisionero y se doblegó ante todas las exigencias de sus captores: reconoció la independencia de Texas, se comprometió a no volver a tomar las armas contra ellos, recorrer la frontera hasta el río Bravo y a abandonar para siempre su territorio. Obviamente en la capital no se sabía que a Santa Anna lo habían sorprendido durmiendo, y pensaban que solo un ejército sobrehumano habría sido capaz de derrotar al "*Napoleón mexicano*". A su regreso a México, Santa Anna fue recibido como un héroe mártir, sin saber que éste actuó cobardemente. Se retiró a su hacienda de Manga de Clavo, sin concluir su periodo presidencial. A principios de 1838, una fuerza naval francesa bloqueó Veracruz para presionar al gobierno mexicano el pago de diversas reclamaciones por actos cometidos contra ciudadanos franceses que vivían en México, Santa Anna vio en ello una oportunidad para hacerse notar en la política nacional y se involucró en la defensa del puerto. Previamente aceptó y convino en que los defensores del fuerte de San Juan de Ulúa capitularan, rendición que no obedeció a otra razón más que al miedo. En un ataque de la escuadra gala a Veracruz, Santa Anna recibió una herida de bala en la pierna izquierda, por lo que tuvieron que amputársela. Finalmente México y Francia firman un convenio en el que el primero se comprometió a pagar las reclamaciones del segundo, dando fin al episodio conocido como "la guerra de los pasteles". En lo interno, los liberales y conservadores luchaban, sin cuartel, por imponerse en el poder. El entonces presidente Anastasio Bustamante pidió licencia para sofocar el levantamiento del general Urrea, Santa Anna fue designado para sustituirlo *interinamente* por un breve tiempo. De este modo, el *fénix de Manga de Clavo*, demostraba tanto a sus adversarios como a sus partidarios que aún estaba como en sus mejores tiempos, y que seguiría luchando por volver a alcanzar y conservar la presidencia.



## LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

En Octubre de 1841, por designación del Supremo Poder Conservador, Antonio López de Santa Anna recuperó la presidencia de la república, se sabía que él era dueño del país. Esta fue su sexta incursión presidencial. En ese entonces nadie estaba contento con las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ni el propio Santa Anna.

*"Era palpable la necesidad de reformar la Constitución de 1836 pero, como en ella se asentaba que cualquier reforma a sus leyes sólo podría hacerse después de seis años de su promulgación, se alargaba su vigencia hasta 1842 en los mismos términos en que estaba".*

*"Para el gobierno era evidente que si había reformas a la Constitución, éstas las haría el congreso vigente y no otro y se amparaban en que aún no había llegado el plazo y que sólo el Supremo Poder Conservador -organismo creado especialmente para moderar a los otros poderes- podía declarar en favor o en contra de adelantar los acontecimientos".<sup>28</sup>*

En abril de 1842 se celebraron elecciones para elegir a un nuevo Congreso Constituyente, el cual quedó instalado en Junio de ese mismo año, con el inconveniente de que su mayoría era federalista y adverso a Santa Anna. Este nuevo Congreso Constituyente discutió dos proyectos de constitución y al final un tercero, síntesis de los dos anteriores. Este tercer proyecto, en comparación a las siete leyes, suprimía muchas atribuciones del ejecutivo, permitía la enseñanza libre, la tolerancia

<sup>28</sup> NORIEGA ELÍO, Cecilia. "El constituyente de 1842". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1986. pp. 18-19.

religiosa (siempre y cuando su culto fuera privado), etc. El proyecto de Constitución era más exagerado que la Constitución de 1824, mas su aprobación ya se daba por segura. Santa Anna no se iba a quedar con los brazos cruzados, preparó un golpe parlamentario y se retiró a su hacienda de Manga de Clavo, previamente instaló en la presidencia al viejo insurgente Nicolás Bravo, a quién encomendó la espuria tarea.

*“Mientras se reunía de nuevo el pleno del Congreso para discutir ese “tercer proyecto” de Constitución, llegó un oficio del general Nicolás Bravo en el que comunicaba a la asamblea que “hallándose en camino para esta ciudad con el objeto de desempeñar el cargo de diputado por el departamento de México, recibió el decreto del excelentísimo señor presidente provisional, en que lo nombra presidente sustituto, y que como resuelve partir aquél dentro de pocos días dejándolo encargado del gobierno, lo pone en conocimiento del Congreso”. Esta noticia causó malestar general, pues siempre que Santa Anna se retiraba a su hacienda algo malo acontecía en el mundo político, tan malo que el presidente no quería comprometerse”.*<sup>29</sup>

Efectivamente, Santa Anna no deseaba ensuciarse las manos. Correspondió a Nicolás Bravo disolver el Congreso Constituyente y en su lugar instaló una Junta Nacional Legislativa, en enero de 1843, integrada por ochenta notables, los que se dedicaron a redactar un instrumento constitucional en los términos que deseaba Santa Anna<sup>30</sup>. Este último retomó la presidencia en marzo de aquel año y el 12 de junio sancionó las BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA. Esta nueva constitución continuó siendo de corte Centralista, suprimió al Supremo Poder Conservador, estableció a favor del Ejecutivo un

<sup>29</sup> *Ibidem.* p. 97.

<sup>30</sup> Cfr. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Obra citada.* pp. 92 y 93.

abusivo derecho de veto y restricciones a la libertad de imprenta. Se mantuvo la división de poderes y las dos Cámaras legislativas.<sup>31</sup>

Este Código Político constaba de 202 artículos, siendo los dos últimos los que regulaban el procedimiento de reforma. A diferencia de sus predecesoras que señalaban límites temporales para poder permitir la modificación de alguno de sus preceptos, esta Constitución estableció que se podrían realizar reformas a la misma en cualquier tiempo. Para la aprobación de las reformas se debe observar el mismo procedimiento legislativo ordinario, con excepción de que se requiere dos tercios de los votos en cada una de las Cámaras. Después de lo cual, correspondía al presidente de la República sancionar las reformas aprobadas, el sentido de su veto era decisivo.

#### TITULO XI.

##### *De la observancia y reforma de estas bases.*

*"Art. 201. Todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino ó para continuar en él, prestará juramento de cumplir lo dispuesto en estas bases. El gobierno reglamentará el acto de juramento de todas las autoridades.*

*Art. 202. En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones ó reformas a estas bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87<sup>o</sup>.<sup>32</sup>*

<sup>31</sup> Cf. RABASA, Emilio O. *Obra citada*, pp.122 - 128.

<sup>32</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*, p. 435.

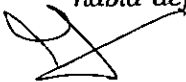


## 6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

El documento constitucional que analizaremos a continuación tuvo como marco la guerra de México contra los Estados Unidos de Norteamérica, desatada por la ambición de su oscuro presidente James K. Polk, quién además de Texas (que recién se habían anexado) deseaba los territorios de Nuevo México y California. Sin embargo, en México los distintos grupos políticos estaban más ocupados en exterminarse entre sí, que en organizarse para la defensa del territorio nacional.

Después de que en 1845 Santa Anna fue desterrado a Cuba, nadie imaginaba que regresaría justamente con la ayuda de los federalistas, enemigos naturales del instigador del centralismo. Valentín Gómez Farías creyó ilusamente que Santa Anna ya se había arrepentido de su vida pasada y junto al General Mariano Salas hizo triunfar el levantamiento que le devolvería el poder a aquel. Por supuesto Santa Anna no se había vuelto federalista, simplemente usó a estos para recuperar las riendas del país. Se sabe que durante su destierro, Santa Anna tuvo contacto con el presidente de Estados Unidos, y que su regreso a México era parte de los convenios que hizo con él:

*“A la luz de las actuaciones de Santa Anna y después de sus tratos con Polk, quizá lo más sensato que se puede conjeturar, a falta de pruebas documentales, es que el caudillo simplemente se vendió, o que por lo menos trató de apostar a dos cartas: se pondría al frente del ejército y, si triunfaba, quedaría de nuevo como dueño de México; en caso de perder, informaría a Polk que se había dejado derrotar intencionalmente para facilitar la cesión de*



*territorios a Estados Unidos. En cualquiera de los dos casos, él resultaría ganando*".<sup>33</sup>

Santa Anna arribó a la ciudad de México en Septiembre de 1846. El caudillo, quién se dice federalista, demócrata y liberal, es elegido presidente de la República, cargo que deja en manos del vicepresidente Gómez Farias, para ponerse al frente del ejército nacional. El nuevo Congreso es al mismo tiempo ordinario y constituyente. En el seno de este hay dos posturas: la de restablecer la Constitución Federal de 1824 lisa y llanamente; y la que proponía hacerlo con algunas reformas. La segunda postura, presentada por el ilustre jurista jalisciense Mariano Otero en su célebre voto particular, es la que prevaleció, y con algunas modificaciones se convirtió en el ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS.

*"El 21 de mayo de 1847 se expidió el Acta de reformas cuando los ejércitos de Estados Unidos habían ocupado la ciudad de Puebla. El documento constitucional contiene las siguientes características: restableció la Constitución de 1824 y, con ella, la forma de estado federal; expresó la típica concepción liberal-individualista de reconocer las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, como derechos del hombre. Restituyó a los estados, haciendo desaparecer los departamentos. Consagró el juicio político en contra de los funcionarios públicos que tuviesen fuero. Reiteró la separación de poderes y suprimió la vicepresidencia de la República. De manera especial destaca el establecimiento del juicio de amparo en el nivel nacional por el impulso del jurista jalisciense Mariano Otero*".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> AYALA ANGUIANO, Armando. "El Santarismo". Revista Contenido. Serie "México de carne y hueso". Volumen IV, Primera Parte. México, 1992. p. 105.

<sup>34</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Obra citada*. p. 94.

De lo más destacable de este documento constitucional es el establecimiento del Juicio de Amparo, a nivel federal. Fue muy sano también eliminar la vicepresidencia, institución que hasta entonces había sido mas dañina que provechosa. En cuanto al modo de reformar la Constitución, lo encontramos en los siguientes artículos:

*Art. 27. Las leyes de que hablan los artículos 4º, 5º y 18 de la presente Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.*

*Art. 28. En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Acta constitutiva, de la Constitución federal y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas Cámaras ó por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitarán además la aprobación de la mayoría de las legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior.*

*Art. 29. En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los de los Estados".<sup>35</sup> (sic).*

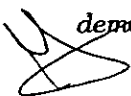
Una vez más se establecen límites explícitos a la reforma de la Constitución. Este último artículo ordena que los principios que se

<sup>35</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. p. 475.

refieren a la independencia de México, la forma de gobierno y separación de poderes no podrán ser alterados. El artículo 27, arriba citado, habla de "leyes constitucionales", es decir, leyes que no forman parte de la Constitución, mas por la importancia de las materias que regulan, no deben reformarse a la ligera, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación de su dictamen y su discusión en la Cámara de origen. Esta misma formalidad se debe atender en cualquier reforma a la constitución. El art. 28, también ya citado, dispone dos procedimientos para la reforma: 1. Que la propuesta sea aprobada por dos tercios de los votos de ambas Cámaras, o bien; 2. Que la aprobación sea con una mayoría simple, pero que la otorguen dos Congresos distintos e inmediatos. Cuando la propuesta se refiera a limitar las facultades de las entidades federativas, la mayoría de estas deben otorgar su anuencia para que la reforma se lleve a cabo.

Momentos muy amargos vivió nuestro país en esa guerra con los norteamericanos, todo se perdió: el honor, la honra, las batallas y más de la mitad del territorio.

*"En sus intentos por justificar las derrotas, los militares mexicanos invariablemente presentaban una larga lista de infortunios: los rifles no servían, la pólvora tampoco, los cañones menos; el enemigo ataco traidoramente, los caballos estaban sin comer, un oficial determinado se negó a cumplir ciertas órdenes, etc., etc. en realidad, con excepción de Arista y un puñado de jefes honestos pero inútiles, la espantosa cadena de derrotas que habían sufrido las tropas mexicanas se debió a la ineptitud de sus jefes, a su abyección, a su cobardía, a su imbecilidad o a las 4 cosas juntas. Santa Anna había establecido como principio invariable para ascender en el ejército que los militares le demostraran una sumisión sin límites; de esta manera los hombres*



*dignos quedaron postergados en tanto que los más serviles y corrompidos acaparaban los mandos*".<sup>36</sup>

Los días 15 y 16 de septiembre de 1847, en el 37 aniversario del grito de Dolores, la bandera de las barras y las estrellas ondeaba en la plaza de la Constitución. ¡Que vergüenza! ¡Cuánto dolor!. Después de una injustificable serie de derrotas, Santa Anna huyó a Jamaica. Aquello fue una feria de vende patrias, tanto liberales como conservadores deseaban la anexión total. Los liberales pensaban que los norteamericanos, como buenos federalistas, los dejarían al frente del nuevo gobierno. Algunos gobernadores deseaban la separación total del país, y se formaron cacicazgos bajo el protectorado de los gringos. Los moderados demostraron ser los más patriotas, rechazando la anexión y pidiendo que terminara el derramamiento de sangre. Correspondió al presidente de la Suprema Corte de Justicia, Manuel de la Peña y Peña, en calidad de presidente sustituto, realizar la amarga tarea de negociar el Tratado de Guadalupe Hidalgo, por medio del cual cesó la guerra y México entregó dos millones y medio de kilómetros cuadrados a los invasores.

*"El desmembramiento territorial no habría de concluir allí. Mediante el Tratado de La Mesilla, México vendió a los Estados Unidos más de cien mil kilómetros cuadrados de nuestro territorio ubicado en La Mesilla, por la cantidad de diez millones de pesos, parte de los cuales fueron a dar a los bolsillos del representante de México en Washington, Francisco de Paula y Arrangoiz (... quién) se abonó la suma de 70 000 pesos (...) y 600 000 pesos se aplicó Santa Anna a sí mismo. ¡Triste y bochornoso fin tuvo esa porción del territorio nacional!*"<sup>37</sup>

<sup>36</sup> AYALA ANGUIANO, Armando. "El Santanismo...". p. 103.

<sup>37</sup> RABASA, Emilio O. "El pensamiento político del Constituyente de 1856 - 1857". 1ª edición. J.N.A.M. - Porrúa, México, 1991. p. 10.

## 7. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Los moderados continuaron al frente del gobierno. El general José Joaquín Herrera ocupa la presidencia de 1848 a 1851, año en que la entrega al Gral. Arista. Nuevos levantamientos que piden el regreso de Santa Anna obligan al presidente de la república a renunciar el 5 de enero de 1853. Los conservadores estaban seguros de que la única solución al caos imperante era la dictadura. En este su enésimo regreso, Santa Anna se apoyó en el grupo conservador y fue investido del poder necesario para gobernar sin Constitución durante un año, para lo cual, Don Lucas Alamán elaboró las BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCIÓN, que fueron promulgadas el 23 de abril de 1853.<sup>38</sup> Con la muerte de Alamán y Tornel, se debilitó la dictadura del partido conservador y se acrecentó la de Santa Anna, a quién se le debía llamar "Alteza serenísima". Paulatinamente Santa Anna abolió el federalismo para imponer un centralismo recalcitrante, puesto que su intención era la de establecer una monarquía.

Esta situación provocó la revolución de Ayutla, encabezada por Don Juan Alvarez e Ignacio Comonfort, iniciada con la proclamación del Plan del mismo nombre por el Coronel Florencio Villareal, el 1° de marzo de 1854. Este movimiento logró que por fin Santa Anna abandonara el poder para siempre. En agosto de 1855, salió del país. Don Juan Alvarez es nombrado presidente interino el 1° de octubre de 1855, quince días después, y de conformidad con el Plan de Ayutla, convoca a un Congreso constituyente, el 16 de octubre. Con ese fin se

<sup>38</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. p. 480.

celebraron elecciones. El Congreso inició sus sesiones el 14 de Febrero de 1856. Don Juan Alvarez persuade a Comonfort a ocupar la titularidad del ejecutivo Federal. Mientras se aprobaba la nueva Constitución, el presidente Comonfort expidió un ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, el 23 de mayo de 1856.<sup>39</sup> El 5 de Febrero de 1857 fue promulgada la CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El 17 de Febrero quedaron clausuradas las sesiones del Congreso Constituyente.

En opinión de Don Emilio O. Rabasa, cinco fueron las principales aportaciones de este Código Político:

1. *Los derechos del hombre.* En otros documentos constitucionales eran vagos y, estaban diseminados, ahora, más que en ninguna de sus predecesoras, formaron la vanguardia en esta Ley Suprema.
2. *Soberanía Nacional.* Anteriormente se había radicado en la "nación", la nueva Norma fundamental establece que: reside "esencial y originariamente" en el pueblo.
3. *Sistema Unicameral.* Se suprime el Senado por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes.
4. *El amparo.* Ahora formulado para "resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal".
5. *Juicio Político.* Atendido sucesivamente por dos jurados. La Sentencia se limitaría a absolver o destituir e inhabilitar al acusado.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 487 - 492.

<sup>40</sup> Cfr. RABASA, Emilio O. "Historia de las Constituciones..." pp. 143 - 144.

La Constitución de 1857 consta de 128 artículos, el art. 127 de esta Ley Suprema es el que se refiere al procedimiento de reforma. Para efectos de este trabajo de investigación, este precepto es el que más nos interesa.

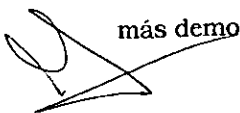
#### TITULO VII.

##### *De la reforma de la Constitución.*

*Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó 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 ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El congreso de la Unión hará el compute de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.*

El constituyente de 1856 - 1857 se decidió por el sistema de reforma norteamericano, es decir, un órgano especial, cuya naturaleza jurídica es intermedia entre el poder constituyente y los poderes constituidos, es el que aprueba la reforma. Dicho órgano se integra por el Congreso Federal, que debe dar su aprobación con una mayoría calificada, y por las legislaturas de las entidades federativas, cuya mayoría debe estar de acuerdo con la reforma. Este sistema de reforma es el mismo que sigue nuestra actual Constitución de 1917, de hecho la redacción del artículo es la misma, la diferencia es el número de artículo, pues ahora le corresponde el artículo 135, mas en esto abundaremos en el siguiente apartado.

La Constitución de 1857 fue una Constitución progresista, y la más democrática que había tenido México hasta ese entonces, pero:





*“La Constitución, cuyo propósito esencial había sido unir a una nación dividida, y no obstante su enorme calidad técnica y humanística, produjo el efecto opuesto, el rompimiento en dos de la República”.*<sup>41</sup>

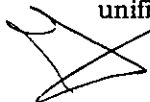
Dentro del Congreso Constituyente se dieron muy enconadas discusiones, sobre todo en cuanto al tema religioso. Ante la imposibilidad de permitir la tolerancia de cultos, por lo menos, el catolicismo romano ya no sería la religión del Estado, sentando la bases de la separación entre este y la Iglesia. Muchas novedades dentro de la Constitución parecieron exageradas para los conservadores e insuficientes para los liberales. Recién promulgada, la Constitución sufría de un enorme descrédito. Todo esto trajo como consecuencia la guerra de reforma y la invasión francesa que impuso como emperador a Maximiliano de Habsburgo. Correspondió al Benemérito de las Américas defender la constitucionalidad y la legalidad, mandato que desempeño de manera acertada y brillante. De 1858 a 1867, el país entero fue un campo de batalla, el gobierno itinerante del presidente Juárez resistió heroicamente teniendo como arma el Derecho. En julio de 1859, en plena guerra y desde Veracruz, Don Benito Juárez expidió sus celebres leyes de reforma. En Enero de 1867 la nación recupera su libertad y se restaura la República. En 1871, Juárez es reelecto, pero muere al siguiente año. Don Sebastián Lerdo de Tejada asume la presidencia y logra la consagración constitucional de las leyes de reforma en 1873. Un año después, mediante una reforma constitucional se restablece la Cámara de Senadores<sup>42</sup>. El resto de reformas que sufrió la Constitución de 1857 son las referentes a la reelección presidencial. Irónicamente, quién más pugnó por la No reelección, fue quién más veces se reeligió: el General Porfirio Díaz.

<sup>41</sup> FABASA, Emilio O. *“El pensamiento político del constituyente . . .”* p. 137.

<sup>42</sup> Cf. YENA RAMÍREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 681 y 682.

## 8. PROCEDIMIENTO ACTUAL EN NUESTRA CONSTITUCIÓN VIGENTE.

La revolución mexicana de 1910 no es una revolución unitaria, sino un conjunto de "revoluciones" o guerras civiles con distintos momentos, escenarios, propósitos y personajes. No es una misma revolución, sino distintos movimientos armados que se prolongaron por más de una década. Aunque el inicio de la revolución, en contra del régimen de Porfirio Díaz, no inició en la fecha convocada por Don Francisco I. Madero (el 20 de noviembre de 1910), obtuvo un triunfo asombrosamente rápido, pues en tan sólo seis meses derrocaron al dictador siete veces reelecto. Porfirio Díaz renunció a la presidencia el 25 de mayo de 1911 y salió del país para siempre. Francisco I. Madero es electo presidente de la república y José María Pino Suárez vicepresidente. Sin embargo, algunos grupos revolucionarios no vieron satisfechas sus aspiraciones por lo que retiran su apoyo a Madero, entre estos Pascual Orozco y Emiliano Zapata. Los generales porfiristas Bernardo Reyes y Félix Díaz se rebelan, el primero murió mas el segundo hizo triunfar el cuartelazo de la ciudadela, pactando en la embajada norteamericana con el general maderista Victoriano Huerta. Madero y Pino Suárez son aprehendidos y obligados a renunciar. El ejecutivo es asumido por el secretario de relaciones exteriores, quién de inmediato nombra secretario de gobernación al traidor Victoriano Huerta, acto seguido renuncia, por lo que Huerta se convierte en presidente. Formalmente asumió el poder de manera válida pero no legítima. Madero y Pino Suárez fueron asesinados. Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, desconoce al traidor Huerta y unifica el movimiento armado en contra de este. Denomina a la



revolución "constitucionalista" pues su fin es restablecer el orden constitucional roto por Huerta. A la postre, este es derrotado y sale del país en Agosto de 1914<sup>43</sup>. Con el objetivo de unir el movimiento armado se celebra una convención en Aguascalientes, desafortunadamente solo se acentuaron aún más las desavenencias entre los jefes militares, por lo que la lucha continuó entre el ejército constitucionalista de Carranza contra las huestes zapatistas y la división del norte de Francisco Villa.

*"En el año de 1916, vencida la facción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 57, lo que obstruccionaría la reforma política-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o de expedir una nueva".<sup>44</sup>*

Carranza se decidió por esta última opción. Se integró un nuevo Congreso Constituyente, el cual se instaló en Querétaro y comenzó sus juntas preparatorias el 21 de Noviembre de 1916. En un principio su objetivo era reformar la Constitución de 57, mas finalmente expidieron una nueva Constitución. Es innegable que el contenido de ambas constituciones es muy similar, sin embargo, la carta fundamental expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, aportó elementos muy particulares que la definen como una Constitución nueva. Nos referimos al contenido social de la carta de 1917. En aquel entonces, las constituciones eran de un contenido liberal-individualista. Rompiendo esquemas, la carta de Querétaro es la primera en el mundo en

<sup>43</sup> Cf. TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 804 - 810.

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 809.

consagrar derechos sociales y al mismo tiempo proteger las garantías individuales. Recordemos que los bolcheviques en Rusia aún no habían expedido su Constitución socialista, toda vez que la revolución de la cual derivaría su nuevo sistema económico aconteció nueve meses después de la promulgación de la Norma fundamental mexicana. Las acepciones "liberal" y "social" habían sido consideradas contrarias y excluyentes entre sí, mas nuestra Constitución de manera conciliatoria y simultánea, armoniza derechos sociales e individuales.


La Constitución mexicana de 1917 consta de 136 artículos. El 135 es el que señala el procedimiento de reforma constitucional. Este procedimiento es el mismo que siguió la carta de 1857, es decir, el sistema norteamericano, en el que interviene el Congreso federal y los Congresos de las entidades federativas. De conformidad con el artículo 71 de nuestro Código Político, la facultad de iniciativa corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados. Toda propuesta de reforma o adición debe observar el siguiente procedimiento: para su aprobación en el Congreso de la Unión requiere de una mayoría calificada de dos tercios de los votos de Diputados y Senadores. Si la deliberación es positiva, las propuestas de reforma aprobadas serán turnadas a las legislaturas de los 31 Estados de la República. Una vez que estas hayan emitido su voto, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, hará el cómputo de los mismos. Si los congresos locales de 16 o más Estados están de acuerdo con las reformas o adiciones, estas pasarán a formar parte de la Constitución. Cabe mencionar, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reforma a la Norma suprema. Aunque algunos consideran que el Distrito Federal es una entidad federativa, no tiene la misma naturaleza jurídica que los Estados de la República, por lo tanto, la Asamblea legislativa no puede intervenir en la aprobación de la reforma

constitucional, únicamente puede presentar iniciativas concernientes al Distrito Federal. El art. 135 constitucional ha sido modificado una sola vez, dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de octubre de 1966, en la que solamente se adicionó la frase “o la comisión permanente, en su caso”. Esta adición es la única diferencia entre el texto de 1857, y el de nuestra Constitución vigente. A continuación se transcribe la redacción actual de este artículo y subrayamos la parte que fue reformada:

*“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, 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”.*<sup>45</sup>

Honestamente consideramos redundante el término “adición”. Adicionar es sumar, agregar o añadir algo nuevo a lo ya existente, y por tanto, se está cambiando su forma. Reformar es cambiar o dar una nueva forma a algo. Entonces, toda adición es una reforma.

Cuando la modificación a la Constitución consiste en suprimir alguna parte, agregar algo nuevo o cambiar el sentido de un precepto, todo ello significa un cambio en la forma de la Constitución, es decir, una reforma. Por ello, decir “adicionar” es redundar. El término “reformar” es el más adecuado para denominar cualquier tipo de modificación a la Ley Fundamental.

  
<sup>45</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Obra citada*. pp. 878, 957 y 958.


**CAPITULO IV.**  
**LIMITACIONES AL**  
**CONSTITUYENTE PERMANENTE.**

1. CRITERIOS A FAVOR DE LA FACULTAD IRRESTRICTA DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.
2. CRITERIOS RESTRICTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.
3. EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE Y SU OBRA DE 1917 A 1988.
4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1988 A 2001.

## 1. CRITERIOS A FAVOR DE LA FACULTAD IRRESTRICTA DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

Hemos afirmado que la mutabilidad es una característica inmanente del Derecho. Todo el orden jurídico, incluyendo a la Constitución, debe adecuarse a la realidad y a las necesidades cambiantes de la sociedad que regula, mas toda modificación al sistema normativo debe originarse por legítimas aspiraciones públicas y mediante el procedimiento previamente establecido. De conformidad con el principio de la supremacía constitucional, todo cuerpo normativo es jerárquicamente inferior a la ley primaria, en virtud de que a ella debe su existencia, y por esa misma razón, todos sus preceptos deben ser acordes al contenido de la Ley de leyes, sin contradecirla en nada, bajo pena de nulidad. La importancia de la Constitución es tal, que su reforma es un tema muy delicado. Cualquier reforma a la norma fundamental debe observar escrupulosamente el procedimiento por ella establecido.

Ha quedado apuntado que para reformar una Constitución hay principalmente tres sistemas: el sistema francés, en el que la aprobación se da por legislaturas sucesivas; el sistema norteamericano, aprobación por un Congreso Federal con una mayoría especial y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas; y el sistema suizo, en el que la aprobación de la reforma es a través de un referendo o consulta popular. Asimismo, hemos manifestado que algunas constituciones, en el presente y en el pasado, han establecido limitaciones, de muy distinta índole, al "poder reformador" de la constitución. En el capítulo segundo de este trabajo de investigación se señalaron los principales tipos de limitaciones: límites explícitos, son



los que se encuentran redactados expresamente, en contraposición a los implícitos; límites absolutos, son aquellos que son insuperables; límites relativos, los que pueden ser eliminados; límites temporales, establecen un término para poder realizar las reformas; límites circunstanciales, prohíben la reforma cuando ocurren ciertos acontecimientos; y los límites sustanciales o materiales, también conocidos como cláusulas de intangibilidad, que no permiten la modificación de algunos de sus artículos puesto que en ellos se contiene la esencia misma de la Constitución.<sup>1</sup>

En las constituciones que han regido a nuestro país, que acabamos de analizar en el capítulo anterior, se establecieron todo tipo de límites a la reforma constitucional. Sin embargo, nuestra actual Constitución de 1917, no prevé ningún tipo de límite explícito en su procedimiento de reforma, a diferencia de la mayoría de sus predecesoras. En ese sentido la Dra. Carla Huerta Ochoa ha dicho:

*“Al no contener la Constitución mexicana limitaciones expresas respecto de la actuación del órgano reformador, el llamado Constituyente Permanente puede modificar la norma suprema mediante cualquier adición o reforma. (...) El órgano reformador del artículo 135 es el único con “soberanía” para reformar o adicionar la Constitución en cualquiera de sus partes, es el órgano facultado o, más bien, creado expresamente para ello”.*<sup>2</sup>

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez, reconoce que mediante reformas sucesivas o simultáneas se puede derogar de hecho la Constitución vigente:

---

<sup>1</sup> Nota: Véase el capítulo segundo de esta tesis, pp.117 – 120.

<sup>2</sup> HUERTA OCHOA, Carla. “Sobre la reforma a la constitución” en VV. AA. “Liber ad Honorem Sergio García Ramírez” Tomo I. 1ª edición, U.N.A.M. México 1998. p 312.



*“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”.*

*“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 problema sin salida. **No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas**”.<sup>3</sup>*

Se ha repetido en varias ocasiones, que la reforma únicamente puede llevarse a cabo a través del procedimiento que para tal efecto señala la Constitución expresamente. Por esa razón, el órgano reformador previsto por el art. 135 de nuestra Carta Magna es el único legítimamente facultado para realizar reformas y adiciones a nuestro Código Político. En virtud de que el precepto citado no expresa ningún tipo de limitación hacia el órgano reformador (El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados), éste tiene competencia para reformar cualquier parte de la Norma Suprema, y a través de estas modificaciones puede cambiar trascendentalmente su contenido.

Diversos autores han sostenido que el órgano encargado de reformar una Constitución no debe enfrentar ningún tipo de restricción. Don Felipe Tena Ramírez cita la opinión de Carré de Malberg, en las siguientes líneas:

---

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Trigésima tercera edición. Porrúa, México, año 2000. p. 56 y 58.



*"Afirma Carré de Malberg que "el cambio de Constitución, aunque sea radical e integral, no indica ni una renovación de la persona jurídica Estado, ni tampoco una modificación esencial en la colectividad que en el Estado encuentra su personificación.(...) La soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que las constituyentes queden investidas de un poder **ilimitado de revisión**". Lo único que se requiere para la validez de la reforma es que se lleve a cabo de acuerdo con las normas establecidas: "Esta reforma puede ser más o menos extensa; puede tener por objeto, bien revisar la Constitución en algunos puntos limitados, bien derogarla y **reemplazarla totalmente**. Pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar" (...)"<sup>4</sup>*

Para Carré de Malberg, las facultades de reforma del poder revisor son ilimitadas, pudiendo modificar a la Constitución en cualquiera de sus partes, inclusive derogarla y expedir otra nueva, siempre y cuando se realice conforme al procedimiento señalado en el mismo documento constitucional. Esto significa que el único límite que debe observarse en la reforma es el cumplimiento estricto del procedimiento reformativo, fuera de esta restricción, el poder de reforma es absoluto.

Otros autores afirman que los límites explícitos que se establecen en algunas constituciones carecen de valor jurídico, y que de ningún modo obstaculizan la labor reformativa:

*"Duguit no se detuvo en el mero principio de que el poder revisor "puede hacer una revisión parcial o total y puede aún*

---

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 52.

*cambiar la forma de gobierno”, sino que llegó más allá. Según la reforma de 14 de Agosto de 1884 a las leyes constitucionales de Francia, “la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de una proposición de revisión” (art. 8). Duguít opinó que “la asamblea nacional que ha votado esta regla, puede, evidentemente, abrogarla en cualquier momento”.*

*“En la constitución francesa actual se mantiene la misma prohibición de tocar la forma republicana de gobierno (artículo 95). A pesar de ello y venciendo tal obstáculo, los glosadores de la Constitución vigente sostienen que para el poder revisor no existen ni siquiera las murallas que, a fin de preservar a su obra contra futuras reformas, erigió el autor de la Constitución.*

*Refiriéndose a la prohibición que reitera la Carta en vigor, Burdeau afirma que “su valor jurídico es nulo, porque el poder constituyente de un día carece de título para limitar al poder constituyente del porvenir”.<sup>5</sup>*

El autor francés Julien Laferrière sostiene que:

*“Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento que consiste en decretar la inmutabilidad de una parte de la Constitución, carece de valor. El poder constituyente que se ejerce en un momento dado no es superior al poder constituyente que se ejercerá en el porvenir, y no puede pretender restringirlo, así sea en un punto determinado. Disposiciones de este género son simples votos, manifestaciones políticas, pero no tienen ningún valor jurídico, ninguna fuerza obligatoria para los constituyentes futuros. Toda Constitución debe ser **revisable** en su **totalidad**, sin mengua de que se prevea, para algunos de los artículos, un procedimiento de revisión más complicado”.<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> *Ibidem* p. 53.

<sup>6</sup> *Ibidem* p. 53.

El autor Norteamericano William Bennett Munro, asevera que:

*"Una constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios".<sup>7</sup>*

Recordemos que la Constitución francesa de 1793 en la que se contiene la celebre declaración de los derechos del hombre y del ciudadano se proclamó que: *"Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras".<sup>8</sup>*

El Dr. Pedro de Vega, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, nos explica que, apoyados en razonamientos como los expresados líneas arriba, algunos tratadistas niegan valor jurídico a los límites explícitos o "cláusulas de intangibilidad". De estos autores señala a Ruemelin, Duguit, W. Jellinek, Barthelemy-Duez, Biscaretti di Ruffia, Pergolesi, Bon Valsassina, entre otros, quienes:

*"Apelando al viejo principio recogido ya en el artículo 30 de la Declaración de los Derechos del Hombre, adoptada por la Convención Nacional Francesa el 29 de mayo de 1793, se mantendrá la tesis de que porque el poder constituyente de hoy no puede limitar al poder constituyente del mañana (le pouvoir constituant d'un jour n'a aucun titre a limiter le pouvoir constituant de l'avenir), cualquier límite impuesto a la reforma tiene, por fuerza, que resultar políticamente inaceptable y jurídicamente improcedente e inútil.*

<sup>7</sup> Idem. p. 54.

<sup>8</sup> Vid. VEGA, Pedro de. "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". 1ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1990. pp. 57-59.

*El argumento sería impecable si las cláusulas de intangibilidad constituyeran prohibiciones a la actuación del poder constituyente. Sin embargo, cuando se distingue entre poder constituyente y poder de reforma, y, en virtud de esa separación, se entiende que los límites al poder de reforma para nada afectan a la naturaleza soberana del poder constituyente, la argumentación se desmorona por sí sola".<sup>9</sup>*

Ciertamente, los límites explícitos restringen al órgano reformador, mas no al poder constituyente. No debe confundirse, como lo hacen los autores antes citados, el poder de reforma con el poder constituyente. Los límites explícitos, incrustados en algunos textos constitucionales, tienen un validez jurídica y política plena, toda vez que únicamente restringen el poder de reforma a la Ley fundamental en los principios que son la esencia de esta, y en ningún momento limitan al poder constituyente, cuyo titular es el pueblo, el cual tiene el derecho inalienable de alterar su Constitución en cualquiera de sus artículos o darse una nueva, si así lo desea. Corresponde al pueblo la titularidad de la soberanía, y por ende, del poder constituyente.

Cuando el procedimiento de reforma a una Constitución no contempla la intervención del pueblo, es conveniente que el poder de reforma depositado en el órgano revisor esté limitado por "cláusulas de intangibilidad", de lo contrario, al no existir ningún tipo de límite, el poder reformador puede trastocar el orden constitucional en un sentido contrario a la soberanía del pueblo. He aquí un ejemplo, relatado por el Dr. Pedro de Vega, ocurrido en la Alemania del tercer Reich:

*"Las leyes de Hitler de 24 de marzo de 1933, y la de 31 de enero de 1934, en las que se decreta la desaparición definitiva del*

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* pp. 262 y 263.



ordenamiento constitucional de Weimar, se dictaron sin quebrantamiento formal de la legalidad. En efecto, conforme al artículo 76, la reforma constitucional, confiada al órgano legislativo, requería como procedimiento de agravación la mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Mayoría hartamente satisfecha por la ley de plenos poderes de marzo de 1933, aprobada por unanimidad en el Reichsrat, y por el aplastante resultado de 441 votos contra 94 en el Reichstag. Se llegó de este modo a la singular paradoja de la destrucción total de un sistema constitucional desde el ejercicio de su propia legalidad<sup>10</sup>.

Cuando la facultad de reformar la Constitución está confiada un poder legislativo que aprueba las reformas sin otro límite más que obtener una votación de mayoría calificada, se corren graves riesgos:

*"Cuando no se admite ningún tipo de límites a la reforma, es evidente que el neutralismo axiológico y el indiferentismo ideológico que subyacentemente acompañan al concepto de Constitución, permiten considerar como legalmente válida cualquier operación de revisión, con tal de que se cumplan los trámites formalmente establecidos. Incluso el cambio de régimen político, y la destrucción de la Constitución material existente, podrían presentarse como fenómenos deducibles del ejercicio más estricto de la legalidad.*

*Cuando, por el contrario, se entiende que el concepto de Constitución no es un concepto político y axiológicamente neutral y, en consecuencia, cualquier acción de reforma ha de verse limitada por el sistema de valores que el propio ordenamiento jurídico, en cuanto aparato formal, tiene la misión de proteger, la posibilidad de destrucción del Estado constitucional con el simple ejercicio de la legalidad se convierte en una hipótesis irrealizable".<sup>11</sup>*

<sup>10</sup> *Ibidem.* pp. 292 y 293.

<sup>11</sup> *Ibidem.* pp. 293 y 294.

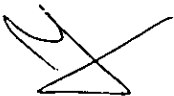
El establecimiento de limitaciones al poder de revisión tiene relación directa con el tipo de procedimiento de reforma.

En los sistemas de reforma francés (aprobación por legislaturas sucesivas) y suizo (aprobación mediante referendo popular) al intervenir el pueblo, el titular de la soberanía, se evita que se lleven a cabo golpes de estado constitucionales, puesto que los ciudadanos al estar enterados del contenido y alcance de las propuestas, opinan y deciden el sentido de las modificaciones.

El sistema de reforma norteamericano limita al pueblo de participar en la modificación de la Constitución, puesto que una sola legislatura, subrepticamente puede proponer y aprobar reformas a la Ley Fundamental, sin que el titular de la soberanía tenga la oportunidad de opinar o de decidir sobre los cambios al texto normativo de mayor rango en todo el orden jurídico que rige a esa sociedad: la Constitución.

Un poder constituido, como son el congreso Federal o los congresos locales, no puede asumir una función constituyente sin ninguna limitación, de algún modo debe estar restringido.

Todos los criterios que se han vertido sobre la facultad irrestricta de reformar la Constitución, han sido refutados y vencidos. Todo orienta al establecimiento de restricciones a la reforma de la Constitución.



## 2. CRITERIOS RESTRICTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

La aparición de los primeras constituciones escritas a finales del siglo XVIII y principios del XIX, fue el resultado de encarnizadas luchas sociales para limitar el poder monárquico absolutista y garantizar un mínimo de derechos como la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. El establecimiento de una ley fundamental y suprema en cada nación, se volvió un fenómeno mundial que apareció para quedarse. La promulgación de esas primeras constituciones se logró con infinitos sacrificios, es ostensible que cada nación proponía la protección de su documento constitucional y su vigencia *ad infinitum*. Aunque al principio no se permitían las reformas constitucionales, posteriormente se desechó por completo esa postura, en su lugar, se optó por establecer restricciones o límites al poder reformador.

La tradición jurídica mexicana siempre se ha inclinado por limitar la reforma constitucional.<sup>12</sup>

La Constitución Federal de 1824 se decidió por el sistema de reforma francés, es decir, aprobación por legislaturas sucesivas, impuso un límite temporal de seis años para poderse efectuar alguna modificación a esa Norma suprema, y estableció también límites sustanciales o "cláusulas de intangibilidad" al prohibir la reforma a los artículos que se refieren a la libertad e independencia de México, su religión, su forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes a nivel federal y estatal (principios que en ese entonces correspondían a las decisiones fundamentales).

<sup>12</sup> *Ibid.* Capítulo III de este trabajo de investigación.



La Constitución de las siete leyes de 1836 contempló un límite temporal también de seis años, durante los cuales no se podría efectuar reforma alguna. Además del Congreso, debía dar su aprobación a la reforma el Supremo Poder Conservador.

La junta de notables que elaboró las Bases Orgánicas de 1843 escogió el sistema de reforma norteamericano, con la diferencia de que el presidente de la república debía aprobar las modificaciones y el sentido de su veto era decisivo.

El Acta Constitutiva y de reformas de 1847, permitió dos sistemas de reforma, el norteamericano y el francés, es decir, la aprobación la debían emitir dos tercios de los Diputados y Senadores, o bien, cuando no se reunía esta mayoría calificada, la aprobación podía ser por mayoría simple otorgada por dos Congresos distintos e inmediatos. Esta norma constitucional también estableció límites sustanciales o "cláusulas de intangibilidad" al no permitir la reforma de los principios referentes a la independencia de México, la forma de gobierno y separación de poderes.

En el Congreso Constituyente de 1856-57, el sistema de reforma constitucional fue objeto de apasionantes debates, por una parte Don José María Mata y Don Melchor Ocampo, sostenían que las reformas a la Constitución debían someterse al voto de los electores, en tanto que Zarco y Guillermo Prieto se opusieron a tal propuesta porque consideraron que ofrecía gravísimos inconvenientes. Prevalció la última postura y se adoptó el sistema de reforma norteamericano: la aprobación de las reformas sería con dos tercios de los votos de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los estados. No se señaló ningún tipo de límite a la reforma.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, el proyecto del artículo 135, tomado textualmente de la Constitución de 1857, fue aprobado sin discusión, por lo que el sistema de reforma continuó igual, sin limitación alguna al órgano reformador.

No obstante, la doctrina mexicana se ha pronunciado en el sentido de limitar al poder reformador de la norma suprema.

El ilustre jurista Mariano Otero en su célebre voto particular al proyecto de Acta constitutiva y de reformas de 1847, estimó que hay ciertos principios dentro de la Norma suprema que deben quedar a salvo de cualquier modificación:

*"Respecto de los principios primordiales y anteriores a la Constitución, como la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes".<sup>13</sup>*

Luis Felipe Canudas Oreza, asevera que aunque el art. 135 de nuestra Carta Magna no establece ninguna limitación en su procedimiento de reforma, este precepto debe pasarse por alto cuando se trate de modificar las decisiones fundamentales:

*"Las decisiones políticas fundamentales ... son irreformables, no obstante, ...lo que proclama el artículo 135 de la Constitución de 1917; pues estas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente".<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808 - 1999". Vigésimo segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999. p. 466.

<sup>14</sup> Citado por SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional". 1ª edición. Porrúa. México, 1995. P. 226.

De la misma opinión es el Dr. Jorge Carpizo, enfatizando que el poder revisor puede modificar la forma de una decisión fundamental más no la idea en si, pues esta facultad corresponde únicamente al pueblo:

*"Las decisiones fundamentales, en principio, no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo.*

*Las decisiones fundamentales son la esencia, son los principios rectores del orden jurídico, son ideas que conforman y marcan todas las demás normas de ese determinado orden jurídico. Esa idea necesita ser plasmada en norma, y por tanto se le da una forma. Lo que no puede, en principio, cambiar el poder revisor es la idea, pero la forma si".<sup>15</sup>*

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela considera que las decisiones fundamentales son el alma de la Constitución, son el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo, sólo éste puede hacer variaciones en estos principios.

*"La modificabilidad de los principios esenciales que se contienen en una Constitución, o sea, de los que implican la sustancia o contextura 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".<sup>16</sup>*

Asimismo, hace hincapié en que no debe confundirse al poder constituyente (el cual pertenece al pueblo) con la facultad de adicionar o reformar la Constitución. Entre dicho poder y tal facultad hay diferencias sustanciales. La mencionada facultad es la atribución de

<sup>15</sup> CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Decimaprimer edición. Porrúa. México, 1998, p. 268.

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Duodécima edición. Porrúa. México, 1999. p. 384.

modificar el articulado de la Constitución sin afectarlos en su esencia, lo contrario equivaldría a la usurpación de la soberanía popular<sup>17</sup>. El maestro Burgoa se apoya en el pensamiento de Don Mario de la Cueva:

*"El mismo criterio lo sustenta el distinguido maestro mexicano Mario de la Cueva al afirmar, contrariamente a lo que asevera Tena Ramírez, que "el poder reformador no puede tocar aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución", agregando que "la afirmación de que en la Constitución puede operarse la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente, es una negación absoluta de la idea de soberanía", y concluye que "la hipótesis de que el poder reformador podría mediante reformas sucesivas o simultáneas, sustituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica".*"<sup>18</sup>

Por su parte, Luis Recasens Siches, sostiene que.

*"El caso de reforma constitucional está limitado por barreras infranqueables. La reforma, para que merezca la calificación de tal y no caiga bajo el concepto de otra alteración totalmente distinta, no puede llegar a cambiar la esencia de la Constitución".*<sup>19</sup>

El tratadista alemán Carl Schmitt asevera:

*"Que la Constitución pueda ser reformada no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución puedan ser suprimidas o substituidas por otras".*<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Cfr. *Ibidem.* pp. 382 y 383.

<sup>18</sup> *Idem.* p. 383.

<sup>19</sup> Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada.* p. 370.

<sup>20</sup> *Idem.* p. 370.

El Dr. Salvador Valencia Carmona expone lo siguiente:

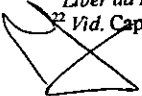
*"Un importante sector de la doctrina ha sostenido que existen ciertos principios que no pueden modificarse en la Constitución; Carl Schmitt denominó a esos principios "decisiones políticas fundamentales"; Maurice Hauriou habló de una especie de "supralegalidad constitucional". Se asegura también que cuando se alteran los principios esenciales de una Constitución se produce un "fraude constitucional". (...) Castillo Velasco opinaba: "pero las adiciones o reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella".<sup>21</sup>*

Efectivamente, en el Derecho comparado se ha entendido la necesidad de limitar el poder de reforma constitucional, de tal suerte que muchas naciones han establecido diversas restricciones en sus Leyes Fundamentales, destacando las constituciones de algunos países<sup>22</sup> que se estudiaron en el capítulo segundo de este trabajo recepcional.

La Constitución de Perú dispone de dos sistemas alternativos de reforma, en ambos, interviene el cuerpo electoral de modos distintos. En el primer sistema, la propuesta de reforma debe ser aprobada por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso, para posteriormente someter su ratificación a los ciudadanos mediante referéndum. En el segundo sistema se omite el referéndum, mas la aprobación debe hacerse por dos legislaturas distintas y sucesivas con una votación de dos tercios del total de congresistas. Es claro que en este segundo

<sup>21</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. "Constitución y reforma constitucional en México" en VV. AA. "Liber ad Honorem Sergio García Ramírez" Tomo I. 1ª edición, U.N.A.M. México 1998. pp. 695 y 696.

<sup>22</sup> Vid. Capítulo II de esta tesis. Pp. 120 - 145.



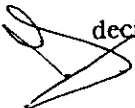
sistema, la forma en que participa el pueblo es mediante la intención de su voto para la integración de la segunda legislatura que habrá de dar la aprobación definitiva de la reforma.

La Constitución de Paraguay, además de imponer límites temporales para su reforma, estableció un sistema de reforma muy riguroso en el que combina la aprobación legislativa con la aprobación popular.

La Constitución de Brasil establece límites explícitos, absolutos, sustanciales y circunstanciales, es decir, "cláusulas de intangibilidad", al prohibir la reforma bajo la vigencia de intervención federal, estado de defensa o estado de sitio. Tampoco permite la alteración de la forma Federal de estado, la separación de poderes, los derechos y garantías individuales, y el voto directo, secreto, universal y periódico.

La Constitución de Venezuela determina que el referendo es el mecanismo necesario y obligatorio para que opere una reforma a su Norma Suprema, establece además un límite sustancial o cláusula de intangibilidad al ordenar que en la reforma no se pueden alterar la estructura y principios fundamentales de la Constitución. Pero hace énfasis en que el pueblo es el titular del poder constituyente originario, por lo que en todo momento puede convocar y aprobar la expedición de una nueva Constitución.

Desafortunadamente, en México no se ha materializado la necesidad de limitar al poder de reforma. La mayoría de los autores coincide en que no se deben alterar las decisiones fundamentales, mas al no existir ningún tipo de límite explícito al Constituyente Permanente nada escapa de su competencia. En teoría no puede modificar las decisiones fundamentales, pero en la práctica nada se lo impide.



### 3. EL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE Y SU OBRA DE 1917 A 1988.

Nuestra actual Constitución mexicana, formalmente es rígida, sin embargo, en la práctica ha resultado una norma flexible, reformable con mucha facilidad. El Dr. Jorge Carpizo señala lo siguiente:

*“Reformar nuestra Constitución no ha presentado mayor dificultad. (...) En la realidad ha resultado flexible. Los factores políticos de México ha hecho que el procedimiento del artículo 135 constitucional no sea rígido, sino, al contrario, fácil de efectuarse, y de ahí que en la mayoría de las ocasiones para adecuar la norma suprema a la realidad se haya seguido el expediente de alterar los artículos constitucionales”.*<sup>23</sup>

El Dr. Ignacio Burgoa se ha expresado así:

*“En la realidad política de México, el principio de rigidez constitucional ha sido inoperante, pues la Constitución se ha reformado con demasiada frecuencia y ominosa facilidad. (...) Las mencionadas reformas han provenido de sendas iniciativas del Ejecutivo Federal que el Congreso de la Unión ha aprobado con obsecuencia por no decir servilismo. Esta antidemocrática situación ha obedecido a la circunstancia de que en las Cámaras integrantes de este organismo legislativo han predominado, en mayoría aplastante, los Senadores y Diputados afiliados al partido oficial así como los miembros de las legislaturas locales con análoga*

<sup>23</sup> CARPIZO, Jorge. “Estudios Constitucionales” Séptima edición. U.N.A.M. – Porrúa. México, 1999. p.310.

*pertenencia. (...) En consecuencia, el número excesivo de reformas constitucionales proviene de una especie de "cuasi-unipartidismo" que implica un signo contrario a la democracia y que se evitaría mediante un equilibrado sistema pluripartidista".<sup>24</sup>*

En un país de caudillos como lo es el nuestro, nunca se dieron las condiciones para la existencia de un poder legislativo fuerte, derivando el sistema presidencial en un régimen excesivamente presidencialista. Además de las facultades que le confiere al Presidente de la República, la Carta Federal, el titular del ejecutivo ha gozado de un gran poder político como jefe máximo del partido de Estado. Desde que en 1929 Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario, antecesor del actual Partido Revolucionario Institucional, se estableció un sistema de partido hegemónico, donde la gran mayoría de los cargos de elección popular fueron ocupados exclusivamente por integrantes del partido oficial, por este motivo, la voluntad del presidente en turno ha sido obedecida fielmente por los representantes populares. En cuanto el presidente presenta una iniciativa de reforma constitucional, ésta es aprobada automáticamente por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

El autor Daniel Moreno vierte la siguiente afirmación:

*"En lo que se refiere a las reformas constitucionales, una vez iniciadas por el Ejecutivo, tanto el legislativo federal como los congresos locales, se convierten en organismos de mero trámite".<sup>25</sup>*

En los hechos, quién ha realizado las reformas a la Constitución ha sido el titular del Ejecutivo federal, con el inconveniente de que éste

<sup>24</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada*. pp. 373 y 374.

<sup>25</sup> MORENO, Daniel. *"Derecho Constitucional Mexicano"* Décimo primera edición. Porrúa. México, 1990. p. 443.



se renueva cada seis años, y con cada cambio de presidente, el sentido de las modificaciones a la Ley fundamental es diferente u opuesto al del anterior. Jesús Silva-Herzog Márquez lo expresa de este modo:

*"A cada proyecto del Palacio, una reforma constitucional que dibuje el magnífico perfil del soberano. Para cada sexenio, una Constitución a su medida. La Constitución se transforma entonces en el cementerio de las ocurrencias presidenciales. Nuestra Carta Magna: una Constitución desechable, la única del mundo que debe editarse con hojas sustituibles. Al ver la Constitución como conjunto de decisiones, la hemos convertido en pura retórica del poderoso. Del decisionismo constitucional al caprichosismo constitucional hay apenas un paso".<sup>26</sup>*

De un sexenio a otro, la orientación de las reformas ha sido diametralmente opuesto. El Dr. Miguel Carbonell, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad, lo expone de la manera siguiente:

*"Al ser las reformas constitucionales expresión de necesidades políticas coyunturales o la simple incorporación al texto constitucional de un programa de gobierno, tan pronto como han mudado tales necesidades o se ha cambiado de programa, se ha recurrido sin más al expediente de la reforma constitucional, y se ha debilitado con ello la confianza en el contenido y permanencia de la Constitución. Se ha perdido la "identidad constitucional", y se ha suprimido totalmente la tensión benéfica y necesaria entre la norma constitucional y la realidad política".<sup>27</sup>*

<sup>26</sup> Citado por CARBONELL, Miguel. "Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México." Tercera edición. Porrúa, México, 2000. p. 103.

<sup>27</sup> *Ibidem.* p. 103.

El mismo autor, más adelante agrega:


*“Sobra decir que, en la práctica constitucional mexicana, la dificultad para reformar la Constitución no ha existido. Lo anterior se demuestra no solamente con el altísimo número de reformas que ha tenido el texto constitucional, sino sobre todo con la falta de cuidado y de pericia política con que se han llevado a cabo esas reformas”.*<sup>28</sup>

Desde su promulgación hasta 1988, la reforma a nuestro Carta Magna había sido monopolio privado del Partido Revolucionario Institucional, es decir, del Presidente de la República, pues como ya se ha dicho, cada vez que el Titular del Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma, esta fue aprobada de inmediato sin objeción alguna. Durante el periodo de tiempo referido, el “constituyente permanente” (el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con invencibles mayorías priistas) actuaron como organismos de mero trámite.

Sin embargo, en las elecciones del 6 de julio 1988, ante las escandalosas irregularidades para consumar el fraude más mezquino de nuestra historia electoral, el PRI se vio obligado a transigir y ceder espacios en las Cámaras de Representación popular, y por primera vez perdió la mayoría necesaria para efectuar reformas constitucionales por sí mismo. A partir de entonces, la posibilidad de modificar la Ley suprema dejaría de ser facultad exclusiva del PRI, y tendría que compartir esa responsabilidad con los partidos de oposición. Cabe mencionar que todas la reformas constitucionales que se realizaron hasta 1988, fueron efectuadas unilateralmente por el Partido Revolucionario Institucional, en virtud de que su excesiva

---

<sup>28</sup> *Ibidem.* p. 255.



representación mayoritaria le dio siempre la facultad de hacer alteraciones a la Constitución de manera inconsecuente, de acuerdo al plan sexenal de cada nuevo Presidente.

El Dr. Salvador Valencia Carmona ha contabilizado 637 reformas y adiciones a nuestro Código Político, y que a continuación se presentan esquemáticamente por periodo presidencial<sup>29</sup>:

Regimenes Presidenciales	Reformas y adiciones.
Venustiano Carranza (1917-1920)	Ninguna
Alvaro Obregón (1920-1924)	8
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	21
Emilio Portes Gil (1928-1930)	2
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	4
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	48
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	16
Manuel Avila Camacho (1940-1946)	25
Miguel Alemán Valdez (1946-1952)	23
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	36
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	27
Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)	78
José López Portillo (1976-1982)	40
Miguel de la Madrid (1982-1988)	83
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	118
Ernesto Zedillo Ponce de L.(1994-2000)	106
Totales.	637

<sup>29</sup> Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo" 1ª edición. U.N.A.M. - Porrúa. México, 1995. pp. 65 -67; y VALENCIA CARMONA, Salvador. "Constitución y reforma constitucional en México" en VV. AA. "Liber ad Honorem Sergio García Ramírez" Tomo I. 1ª edición, U.N.A.M. México 1998. pp. 697.

#### 4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1988 A 2001.

Desde 1988, el Partido Revolucionario Institucional ya no cuenta con la mayoría suficiente en el Congreso de la Unión para llevar a cabo reformas a la Constitución por sí mismo. A partir de ese año cualquier modificación al ordenamiento supremo ha sido por consenso (entre el PRI y los partidos de oposición) y ya no más, por imposición vertical del Presidente de la República. Veamos como ha cambiado la representación de ese partido en la Cámara de Diputados<sup>30</sup>:

Año	Total de curules	Curules oposición	%	Curules PRI	%
1964	210	35	16.7	175	83.3
1967	212	35	16.5	177	83.5
1970	213	35	16.4	178	83.6
1973	231	42	18.2	189	81.8
1976	237	42	17.7	195	82.3
1979	400	104	26.0	296	74.0
1982	400	101	25.3	299	74.8
1985	400	111	27.8	289	72.3
1988	500	237	47.4	263	52.6
1991	500	180	36.0	320	64.0
1994	500	200	40.0	300	60.0
1997	500	261	52.2	239	47.8
2000	500	289	57.8	211	42.2

Es notorio como ha disminuido gradualmente la presencia mayoritaria del PRI en la Cámara de diputados. En 1970 ese partido representó el 83.6% del total de integrantes de esa Cámara; en el 2000 tiene únicamente el 42.2% de los Diputados integrantes de la LVIII

<sup>30</sup> Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano a fin de ..." p.92.

legislatura. Cuando en 1988 solo obtuvo un 52.6% del total de curules, dejó de tener la mayoría calificada para aprobar por si mismo las modificaciones a la Norma Suprema.

Mientras el Presidente de la República surgió del PRI, el grupo parlamentario de ese partido en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, jamás se opuso a su voluntad, de tal forma, quién realmente legislaba era el titular del ejecutivo federal. Afortunadamente, a partir de 1988, nuestra Carta Magna dejó de ser una norma flexible y empezó a experimentar, por vez primera, la rigidez postulada en teoría.

Todo esto fue muy sano, la reforma constitucional no puede ser atribución inherente a un solo partido político.

En los últimos doce años, correspondientes a los mandatos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se han realizado (con aprobación multipartidista) más de doscientas reformas y adiciones a nuestra Carta Federal. Por las limitaciones de tiempo y espacio que ciñen a este trabajo de investigación, no entraremos al análisis de cada una de estas 200 reformas, mas es menester señalar la importancia de algunas de estas, entre las que destacan: la eliminación de la autocalificación electoral, la creación de un órgano ciudadano independiente para la organización y vigilancia de las elecciones y de un tribunal electoral autónomo integrante del Poder Judicial de la Federación; el mejoramiento del sistema electoral en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión; las reformas al Poder Judicial de la Federación; la creación del Consejo de la Judicatura Federal; las atribuciones a la Suprema Corte como tribunal constitucional para resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; las reformas al régimen jurídico del Distrito Federal; las reformas en materia penal y contra la delincuencia organizada; etc. sólo por mencionar algunas.

Sin embargo, ha habido también reformas muy controvertidas, como las modificaciones al art. 27 en materia agraria, al art. 82 respecto de los requisitos para ser Presidente de la República, al art. 130 para otorgar personalidad jurídica a las Iglesias, la desincorporación del Estado de algunas áreas estratégicas, etc.

La gran mayoría de autores está de acuerdo en que el poder revisor o "constituyente permanente" no puede alterar las decisiones políticas fundamentales, ya que esto sólo puede hacerlo el pueblo, no obstante, el órgano previsto por el art. 135 constitucional si ha modificado decisiones políticas fundamentales de nuestra Carta Magna, en virtud de que nada se lo ha impedido, no hay ningún tipo de limitación a su actuación.

Las modificaciones a los artículos 27 y 130 de nuestra Constitución, han alterado la idea y sentido original plasmado por el constituyente de Querétaro, su modificación debió corresponder también al pueblo, mas no fue así. En este momento no debatimos la conveniencia o lo perjudicial de estas reformas, lo que queremos enfatizar es que el contenido de ambos artículos son decisiones políticas fundamentales, y como tales, intocables para el "constituyente permanente".

El reconocimiento constitucional de la propiedad comunal y ejidal inalienable fue un triunfo de la revolución; la separación de la Iglesia y el Estado costó la vida de millares de mexicanos durante la guerra de reforma, la segunda intervención francesa apoyada por el Clero, y la guerra cristera. La esencia de estas decisiones fundamentales fue alterada por el "constituyente permanente", sin la absoluta intervención del pueblo. Insistimos, no se discute si las reformas fueron buenas o malas, lo cuestionable es que, contra lo que dice la teoría, no hubo, ni hay limitación alguna al "poder reformador", por lo que éste, invariablemente, puede alterar cualquier parte de la Constitución, con

tan sólo apearse al procedimiento reformativo previsto por ella en su artículo 135.

Aún cuando los Doctores en Derecho Jorge Carpizo, Ignacio Burgoa y Mario de la Cueva han dicho que únicamente el pueblo puede modificar las decisiones políticas fundamentales, en la práctica nada ha impedido que el poder reformador altere estos principios.

A partir de 1988, con la integración pluripartidista de las Cámaras del Congreso de la Unión, por primera vez en la vida política y constitucional de México, empezaron a funcionar los sistemas de pesos y contrapesos característicos de la separación de poderes. Pero a pesar de lo anterior, debido a las controvertidas reformas realizadas principalmente durante el salinato, parecía demostrado que el multipartidismo no era suficiente para el correcto funcionamiento del órgano previsto por el 135 constitucional. Es necesario perfeccionar la reforma constitucional, para hacerlo no basta con un Congreso Federal con presencia de varios partidos. Es indispensable proteger a las decisiones políticas fundamentales de cualquier alteración por parte del "constituyente permanente", pues como ya se vio, no hay nada que le impida hacer variaciones al contenido de tan importantes principios.

La protección de las decisiones políticas fundamentales no es una obsesión caprichosa, es la reivindicación y defensa perenne de nuestra cultura e historia. La definición de estas decisiones se logró a través de centenares de luchas sangrientas a lo largo de siglo y medio. Implican una tradición jurídica muy valiosa que no puede desecharse jamás.

El distinguido maestro Ignacio Burgoa Orihuela, opina que una forma de controlar la reforma constitucional sería el dar intervención a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese procedimiento:

*"Creemos que uno de los medios para hacer efectivo el principio de rigidez constitucional estribaría en dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional cuya causación estuviere implicada en cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídica".<sup>31</sup>*

Otros autores se han pronunciado a favor de cambiar el sistema de reforma, es decir, que se deseche el actual sistema norteamericano para adoptar el sistema suizo, y así los ciudadanos aprueben las reformas y adiciones a la Ley Fundamental.

El Dr. Salvador Valencia Carmona manifiesta:

*"La intervención directa del pueblo en la reforma, no sólo a través de sus representantes, resulta conveniente en la hora actual, ninguna "razón de estado" justifica que no se acuda a la expresión del sentir popular, cuando se deciden asuntos fundamentales para el porvenir del país, es tiempo que la institución del **referéndum**, obligatorio o facultativo, aplicado en muchos países del mundo, se utilice en el nuestro a manera de ejercicio democrático".<sup>32</sup>*

El destacado investigador, Dr. Diego Valadés apunta su opinión:

*"Por nuestra parte consideramos que sería adecuado el establecimiento de la consulta al electorado para introducir reformas a la Constitución. Esta consulta podría tener las siguientes variantes: otorgar el derecho de iniciativa popular de las reformas, otorgar el derecho de ratificar las decisiones adoptadas por el Constituyente Permanente (del que, en tal caso, pasaría a formar parte como última instancia el propio electorado), o ambas*

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Obra citada*. p. 379.

<sup>32</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano a fin de ..." pp. 58 y 59.



*cosas, que en realidad se complementan. Las principales ventajas de este sistema serían: introducir un mayor grado de complejidad en la revisión constitucional; llevar a cabo las reformas realmente necesarias; vincular más a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática".*<sup>33</sup>

Don Mario de la Cueva exclamaba lo siguiente:

*"¿No es ya el momento de que se piense entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas a su Constitución, de esa ley fundamental que le significó las guerras de reforma y del imperio y de la revolución de 1910? ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?"*<sup>34</sup>

El referéndum es aplicado en muchos países del mundo, ¿Por qué no se emplea en nuestro país? No existe ninguna razón válida para inhibir su aplicación en México. Por el contrario sobran motivos fundados para el establecimiento de dicha institución democrática.

El artículo 135 constitucional no establece ningún tipo de límite a la actuación del órgano reformador, por lo tanto, éste puede modificar indiscriminadamente cualquier parte de la Constitución, incluyendo a las decisiones políticas fundamentales, sin consultar a los ciudadanos mexicanos, tal como en la práctica lo ha hecho.

Juristas como Alf Ross y Miguel Carbonell afirman que no es posible que se reforme el artículo 135 constitucional, en virtud de que dicho procedimiento no puede aplicársele al mismo artículo que lo

<sup>33</sup> VALADES, Diego. "La Constitución reformada". 1ª edición, U.N.A.M. México, 1987. p.30.

<sup>34</sup> Citado por VALENCIA CARMONA, Salvador. "Constitución y reforma..." p.693.

contiene, pues implicaría una autorreferencia, por lo tanto la única forma de cambiar el procedimiento de reforma es expidiendo una nueva Constitución.<sup>35</sup>

Disentimos de esa postura porque creemos que no hay impedimento alguno para reformar el actual el artículo 135 constitucional, por ello debe ser reformado de inmediato.

Nuestra postura es en contra del mencionado artículo 135, por tres razones:

1. Limita la iniciativa de reforma. Excluye de presentar iniciativas de reforma constitucional a los ciudadanos o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. No establece ningún tipo de límite a la reforma constitucional. El órgano reformador puede alterar cualquier parte de la Norma Suprema, haciéndola vulnerable, puesto que a través de reformas sucesivas puede modificarla por completo.
3. Por que limita la participación ciudadana. Uno de los valores más esenciales de la democracia es la participación. En México debe establecerse el referéndum obligatorio, como ya se ha hecho en muchos países.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela hace énfasis en la urgencia de establecer el referéndum en el procedimiento de reforma a nuestro Ordenamiento supremo, sobre todo cuando se trate de alterar las decisiones fundamentales, de tal suerte que propone un proyecto de adición:

---

<sup>35</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel. *Obra citada*. pp. 248, 256.

*“No sólo es oportuno sino necesario adicionar el artículo 135 constitucional para implantar el referéndum popular como único medio incruento para modificar o sustituir las declaraciones fundamentales sobre las que se sustenta la ley suprema de la República. No es ocioso ni superfluo postular, desde ahora, la adición respectiva, que estaría concebida en los términos siguientes:*

*Las reformas a esta Constitución que afecten sustancialmente la forma de Estado, la forma de gobierno, las garantías del gobernado, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, las declaraciones fundamentales en materia socio económica y cultural y el juicio de amparo, serán sometidas al referéndum del pueblo en los términos que establezca la ley reglamentaria respectiva, una vez que hayan sido aprobadas conforme al párrafo anterior”.*<sup>36</sup>

Por todo lo que se ha expresado, consideramos que se debe reformar el artículo ya mencionado, del modo siguiente:

- A) Para permitir la iniciativa popular y por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- B) Para incluir al Distrito Federal en el procedimiento de reforma constitucional, adicionando el precepto de este modo: “y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal”.
- C) Para incluir a la Corte Suprema de la Nación en la aprobación de las propuestas de reforma a nuestra Carta constitucional.
- D) Para someter a referéndum obligatorio cualquier modificación a las decisiones fundamentales.

---

<sup>36</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Reformabilidad de la Constitución” en VV. AA. “Hacia una nueva constitucionalidad” 1ª edición. U.N.A.M. México, 1999. p. 32.

La implantación del referéndum obligatorio en México es una condición *sine qua non* para la consecución de una vida democrática plena.

Nuestra actual Constitución amerita algunas reformas, mas no al grado de ser necesario expedir una nueva Constitución. Sostenemos lo anterior por las razones siguientes: dado el momento actual es muy difícil alcanzar los consensos para crear toda una nueva ley suprema; no es conveniente una nueva Constitución, se corre el riesgo de retroceder en lugar de avanzar, pues al no haber acuerdos en ciertas materias, se podría caer en la tentación de delegar en el legislador ordinario funciones que deben estar señaladas con precisión en la Norma Fundamental; el diseño institucional de la actual Constitución es adecuado, es susceptible de mejorarse pero es el correcto; nuestro Código Político es una Constitución modernizada, recientes reformas le han incorporado principios e instituciones actuales, no se niega que algunas reformas han contenido incongruencias o errores técnicos, sin embargo, algunas reformas también han sido muy positivas; nuestra actual Constitución es el fundamento idóneo para seguir construyendo un país democrático, es más seguro continuar reformando que expedir una nueva; se debe reformar nuestra Constitución para perfeccionarla, entonces, debe haber una renovación constitucional<sup>37</sup>.

El 5 de Febrero de 2001, el Presidente de la República, Vicente Fox, convocó al país a emprender una renovación constitucional, teniendo como guía la no reelección del Ejecutivo, el sistema representativo, la división de poderes, el régimen federal, la libertad municipal, la soberanía, el carácter de Estado laico, el compromiso con la justicia social, la educación laica y gratuita, el respeto a la diversidad

---

<sup>37</sup> Nota: Para abundar más sobre éste tema: VV. AA. "Hacia una nueva constitucionalidad" 1ª. Edición. U.N.A.M. México, 1999.

cultural y la defensa de los derechos individuales y sociales, es decir, renovar la Constitución General de la República "sin abolir la historia" ni "renunciar a los principios y decisiones políticas fundamentales"<sup>38</sup>.

El objetivo de este trabajo de investigación es enriquecer la discusión y el debate en torno a una nueva constitucionalidad, resaltando la importancia de la Constitución como Ley fundamental y suprema, que organiza al Estado y limita al poder público, que establece y garantiza la protección de los derechos de la persona humana, que contiene los fines de la sociedad y el Estado, y en cuya aplicación se logra la convivencia armónica, la paz, el progreso, el bienestar común y la justicia.

La problemática que enfrenta una sociedad en su vida diaria incluye aspectos sociológicos, económicos, psicológicos, religiosos, etc. no solo jurídicos. En ese sentido, no nos cansaremos de insistir en que la solución a gran parte de los problemas humanos está en la educación. La cultura y el conocimiento son el tesoro más grande que todo ser humano debe poseer para evitar los abusos, las vejaciones, el miedo, la pobreza, el dolor y el sufrimiento. Toda persona debe contar con una educación fundamental basada en los principios sólidos de: *tolerancia, libre iniciativa, no imitación, libertad creadora, atención consciente, valor, amor, saber escuchar, generosidad, comprensión, integridad, sencillez y veracidad.*

Por lo que hace al Derecho, es necesario difundir el significado de la constitucionalidad, en todos los rincones de nuestro país y en el mundo entero. Enseñar la importancia de una Constitución democrática y normativa. El desconocimiento de la Constitución y las demás normas jurídicas, por parte de los habitantes de una nación, limita el ejercicio de sus derechos. Estamos conscientes de que la

---

<sup>38</sup> Periódico "La Jornada". Año diecisiete, número 5903. México, D.F. martes 6 de febrero de 2001. pp. 1,3,5,8 y 9.

Constitución y el orden normativo no resuelven, por sí solos, como por arte de magia (por su simple promulgación o entrada en vigor), todos los problemas de la sociedad, mas es un buen inicio y el mejor comienzo para lograr la democracia y el mejoramiento general, que una Constitución sea democrática, vinculante, normativa, que prevea controles de la constitucionalidad, que establezca las decisiones políticas fundamentales y su respeto total.

El distinguido constitucionalista mexicano Francisco Venegas Trejo, doctor en derecho y ciencia política por la Universidad de Ciencias Políticas de Toulouse, Francia, ha expresado lo siguiente:

*"(...) Consideramos conveniente que ya se adopten en nuestra ley suprema, las típicas instituciones de la democracia semidirecta: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y, con ciertas modalidades, la revocación popular (...) el referéndum es la institución que permite la intervención definitiva y soberana del pueblo, concluyendo el proceso legislativo. (...) la participación de los ciudadanos no debe ser de opinión, de orientación, sino tener un carácter resolutivo y vinculatorio"<sup>39</sup>.*

Por todo lo que se ha expuesto, consideramos prioritario cambiar el actual sistema de reforma constitucional, extender el órgano reformador.

El sistema de reforma suizo (aprobación de las reformas a través del referéndum obligatorio) es el más acorde al ideal democrático. La instauración del referéndum obligatorio en México, será el complemento perfecto al artículo 39 de nuestra Carta Magna.

<sup>39</sup> VENEGAS TREJO, Francisco. "Perspectivas constitucionales de México" en VV. AA. "Hacia una nueva constitucionalidad" 1ª edición. U.N.A.M. México, 1999. pp. 404 y 405.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES.

PRIMERA. La importancia de la Constitución es inconmensurable, es la cima del orden jurídico. Por sus atributos de ser ley fundamental y suprema, determina la existencia y validez del resto del sistema jurídico y, por tanto, de los actos del poder público. Toda sociedad humana jurídicamente organizada como Estado, debe tener una Constitución.

SEGUNDA. Siendo uno de los principales objetivos de una Constitución limitar el poder, la forma más efectiva de hacerlo es a través de una adecuada estructura de los órganos del Estado. Por consiguiente, la norma fundamental debe procurar y posibilitar la forma de gobierno democrático.

TERCERA. Toda Constitución nace de un acto de soberanía del poder constituyente originario, cuyo titular es el pueblo. Por ningún motivo debe confundirse al poder constituyente con los poderes constituidos, en virtud de que las diferencias entre ambos son claras y notorias.

CUARTA. Las tendencias constitucionales en el Derecho comparado son las de limitar al poder de reforma y permitir la intervención de los ciudadanos en la aprobación de las modificaciones a la Ley Fundamental. Los sistemas de reforma en los que interviene el cuerpo electoral son más acordes al ideal democrático.

QUINTA. Nuestro actual sistema de reforma constitucional, corresponde al sistema norteamericano, inhibe por completo a los ciudadanos de intervenir en las modificaciones al ordenamiento supremo.



SEXTA. Algunos autores consideran que el poder reformador no debe modificar los principios esenciales de la Constitución, es decir, las decisiones políticas fundamentales, no obstante, formalmente nada lo impide, en virtud de que el artículo 135 de nuestro ordenamiento supremo no señala ningún tipo de limitación al órgano reformador. Por ello, es inaplazable restringir su actuación en tratándose de las decisiones políticas fundamentales.

SEPTIMA. Nuestra Constitución formalmente es rígida, sin embargo, en la práctica ha resultado ser flexible, al reformarse con mucha facilidad. Considero que la aprobación de las reformas a la Constitución por legisladores surgidos del mismo partido político, no garantizaba la protección de las referidas decisiones políticas fundamentales. No obstante, el día de hoy, debido a una representación más plural en las Cámaras legislativas, funciona mejor el sistema de pesos y contrapesos establecido por nuestra Ley Suprema. Aún así, es indispensable extender la participación política en la reforma constitucional.

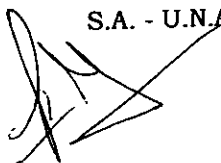
OCTAVA. El artículo 135 de la Constitución General de la República debe ser reformado de inmediato para permitir a los ciudadanos presentar iniciativas de reforma constitucional, incluir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la aprobación de las reformas a nuestra Carta Magna, y establecer el referéndum obligatorio.

NOVENA. Es impostergable extender el órgano reformador, la mejor forma de hacerlo es cambiando el actual sistema de reforma. La implantación del referéndum obligatorio en México es una condición imprescindible para la consecución de una vida democrática plena.

## BIBLIOGRAFIA.

## a) LIBROS

- ANTAKI, Ikram. "El manual del ciudadano contemporáneo" 1ª edición. Editorial Planeta S.A., México, 2000.
- ARAGON REYES, Manuel. "Constitución y democracia". 1ª edición. Editorial Tecnos, Madrid, 1990.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. "Derecho constitucional mexicano". 2ª edición. Editorial Trillas S.A., México, 1990.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Duodécima edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1999.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. "Derecho constitucional" 1ª edición. Ed. Harla S.A., México, 1998.
- CAPPELLETTI, Mauro. "La justicia constitucional". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1987.
- CARDENAS GRACIA, Jaime F. "Una Constitución para la democracia" 1ª edición. U.N.A.M. México, 1996.
- CASTRO, Juventino V. "El artículo 105 constitucional". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1996.
- CARPIZO, Jorge. "Estudios constitucionales". 7ª edición. Ed. Porrúa S.A. - U.N.A.M., México, 1999.



----- "La Constitución mexicana de 1917". 11ª edición.  
Ed. Porrúa S.A., México, 1998.

CARBONELL, Miguel. "Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México". 3ª edición. Ed. Porrúa S.A., México, 2000.

COSIO VILLEGAS, Daniel. [et al] "Historia mínima de México" 2ª edición. El Colegio de México, México, 2000..

FLORES GARCIA, Fernando. "Ensayos jurídicos". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1989.

FLORESGOMEZ, Fernando y Gustavo CARVAJAL MORENO. "Manual de derecho constitucional". 1ª edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1976.

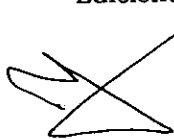
GALVÁN RIVERA, Flavio. "Derecho procesal electoral mexicano" 1ª edición. Ed. McGraw Hill S.A., México, 1997.

HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar. "Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos" 1ª edición. U.N.A.M. México, 1997.

HUERTA OCHOA, Carla. "Mecanismos constitucionales para el control del poder político". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1998.

LANZ DURET, Miguel. "Derecho constitucional mexicano". 5ª edición. Norgis editores, México, 1959.

LASSALLE, Ferdinand. "¿Qué es una Constitución?" 6ª edición. Ediciones Coyoacán S.A., México, 1999.



LEMOINE VILICAÑA, Ernesto. "MORELOS. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época". 2ª edición. U.N.A.M. México, 1991.

MORENO, Daniel. "Derecho constitucional mexicano" 11ª edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1990.

NORIEGA ELÍO, Cecilia. "El constituyente de 1842". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1986.

OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto. "Derecho constitucional e instituciones políticas". 2ª edición. Ed. Temis. Bogotá, 1987.

OROZCO Y BERRA, Manuel. "José María Morelos, siervo de la nación" 1ª edición. Red editorial iberoamericana, México, 1992.

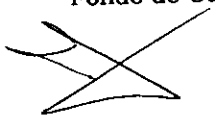
PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. "El congreso de la unión. Integración y regulación" 1ª edición. U.N.A.M. México, 1997.

RABASA, Emilio O. "El pensamiento político del constituyente de 1856 - 1857". 1ª edición. U.N.A.M. Porrúa, México, 1991.

RAMIREZ FONSECA, Francisco. "Manual de derecho constitucional". 5ª edición. Editorial PAC. México, 1988.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho constitucional". 1ª edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1995.

SARTORI, Giovanni. "Ingeniería constitucional comparada" 1ª edición. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.



SAYEG HELU, Jorge. "Introducción a la historia constitucional de México". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1983.

----- "El constitucionalismo social mexicano" 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1991.

----- "Las reflexivas reflexiones de Don Maclovio". 1ª edición. Editorial PAC, México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. "Historia de las ideas e instituciones políticas". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1991.

SUAREZ CAMACHO, Humberto. "Análisis práctico operativo de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1994.

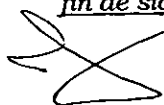
TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho constitucional mexicano". Trigésima tercera edición. Ed. Porrúa S.A., México, 2000.

----- "Leyes fundamentales de México 1808 - 1999". Vigésimo segunda edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1999.

VALADES, Diego. "Constitución y política". 2ª edición. U.N.A.M. México, 1994.

----- "La Constitución reformada". 1ª edición. U.N.A.M. México, 1987.

VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho constitucional mexicano a fin de siglo". 1ª edición. Porrúa, México, 1995.



Varios Autores *"El derecho en México. Una visión de conjunto"*. 1ª edición. U.N.A.M. México, 1991.

Varios Autores. *"Hacia una nueva constitucionalidad"* 1ª edición. U.N.A.M. México, 1999.


Varios Autores *"La actualidad de la defensa de la Constitución"*. 1ª edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación - U.N.A.M. México, 1997.

Varios Autores *"Liber ad honorem Sergio García Ramírez"*. Tomo I. 1ª edición. U.N.A.M. México, 1998.

Varios Autores *"El camino de la democracia en México"* 1ª edición. Archivo General de la nación - Instituto de investigaciones jurídicas de la U.N.A.M. México, 1998.

Varios Autores *"Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo"*. 1ª edición. U.N.A.M. México, 1994.

VEGA, Pedro de. *"La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente"*. Editorial Tecnos, Madrid, 1990.



**b) DICCIONARIOS.**

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho constitucional, garantías y amparo", 4ª edición. Porrúa, México, 1996.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española" Vigésima primera edición. Espasa Calpe. Madrid, 1992.

**c) LEGISLACION.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**d) JURISPRUDENCIA.**

LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 193-198 Primera Parte, Séptima Epoca, Instancia: Pleno, p. 128

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 60, Diciembre de 1992, Octava Epoca, Instancia: Pleno, Tesis: P.

C/92, Página: 27



TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46


LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Marzo de 1991, Octava Epoca, Instancia: Tercera Sala, Tesis: 3a./J. 10/91, Página: 56

CONSTITUCION, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, Octava Epoca, Instancia: Pleno, Tesis: XXXIX/90, Página: 17

CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 39 Primera Parte, Séptima Epoca, Instancia: Pleno, p: 22

CONSTITUCION, REFORMAS A LA AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CREDITO. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 169-174 Sexta Parte, Séptima Epoca, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Página: 56

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Octava Epoca, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Página: 228





**e) HEMEROGRAFIA.**

AYALA ANGUIANO, Armando. "El Santarismo". Revista Contenido. Serie "México de carne y hueso". Volumen cuatro, primera parte. México, 1992.

----- "La Independencia". Revista Contenido. Serie "México de carne y hueso". Volumen tres, segunda parte. México, 1992.

Periódico "La Jornada". Año diecisiete, número 5903. México, D.F. martes 6 de febrero de 2001.

**f) INTERNET.**

BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS. Georgetown University y Organización de Estados Americanos en:

<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions>

CAMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION. en:

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. en:

<http://www.ife.org.mx>

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. en:

<http://www.trife.gob.mx>

